

Expte.

DI-526/2013-2

Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE BORJA  
Plaza de España, 1  
50540 BORJA  
ZARAGOZA

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a sanciones por ladridos de perro

### I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El día 14/03/13 tuvo entrada en esta Institución queja motivada por un expediente sancionador instruido por el Ayuntamiento de Borja que concluye imponiendo al vecino D. .... una multa de 200 euros a causa de las molestias por los ladridos de perros de que tiene en una finca rústica próxima al casco urbano. Se indica en la misma que no se han acreditado debidamente las circunstancias ni tenido en consideración sus alegaciones; aporta copia de los documentos que obran en su poder, y alega no haber tenido vista del expediente completo, puesto que:

- No se le ha facilitado el reportaje fotográfico que realizó la Policía Local sobre la situación en que se encontraban los perros, lo que le suscita dudas sobre si realmente se trata de sus animales y sus instalaciones.
- Tampoco ha podido ver el certificado médico donde, al parecer, se manifiesta que el denunciante padece insomnio por esa causa.
- Si bien el expediente cifra la infracción en *“la posesión de perros que perturban el descanso nocturno al no dejar de ladrar”*, parece que esos ladridos solo tuvieron lugar el 17 de junio de 2012 y fueron debidos a un intento de robo en una caseta de las inmediaciones, lo que puso nerviosos a los perros, pero esta situación no se ha vuelto a repetir.
- No se ha acreditado la continuidad de las molestias, pues si bien hay unos vecinos que las ratifican, hay otros que, sin haberse manifestado

anteriormente, afirman lo contrario.

- Hay un atestado del mismo agente de la Policía donde afirma que los perros están desatendidos y en malas condiciones, que es contradictorio con el que se realizó por los Servicios Veterinarios de D.G.A., competentes en la materia. Esta desautorización pudiera afectar su independencia, al tener que intervenir de nuevo sobre el mismo problema.
- No han tenido en cuenta la alegación de que el denunciante en ocasiones molesta expresamente a los perros y les tira piedras, alterándolos, y entonces llama a la Policía, de forma que, cuando los agentes se personan, los encuentran ladrando y en estado de fuerte agitación.
- No se justifica la cantidad impuesta en concepto de sanción, que supera el nivel mínimo establecido en la Ordenanza para las infracciones graves.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 03/04/13 un escrito al Ayuntamiento de Borja recabando información sobre la cuestión planteada, con especial atención a las circunstancias antes indicadas.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 30/04/13, y en ella hace constar lo siguiente:

*“1º: En relación con el reportaje fotográfico le comunicamos que el mismo se encuentra integrado en el expediente de carácter medioambiental tramitado por el Gobierno de Aragón. Ello sin perjuicio de que, previa solicitud del afectado, pueda accederse al mismo por parte de éste.*

*2º: El certificado médico se encuentra en el expediente, por lo que basta con personarse en el Servicio de Secretaria para acceder al mismo. A este respecto, el solicitante ha solicitado saber el nombre del facultativo que lo suscribe, pero no ha llegado a pedir copia del mismo, lo que por otro lado, requiere autorización. En todo caso es posible el acceso al mismo. Al objeto de facilitar al solicitante el acceso a su contenido, mediante escrito de esta fecha se le va a citar para que acceda al expediente.*

*3º. La sanción se impuso por las molestias especialmente ese día 17 de*

junio de 2012. El intento de robo habría que acreditarlo; por otro lado, el informe de Policía no dice nada al respecto (informe de fecha 17 de junio de 2013); en todo caso el titular de la finca en la que se ubican los perros, Sr. Cuartero fue avisado de dicha circunstancia.

4º. En cuanto a la continuidad de las molestias, la misma fue desechada en la resolución del expediente recaída por Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 30 de noviembre de 2012. Como se verá al comparar la Propuesta de Resolución y la Resolución citada, la Junta consideró, a la vista de las alegaciones y del informe de policía incorporado al expediente, que no eran continuas dichas molestias. No obstante, se está tramitando nuevo expediente sancionador ya que las molestias continúan produciéndose, al parecer, en esta fecha.

5º. Que en fecha de emisión del informe que dio lugar al expediente de los Servicios Veterinarios (de la Administración medioambiental competente en el asunto, esto es, el Gobierno de Aragón) podrían estar los perros en el estado que se dice, ya que media al parecer bastante tiempo entre la intervención de la Policía y aquella de la citada Administración sectorial.

6º. Las alegaciones referidas a las piedras arrojadas contra los perros serán tenidas en cuenta en la instrucción del segundo procedimiento sancionador, toda vez que a la fecha del primero no debieron producirse al no ser alegadas en los sucesivos escritos formulados durante el expediente de referencia.

7º. No ha acreditado el sancionado en ninguna de las fases del procedimiento sancionador que se arrojaran piedras a los perros hasta el escrito de fecha 28 de febrero de 2013, una vez notificada ya la Resolución del Recurso de Reposición interpuesto.

8º. La sanción propuesta ascendía a 525 €, imponiéndose finalmente sólo 200 € por considerar que no concurría la habitualidad suficiente para imponer una mayor. La sanción impuesta se encuentra dentro de la horquilla prevista en la Ordenanza de Convivencia, más cerca del mínimo posible, por no considerarse la citada reiteración”.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Única.- Sobre la proporcionalidad y adecuación de la sanción impuesta.**

Si bien desde el punto de vista formal el expediente sancionador se ha tramitado ajustándose a la normativa procedimental, de su contenido se desprende que no se han tenido en consideración algunas de las peticiones realizadas por el denunciado y a las que tiene derecho, de acuerdo con la normativa reguladora de estos procedimientos: *Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común* y *Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

Analizadas estas cuestiones concretas, resulta lo siguiente:

- Sobre el reportaje fotográfico donde presuntamente se acredita el mal cuidado de los perros, de donde podía haberse deducido responsabilidad del propietario: el interesado lo solicitó con fecha 24/08/12, pero no le fue mostrado en su momento, como se desprende del informe municipal en respuesta a nuestra petición, de fecha 09/04/13, donde se remite al informe ambiental del Gobierno de Aragón y al posible acceso al mismo previa petición. No se aclara la duda manifestada de si realmente se trata de sus animales y sus instalaciones.

- Lo mismo cabe decir del certificado médico que aportó el afectado el día 09/10/12, para cuya consulta el informe municipal también se remite al expediente, lo que debería haberse hecho en el curso del mismo. Debe anotarse la extrañeza de, no figurando el afectado como denunciante (la Propuesta de resolución cita como primer documento "*Informe de boletín sancionador expedido por la Policía Local de Borja, de fecha 17 de junio de 21012 y que dio lugar a la apertura del presente expediente sancionador*"), admitir documentación de una persona ajena, en principio, al expediente.

- Existe acuerdo en que los ladridos tuvieron lugar el 17/06/12, y que la sanción se impuso por las molestias de ese día. Sin embargo, no se tiene en cuenta una alegación importante y alusiva a un hecho que, lamentablemente, no resulta extraño: el intento de robo en una caseta de las inmediaciones, que motivó el nerviosismo de los perros, difícil de acreditar si no se ha formulado denuncia.

- Igualmente, hay acuerdo en que no se ha sancionado por molestias continuas, al haber manifestaciones contrarias al respecto de vecinos cercanos, y por ello la sanción es inferior a la contenida en la propuesta. La existencia de otro expediente sancionador incoado con posterioridad por el mismo motivo no debe afectar a los hechos objeto del actual.

- No se ha atendido una alusión relativa a una posible animadversión del agente que formuló la denuncia, cuyo anterior atestado relativo al mal estado de los perros fue desautorizado por los servicios veterinarios de D.G.A. Si bien puede haber mediado tiempo entre uno y otro, como se indica en la respuesta, el atestado no ha dado lugar a un ulterior expediente. En el escrito que presenta el denunciado el 18/11/12 manifiesta su conocimiento de que han ido al lugar de los hechos otros agentes y comprobado que los perros no ladraban, y solicita los informes que se hubiesen elaborado, sin que se aporten al expediente.

- Si bien es correcto no atender en un expediente las alegaciones presentadas fuera de plazo, el hecho de que el denunciante haya molestado en ocasiones a los perros para que ladraran y llamar entonces a la Policía pone de manifiesto una situación de enfrentamiento que exige la máxima atención y comprobaciones por parte del Ayuntamiento a la hora de iniciar un expediente sancionador e imponer multas por ello

La sanción inicialmente propuesta era de 525 €, pero queda en 200 € por considerar que no concurría la habitualidad suficiente para imponer una mayor. Si bien la sanción se encuentra dentro de la horquilla prevista en la Ordenanza de Convivencia, supera en 49 € el mínimo, sin que se hayan determinado los elementos que sirven para justificar la cantidad impuesta en concepto de sanción (reiteración, intencionalidad, trascendencia social o gravedad de los daños causados, según el artículo 42 de la Ordenanza), por lo que se ha de reconducir a este umbral. Así lo determina el artículo 4.3 del *Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora* aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto, al disponer: *“En defecto de regulación específica establecida en la norma correspondiente, cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la*

*sanción en su grado mínimo*”. En este sentido, la Sentencia de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 07/03/96 señala que *“la discrecionalidad que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones, dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras,..”*. Aplicando esta doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia 464/2012, de 29 de marzo aclara: *“... para que se respete el principio de proporcionalidad resulta insuficiente con que la sanción administrativa impuesta se encuentre dentro de los márgenes o límites legalmente establecidos, sino que es necesario adecuar la sanción que se impone a la entidad de la infracción cometida. Para ello, como dice el Tribunal Supremo, debe acudirse a los criterios de graduación normativamente establecidos o a los que sean “inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico”*. Así, el principio de proporcionalidad implica no sólo motivar la procedencia de la sanción con la acreditación y explicación detallada de todos los elementos del tipo sancionador, sino también una motivación específica que permita justificar por qué se impone una concreta sanción y no otra menos gravosa también incluida dentro del abanico legal de posibles sanciones.

Por último, señalar que la amplitud de la redacción del artículo 37.a de la Ordenanza (considera infracción grave *“Perturbar la convivencia ciudadana mediante actos que incidan en la tranquilidad y en el ejercicio de derechos legítimos de otras personas, en el normal desarrollo de actividades de toda clase conforme a la normativa aplicable y en la salubridad u ornato público, siempre que se trate de conductas no tipificadas en la legislación sobre protección de la seguridad ciudadana”*) podría no ajustarse al principio de tipicidad regulado en el artículo 129 de la Ley 30/1992, que determina: *“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*, y ello exige que el tipo infractor, las sanciones y la relación entre las infracciones y sanciones, estén suficientemente predeterminados. Sobre esta

cuestión, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 181/2008, de 22 de diciembre, vincula al derecho a la legalidad sancionadora tanto la garantía de tipicidad de la conducta como la garantía de determinación de la norma sancionadora, y a tal objeto *“El art. 25.1 de la Constitución exige no sólo la sujeción de la jurisdicción sancionadora a los dictados de las Leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente pero similares a los que sí contempla. Esta garantía de tipicidad no es más que el reverso, el complemento y el presupuesto de la garantía de determinación que ha de preservar el legislador y, en su caso, la Administración, con normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" ... La garantía material de lex certa integra asimismo el derecho a no ser sancionado en aplicación de una disposición imprecisa, por lo que el déficit de taxatividad ... encuentra un cauce idóneo en el recurso de amparo”*.

Un ejemplo de la tipicidad de conductas como la aquí sancionada la encontramos en la *Ordenanza Municipal sobre Tenencia y Circulación de Animales de Compañía de Zaragoza*, que en este punto pretende que los propietarios de los animales se ocupen de ellos y penaliza la negligencia en el cuidado: su artículo 57.2 considera infracción grave *“g) No adoptar las medidas que procedan en orden a evitar las molestias que los animales puedan causar consistentes en ladridos, aullidos, maullidos, etc., estando a este respecto a lo establecido por la Ordenanza Municipal de protección de ruidos y vibraciones”*. Junto a esta penalización cuando hubiere culpa, se asigna una multa notablemente inferior a la que dio lugar a la queja: de 30,05 a 90,10 euros, según su artículo 58. Siguiendo el mismo criterio, tal vez sería más acertado reconducir este tipo de infracciones a la normativa sobre ruidos, que se ajusta mejor al problema concreto.

Por lo expuesto, consideramos que debería revisarse la sanción objeto de este expediente de queja, bien mediante su anulación o su reducción al nivel mínimo establecido en la Ordenanza para las infracciones graves.

También sería conveniente que, dado que las molestias por ladridos de perros no son sucesos extraños en el devenir de la vida local, se introdujese la infracción de forma específica en la Ordenanza, estableciendo la responsabilidad de los dueños de los animales si no manifiestan la diligencia exigible en su cuidado y

para evitar molestias a otras personas.

### **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 efectuar al Ayuntamiento de Borja las siguientes **SUGERENCIAS**:

**Primera.-** Que valore la revisión del expediente sancionador que ha motivado la queja para, en atención a las consideraciones expuestas, se anule la sanción objeto del mismo o, al menos, se reduzca al nivel mínimo establecido en la Ordenanza para las infracciones graves.

**Segunda.-** Que, con el fin de evitar la extensión excesiva de la cláusula abierta contenida en el artículo 37.a de la Ordenanza municipal, lo que crea inseguridad jurídica, tipifique de forma específica la responsabilidad de los dueños de los animales que causan molestias a otras personas, con fundamento en la falta de cuidado o atención hacia los mismos que puedan dar lugar a estos comportamientos.

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

**Zaragoza, a 19 de junio de 2013**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**