

Expte. DII-237/2003-2

**ILMO. SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50003 ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a sanción por ruidos en verbena Bº de Torrero

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 19/02/03 tuvo entrada en esta Institución una queja relativa a la sanción por ruidos excesivos en una verbena, que dio lugar a la incoación de un expediente referenciado con el número que se cita en el encabezamiento.

SEGUNDO.- El firmante de la misma hace alusión a que el día 16/06/02 se celebró una verbena en el barrio de Torrero (calles Honorio García Condoy y Tierno Galván) cuyo exceso de ruido sobre unos límites aceptables le motivó a requerir la presencia de la Policía Municipal para comprobar si se cumplían los niveles permitidos por las vigentes Ordenanzas. A este llamamiento acudieron los agentes 1007 y 1055 y efectuaron la pertinente medición, que dio como resultado en el interior de la vivienda 50,8 db(A), lo que supone sobrepasar en 20 db(A) el límite legalmente establecido. Según manifestaron los agentes, este exceso producía una infracción muy grave de la Ordenanza Municipal para la Protección contra Ruidos y Vibraciones; igualmente, comunicaron que el ruido a 5 m. de los altavoces excedía igualmente lo permitido por la Ordenanza y la autorización concedida por el Ayuntamiento para la celebración de la verbena en el expediente 352.469/02.

Con el fin de tener conocimiento a fondo del asunto, en fecha 29/07/02 solicitó del Ayuntamiento informe del estado de tramitación del expediente sancionador (en concreto, el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, si lo hay, y si no, motivo por el que no se ha producido, con indicación expresa del órgano instructor responsable de la correcta tramitación del procedimiento, y el estado de tramitación en ese momento); a su instancia le fue adjudicado el nº de

expediente 743.644/2002, pero el Ayuntamiento no le facilitó la información solicitada.

Posteriormente tuvo conocimiento de que la sanción impuesta a los organizadores era de 150 euros. Estima que el montante económico de la multa es muy inferior a lo previsto en la Ordenanza para infracciones muy graves, e incluso a la fianza de 601,01 euros que tuvieron que depositar los organizadores para garantizar el estricto cumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución de autorización.

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 11/03/03 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza para que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada, solicitando la autorización expedida para la autorización de la verbena que da lugar a la queja (nº expediente 352.469/2002) y el expediente sancionador instruido tras la comprobación del exceso de ruido efectuada por la Policía Municipal y reflejada en el Acta de medición de ruidos de 16/06/02 (Unidad de Protección Ciudadana, Policías nº 1007 y 1055)

CUARTO.- El 27/03/03 se recibieron los expedientes solicitados, junto con un informe del Jefe de Servicio Jurídico de Servicios Públicos en el que se hace referencia a las dos cuestiones planteadas, en los siguientes términos:

1.- en lo que se refiere a la autorización de la verbena incluida dentro de la programación de las fiestas del Barrio de torrero, la misma fue otorgada mediante Decreto de fecha 31 de mayo de 2002.

En su epígrafe Primero, 1. se dispone textualmente:

“En la celebración de verbenas, bailes, etc., la utilización de cualquier fuente sonora en su desarrollo, no deberá vulnerar lo contemplado en la O.M. de Protección contra Ruidos y Vibraciones (Aprobada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 31 de octubre de 2001 y publicada en el B.O.P. con fecha 5 de diciembre de 2001), de forma que no perturbe el normal descanso de los vecinos de los inmuebles colindantes. En consecuencia, el nivel sonoro no podrá superar en ningún caso los 90 dB(A), medidos a 5 m. de distancia del foco sonoro.

El horario de terminación de verbenas será a las 2’00 de la madrugada”.

2.- En cuanto a la denuncia formulada con fecha 16 de junio de 2002, dio lugar a la incoación del expediente número 669.051/02, el cual fue tramitado con observancia del procedimiento establecido, recayendo resolución sancionadora de fecha 19 de septiembre de 2002, por la que se impuso una multa de 150,25 euros.

Dicha cuantía se impone de conformidad con la graduación contemplada en el artículo 55.2 de la Ordenanza Municipal de Protección contra Ruidos y Vibraciones, Su determinación concreta se realiza teniendo en consideración tanto los criterios generales de graduación como los contemplados en las propias ordenanzas, en aplicación del principio de proporcionalidad. Dicho criterio además

debe completarse con lo establecido en la Disposición adicional 2ª de la Ordenanza, que permite exceptuar de la aplicación de los límites acústicos a la organización de actividades con motivo de las fiestas patronales de los Barrios de la Ciudad. En el caso que nos ocupa dicha exención no se llevó a cabo tal y como queda establecido en la autorización municipal, pero el carácter de la actividad, su naturaleza, proyección social y carácter puntual, merecieron que a la infracción cometida le resultase aplicable el fundamento de dicha Disposición Adicional como criterio de graduación.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la obligación administrativa de comunicar datos a los interesados.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula en su artículo 35 los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, consignando en primer lugar el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

La condición de interesado viene claramente definida en el artículo 31 de la misma Ley, que considera como tales en el procedimiento administrativo, entre otros, a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

En el caso que nos ocupa está clara la condición de interesado del presentador de la queja en el expediente municipal 0669051/2002, pues fue él quien, ante las graves molestias que venía padeciendo en su domicilio con motivo de la verbena que tenía lugar el 16/06/02, requirió los servicios de la Policía Local de Zaragoza para denunciar el exceso de ruido en su vivienda. En el acta de medición de ruidos levantada por la Policía Local consta que se hace a requerimiento de este señor, que figura como promotor del mismo en la carátula del expediente 0743644/2002; en cambio, en el expediente sancionador designado con el número 0669051/2002, al que se agrupa el anterior, consta como promotor la Policía Municipal. En uno u otro caso, resulta claro que fue la denuncia del interesado la que motivó la actuación de la Policía, aunque después se incoase de oficio otro expediente por el mismo motivo (si bien es una mera conjetura, ya que no consta esta opción en la documentación recibida), por lo que resulta clara su condición de interesado y, consecuentemente, los derechos que la Ley 30/1992 le reconoce por esta circunstancia.

Segunda.- Sobre la necesidad de establecer una graduación proporcional de las sanciones.

La Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Zaragoza establece en su artículo 54 un catálogo de infracciones que clasifica, según su importancia, en leves, graves y muy graves. De acuerdo con el principio de legalidad, se tipifican cada una de acciones u omisiones que se consideran infracciones, con una regulación minuciosa de estas conductas.

De forma correlativa con la regulación de las infracciones, el siguiente precepto fija las sanciones por infracción de dicha Ordenanza asignando las cuantías de las multas en función de la naturaleza de las infracciones, en los siguientes términos:

- Infracciones leves: Multa hasta 150,25 euros
- Infracciones graves: Multa hasta 901,52 euros
- Infracciones muy graves: Multa hasta 1.803,04 euros.

Esta tipificación de las sanciones adolece de un defecto importante, y es que no señala un límite inferior a las sanciones por infracciones graves y muy graves, pudiendo suceder, como ha pasado en el presente supuesto, que a la comisión de una infracción grave le sea aplicada una sanción que correspondería a una infracción leve, por estar el importe dentro de su ámbito de aplicación.

La falta de un límite inferior para la aplicación de sanciones por infracciones de la Ordenanza podría ser contraria al principio de proporcionalidad regulado en el art. 131 de la Ley 30/1992, que exige que en la imposición de las sanciones se guarde la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, y da para su graduación los criterios de existencia de intencionalidad o reiteración, naturaleza de los perjuicios causados y reincidencia en la comisión de infracciones de la misma naturaleza. Estos criterios deben operar para graduar la sanción dentro de los límites máximos y mínimos establecidos en cada categoría, resultando ajeno a la proporcionalidad propugnada por la Ley que el abanico de posibilidades sancionatorias carezca de límite inferior y pueda aplicarse la misma sanción a una infracción leve que a una muy grave.

El Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en sentencia 423/1999, 11 junio, señala que *“El carácter reglado de la potestad sancionadora impide que la Administración pueda tener libertad para elegir soluciones distintas, pero igualmente justas, indiferentes jurídicamente (SSTS de 23 de enero de 1989 y 3 de abril de 1990), lo que significa que las sanciones deben ser impuestas en cada caso atendiendo a las circunstancias de atenuación o de agravación concurrentes, sin que sea posible mantener que la sanción de multa pueda graduarse de forma arbitraria por la Administración sin atender a dichas circunstancias, ni que tal discrecionalidad no pueda ser controlada por los Tribunales”*.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11/06/92 afirma no se trata sólo de subsumir la conducta del infractor en un determinado tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso se trata de la aplicación de criterios jurídicos plasmados en la norma escrita e inferible de principios informadores del ordenamiento jurídico sancionador, como son los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción. El Alto Tribunal valora la procedencia de concretar las sanciones administrativas en contemplación de la infracción cometida, graduándolas con el adecuado criterio de proporcionalidad ínsito en los principios ordenadores del Derecho sancionador, sopesando a tal fin las circunstancias concurrentes en el hecho constitutivo de la infracción sancionada.

No menos importante que el principio de proporcionalidad en la actuación administrativa es el principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de nuestra Constitución y que reiterada Jurisprudencia configura como la protección de la confianza de los ciudadanos en que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas. Igualmente, la aplicación de este principio supone que los ciudadanos conozcan de antemano las consecuencias jurídicas que resultan de una determinada acción u omisión. La existencia de un amplio abanico sancionador para las infracciones muy graves, que se reduce en su límite superior en el caso de las graves y se sitúa en sus justos términos para las leves, donde existen unos límites inferior y superior entre los cuales actuarán los criterios de graduación, resulta contraria este principio de seguridad jurídica, e incluso puede suponer una incentivación de las conductas gravemente dañosas, que con una benévola aplicación de la Ordenanza municipal se pueden ver favorecidas con la imposición de una sanción inferior a la que correspondería por la importancia de la infracción.

Finalmente, esta ausencia de límites inferiores para la aplicación de sanciones por infracciones graves y muy graves afecta al principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución, ya que puede llevar a que situaciones tan diversas como las derivadas de la comisión de una infracción leve y otra muy grave, sean tratadas de la misma forma (p.ej., mediante la imposición de una sanción inferior a 150 euros, que con el actual tenor de la Ordenanza es plenamente legal).

Por tanto, resultaría mucho más adecuado a los principios generales del procedimiento sancionador y conforme con los de seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos escalar las sanciones en función de la naturaleza de las infracciones, en los siguientes términos:

- Infracciones leves: Multa hasta 150,25 euros
- Infracciones graves: Multa de 150,26 a 901,52 euros
- Infracciones muy graves: Multa de 901,53 a 1.803,04 euros.

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de no poner trabas a la celebración de eventos que reclama la sociedad y con conformes con nuestras tradiciones y forma de vida, la Ordenanza ha previsto en su disposición Adicional Segunda un tratamiento especial para la organización de actividades con motivo de las fiestas patronales de la ciudad o de sus barrios, así como en supuestos de especial proyección social, oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga; para ello otorga al Ayuntamiento la potestad de otorgar autorizaciones excepcionales de carácter temporal y limitado que estarán exentas de la aplicación de lo revisto en el título III, regulador de las características de medición y límites de nivel acústico. Esta facultad deberá ser ejercida en cada caso a la vista de las circunstancias concurrentes, y dejando a salvo la potestad municipal de disponer las medidas necesarias para evitar molestias al vecindario, por lo que, una vez ajustados los límites de forma expresa y en términos razonables en la concreta autorización, deberá velarse por su adecuado cumplimiento.

Tercero.- Actuaciones municipales en el presente caso

El Ayuntamiento de Zaragoza, por resolución del Teniente de Alcalde Delegado del Área de Servicios Públicos de 31/05/02 autorizó a la Comisión de Festejos Torrero-La Paz la celebración de las fiestas del barrio, en cuyo programa figuran las verbenas al aire libre, expresando en la autorización que estos u otros actos que utilicen cualquier fuente sonora en su desarrollo no deberán vulnerar lo contemplado en la Ordenanza de Protección contra Ruidos y Vibraciones para no perturbar el normal descanso de los vecinos de los inmuebles colindantes, fijándose un límite de nivel sonoro de 90 dB(A), medidos a 5 m. de distancia del foco sonoro, y las 02'00 horas de la madrugada como horario de terminación de verbenas.

Dado el elevado exceso de ruido que le producía graves molestias, el ciudadano presentador de la queja requirió la presencia de la Policía Municipal para comprobar si se cumplían los niveles permitidos; la medición arrojó un resultado de 50,8 db(A), sobrepasando en 20 db(A) el límite legalmente establecido, lo que supone una infracción muy grave de la Ordenanza.

Como consecuencia de la denuncia formulada por el vecino se inició un expediente sancionador que concluyó con la imposición de una multa de 150,25 euros a los organizadores; desde el Servicio de Servicios Públicos del Ayuntamiento se justifica esta escasa cuantía en el carácter de la actividad, su naturaleza, proyección social y carácter puntual, que determinaron que a la infracción cometida le resultase aplicable el fundamento de la Disposición Adicional Segunda como criterio de graduación. No obstante, considero estos criterios no deben ser apreciados a la hora de resolver el procedimiento sancionador si previamente, como

es el caso, no habían sido establecidos en la correspondiente autorización, trámite adecuado a estos efectos.

Sin perjuicio de esto, el interesado solicitó del Ayuntamiento informe del estado de tramitación del expediente sancionador que no le fue facilitado.

III.- RESOLUCIÓN.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza las siguientes SUGERENCIAS:

Primera.- Que, con el fin de garantizar de mejor manera los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica e igualdad estudie la posibilidad de modificar el artículo 55 de la Ordenanza Municipal de Protección contra Ruidos y Vibraciones aprobada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 31/10/01 y publicada en el B.O.P. con fecha 05/12/01, para establecer unas sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en el artículo 54 que tengan definidos unos límites superior e inferior para las sanciones por infracciones caracterizadas como de carácter grave y muy grave, de forma que cada categoría tenga su límite mínimo en el máximo de la precedente.

Segunda.- Que en las autorizaciones excepcionales que se otorguen al amparo de la Disposición Adicional Segunda de la Ordenanza se establezcan los límites que han de cumplirse en la organización de los eventos y se vele por su adecuado cumplimiento, puesto que la exención de la aplicación del Título III de la Ordenanza debe ser expresa y acotada en unos términos razonables para, teniendo en cuenta la situación extraordinaria en que se produce, se eviten molestias al vecindario.

Tercera.- Que cuando un interesado en el procedimiento solicite cualquier información relativa al mismo le sea facilitada en un plazo razonable, puesto que se trata de un derecho ciudadano reconocido en el artículo 35.a de la Ley 30/1992.

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.

19 de Junio de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE