

SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ATECA
50200 ATECA (ZARAGOZA)

ASUNTO: Sugerencia relativa a problemas producidos por un perro

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 10/02/03 se recibió en esta Institución la queja de un vecino de Ateca manifestando el problema que le causa un perro que está en un corral de la calle Abadías de esta Villa.

SEGUNDO.- Señala el firmante de la queja que este animal ladra continuamente por la noche y le impide dormir y descansar adecuadamente, ya que *“... constantemente está ladrando por la noche al paso de cualquier persona, incluso gatos, ruido, movimiento, hace que los continuos ladridos hagan imposible mi descanso nocturno y por consiguiente mi rendimiento en el trabajo”*, con notable perjuicio para su salud.

Informa que ha intentado solucionar el problema directamente con el propietario del perro sin que le haya hecho caso, y que se ha dirigido también al Ayuntamiento (aporta un oficio de esta Entidad donde le comunican que por acuerdo de Comisión de Gobierno de 31 de julio de 2002 se tomarán las medidas oportunas a su alcance para solucionar el problema, y que se enviaría un escrito al dueño del perro para advertirle de las quejas de los vecinos) sin que le hayan resuelto la situación que denuncia.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando la tramitación del expediente al Asesor D. Jesús Olite. En ejecución de esta encomienda, se envió el 06/03/03 un escrito al Ayuntamiento de Ateca para que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada e indicase si se han recibido otras denuncias en el Ayuntamiento sobre el mismo asunto, cuales son las medidas acordadas por la Comisión de Gobierno en la referida sesión de 31/07/02 y su grado de aplicación y efectividad práctica. Ante la falta de respuesta y la persistencia del problema, como así nos lo hizo saber el ciudadano que presentó la queja, se requirió de nuevo esta información al Ayuntamiento el 12/06/03, que ha contestado con un oficio fechado el 30/07/03 donde se indica que *“... tras diversos requerimientos al interesado para que tomara las medidas necesarias y evitar las*

molestias de su perro a los vecinos, se ha procedido a preparar un escrito para que lo firmaran los vecinos y se ha remitido al Servicio Provincial de Agricultura de acuerdo con la Ley de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, por si ha lugar al inicio de un expediente sancionador". No se ha enviado la documentación solicitada ni se ha informado del contenido del acuerdo de la Comisión de Gobierno de 31/07/02 o los efectos prácticos de su aplicación.

CUARTO.- Para la resolución de este expediente sería interesante conocer el contenido de estos datos; no obstante, dada la demora que se ha producido a la hora de recibir el escueto informe del Ayuntamiento y la voluntad evasiva hacia un problema que es de competencia municipal, se procede de inmediato a su análisis y emisión de informe, con el fin de intentar coadyuvar cuanto antes a su resolución.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre los ruidos que, procedentes del exterior, repercuten en el interior del domicilio.

El Anteproyecto de Ley del Ruido actualmente en trámite parlamentario en las Cortes Generales se refiere a la contaminación acústica como la presencia en el ambiente de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, el desarrollo de sus actividades, los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente.

Si tradicionalmente el ruido se ha incluido entre las actividades molestas hoy está plenamente reconocido que la contaminación acústica puede generar graves perjuicios a la salud física y psíquica de los seres humanos: se ha escrito por especialistas que el sometimiento a un ruido excesivo produce traumatismo y pérdidas auditivas, vértigos, perturbaciones en el sistema nervioso central, afectaciones respiratorias, cardíacas y circulatorias, hipertensión, fatiga, dolores de cabeza; no menos graves son los efectos psicológicos con padecimientos de angustia, pérdidas de concentración, insomnio, irritabilidad con grave afectación del rendimiento del trabajo físico e intelectual.

No plantea cuestión, pues, que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas y ello ha exigido una respuesta del Derecho.

La afectación de derechos constitucionales a consecuencia de la contaminación acústica ha sido examinada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 119/2001, de 24 de mayo, resolviendo una demanda interpuesta por quien se sentía perjudicada por las actividades desarrolladas en una discoteca sita en los bajos de la finca en la que residía; en la misma declara que el derecho fundamental a la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en

relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. El Tribunal entiende que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, lo que hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pudiéndose señalar como ejemplo en lo que se refiere a la contaminación acústica, la sentencia de 09/12/94, en la que, a raíz de una demanda contra el Estado español por molestias causadas por una estación depuradora de aguas y residuos sólidos próxima a la vivienda de la demandante, reconoce que los olores, ruidos y humos contaminantes provocados por la planta vulneraban el derecho al disfrute de su domicilio y al respeto de su vida privada y familiar garantizados por el art. 8 del Tratado de Roma de 4 de noviembre de 1950, declarando su derecho a ser reembolsada de los perjuicios morales y materiales sufridos.

Señala nuestro Tribunal Constitucional en la precitada sentencia que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar, donde se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas y sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas). Por ello, la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido que ponga en grave peligro la salud de las personas implica una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 de la Constitución Española, CE).

Respecto a los derechos que el art. 18 CE reconoce a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, vienen referidos a un aspecto de la vida de las personas directamente relacionado con el libre desarrollo de la personalidad que tiene en el domicilio su ámbito principal de desarrollo, por ser este el espacio donde los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984 de 17 de febrero, 137/1985, de 17 de octubre y 94/1999, de 31 de mayo). Teniendo esto presente, podemos concluir que la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la misma en los términos que la normativa constitucional protege.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15/03/02, comentando la sentencia del Tribunal Constitucional que acabamos de mencionar, pone de relieve la

trascendencia del bien jurídico protegido, en cuanto nada menos que están en juego los derechos de protección de la salud, a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y el equilibrio de los sistemas naturales. En sentencia de 18/12/02 aclara que la lesión de derechos fundamentales no deriva de la mera constatación de una ilegalidad, sino de la postura habitual de pasividad o, mejor, de actividad insuficiente de la Administración que a su vez produce, sumado, el efecto final de lesionar aquellos derechos.

Segunda.- Sobre la competencia municipal para intervenir en problemas de ruidos

El artículo 42 de la Ley de Administración Local de Aragón establece que *“Los municipios, en el ejercicio de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*, señalando a continuación los ámbitos de la acción pública en los que podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, entre los que se encuentran las relativas a garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana, la protección del medio ambiente o la protección de la salubridad pública.

Los ladridos continuos de un perro, que por su persistencia impiden a los vecinos llevar una vida normal en sus domicilios, suponen un elemento de crispación que perjudica la convivencia ciudadana, menoscaba el derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ya que el ruido es un elemento contaminante de gran importancia, y afecta de forma negativa a la salud de las personas que lo padecen, como se ha explicado en el anterior epígrafe. Ello motiva que el Ayuntamiento se vea compelido a actuar para poner fin a una situación que constituye un abuso del derecho a tener y disfrutar de animales de compañía y que viene siendo denunciada desde hace más de un año sin que se hayan adoptado medidas eficaces para su corrección.

Tradicionalmente, han sido las Ordenanzas municipales las que se ocupaban de asuntos de esta naturaleza. La actual normativa de Régimen Local en Aragón, contenida fundamentalmente en la referida Ley de Administración Local, otorga a los Ayuntamientos potestad reglamentaria para promulgar, en el ámbito de su competencia, disposiciones de carácter general que se integran en el ordenamiento jurídico con sujeción a los principios de jerarquía normativa y competencia, por lo que tienen carácter vinculante tanto para los ciudadanos como para la propia entidad local.

Para ello, el artículo 197 de la Ley ha previsto que, junto a las especificaciones o graduaciones que introduzcan las ordenanzas locales para complementar y adaptar el sistema de infracciones y sanciones establecido en las leyes sectoriales, las

entidades locales puedan, en materias de su competencia exclusiva y en ausencia de previsión legal específica, aprobar ordenanzas que tipifiquen como infracción el incumplimiento de los mandatos y prohibiciones en ellas establecidas, imponiendo sanciones proporcionales a la gravedad de las infracciones, que oscilarán entre los 150,25 euros que el artículo 172 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón establece actualizando el importe en pesetas previsto en el artículo 197 de la Ley, hasta los 901,52 euros para las graves y los 1.803,04 euros para las muy graves.

Por ello, el Ayuntamiento, en orden al correcto ejercicio de las competencias que le atribuye la Ley de Administración Local de Aragón para garantizar la tranquilidad y sosiego en la convivencia ciudadana, y anteriormente la normativa vigente en cada momento en materia de Régimen Local, puesto que esta ha sido una competencia tradicional que los municipios han ejercido a través de las ordenanzas de policía y buen gobierno municipal, deberá aprobar la correspondiente ordenanza que tipifique estas conductas contrarias a dicha tranquilidad y sosiego ciudadano y les aplique una sanción proporcional a las alteración que producen.

Con ello, el Ayuntamiento ejercerá sus competencias, como expresa el artículo 42.3 de la Ley de Administración Local, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, puesto que, como se ha dicho en otras ocasiones, el ejercicio de la autonomía municipal ha de hacerse extensivo a todas las competencias que la Ley atribuye a las entidades locales, y no solo las que implican un mayor protagonismo social, económico o de otra índole, sino también a aquellas en que el ejercicio de la autoridad exige la adopción de medidas coercitivas o impopulares en alguna medida.

Tercera.- Sobre la ejecución de los actos administrativos

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 56 *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”*.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, refuerza este carácter de los actos administrativos de las entidades locales al señalar, en su artículo 135.2 que son *“inmediatamente ejecutivos”*, lo que despeja toda duda sobre las obligaciones que asume esta Administración tras dictarse los actos y acuerdos por los órganos competentes; la asignación concreta de esta obligación en los Ayuntamientos recae en la figura del Alcalde, a quien el artículo 30 de la citada Ley atribuye la potestad de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos municipales.

La ejecutividad de los actos administrativos es una consecuencia del principio de eficacia en la actuación administrativa que recoge el artículo 103 de la Constitución, cuyo fin es que el servicio a los intereses públicos que tiene encomendado la

Administración se cumpla plenamente y sin dilaciones. De la misma forma, la obligación que la normativa de régimen local asigna al Alcalde de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos municipales deriva también del sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, que deben entenderse para todos los asuntos en los que la Administración intervenga; así, al igual que hay muchos cometidos gratos que el Alcalde realiza en virtud de su cargo y porque así se lo atribuye la Ley e incluso algunos otros que, excediendo lo que debe considerarse ajustado a una correcta administración de los asuntos municipales en términos estrictos, se realizan igualmente amparándose en la titularidad de esta magistratura, debe también asumir la cara menos amable de la misma y hacer cumplir a los vecinos remisos a ello las normas que regulan una actividad o los actos dictados para encauzarla dentro de los parámetros legales, a cuyo servicio instrumenta la Ley determinadas medidas coercitivas que deben ser usadas en caso necesario.

La falta de cumplimiento de los acuerdos adoptados por los órganos municipales resulta una grave dejación de funciones de las autoridades encargadas de su cumplimiento, que repercute en una valoración negativa de los ciudadanos hacia la Administración que así actúa, que se verá deslegitimada para imponer la ejecución forzosa de sus actos administrativos en otras ocasiones al invocar los perjudicados en aquellos casos un trato discriminatorio y arbitrario.

La objetividad del servicio de la Administración a los intereses generales exige seriedad en la conducta administrativa. Para ello, cuando sea conocida una situación conflictiva o que se esté produciendo fuera de los cauces de la legalidad por cuyo cumplimiento debe velarse se analizarán minuciosamente los pormenores de la misma, de forma que los problemas que se han de solucionar sean conocidos a fondo; ello permitirá adoptar medidas razonables y susceptibles de ser puestas en práctica, e irán contenidas en un acto administrativo que, una vez dictado y comunicado a los obligados, deberá cumplirse en los términos acordados, debiendo el órgano administrativo competente velar por este cumplimiento

Cuarta.- Conclusión. Análisis de las actuaciones administrativas en este asunto.

Como se ha indicado en los antecedentes de hecho, la queja ha venido motivada por las molestias que continuamente causan los ladridos de un perro que está en un corral de la calle Abadías de Ateca. Para resolver el problema, y ante las quejas de uno de los perjudicados, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento adoptó un acuerdo el día 31/07/02 cuyo contenido se desconoce, al no haber sido remitido a estas Institución, pero si que se tiene noticia de su ineficacia, puesto que la queja fue presentada el 10/02/03 y posteriormente se ha comunicado que la situación sigue igual.

Según comunica el Ayuntamiento de Ateca, el interesado ha desoído los requerimientos hechos para solucionar el problema, por lo que han preparado un escrito para que lo firmaran los vecinos y remitirlo al Servicio Provincial de Agricultura de acuerdo con la Ley de Protección Animal, por si procediese el inicio de un expediente sancionador.

De los hechos relatados se observa una actitud pasiva por parte del Ayuntamiento para resolver este problema, cuya antigüedad (la petición al Ayuntamiento para hacerlo cesar es de 10/06/02, y en ella se indica que comenzó hace dos meses, cuando se dejó al perro en el citado corral de la C/ Abadías) hace que sus efectos revistan una gravedad que exige la adopción de medidas apropiadas a su resolución. Se ha de señalar que la recogida de firmas entre los vecinos para enviar el expediente al Servicio Provincial de Agricultura de la Diputación General de Aragón y que este actúe en ejercicio de las competencias que le asigna la Ley de Protección Animal no es un procedimiento adecuado, por dos razones: la Administración ha de hacer cumplir de oficio sus actos y acuerdos y ejercer sus competencias por propia iniciativa y en cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley, haya o no respaldo de un grupo social de posibles afectados; la recogida de firmas es un método que suele ser utilizado por grupos de ciudadanos para reivindicar algo de la Administración, que normalmente tiene las facultades para dar solución al problema, pero no debe usarse por esta ante una cuestión que le atañe, ya que se crea una fractura social derivada de la exigencia de posicionamiento ante un problema que debe ser resuelto precisamente por la autoridad que promueve los pliegos de firmas. Por otro lado, remitir el asunto a la Diputación General para que actúe en ejercicio de las competencias que le atañen en virtud de la Ley de Protección Animal es desviar el problema sin darle solución, puesto que esta Ley tiene por objeto garantizar la protección de los animales, concretando el artículo 2 su fines en *“a) Alcanzar un nivel de bienestar de los animales adecuado a su condición de seres vivos. b) Compatibilizar el adecuado trato de los animales con el disfrute por el ser humano de los mismos. c) Permitir la utilización de los animales para la mejora del bienestar económico, físico y social del ser humano, sin que ello suponga infligir a los animales un daño o maltrato innecesario para alcanzar este objeto. d) Fomentar el conocimiento del mundo animal. e) Sensibilizar y formar al ser humano sobre los valores y conductas que esta Ley recoge”*, por lo que la intervención de la Administración autonómica vendría fundamentada en la protección del animal en caso de observarse alguna de las formas de maltrato que tipifica la Ley, pero no a resolver las molestias que producen, que como se ha dicho no constituyen objeto de su competencia.

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.- Formular Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Ateca, recordándole su obligación de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones, conforme a lo establecido en artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, instándole para que en lo sucesivo cumpla adecuadamente las obligaciones a que viene obligado por la Ley y remita la documentación que se le solicita, dado que obra en su poder al tratarse de un acuerdo municipal.

Segundo.- Sugerir al Ayuntamiento de Ateca que para solucionar este y otros problemas de convivencia ciudadana que puedan presentarse apruebe una Ordenanza en la que, en el ámbito de sus competencias, establezca normas de general aplicación y los mecanismos necesarios para hacerlas cumplir

Tercero.- Que vele por el cumplimiento de sus actos y acuerdos de forma que surtan los efectos previstos por la normativa vigente, adoptando en caso de incumplimiento las medidas establecidas con carácter coercitivo para su efectividad.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que, en plazo no superior a un mes, me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

8 de Septiembre de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE