

Expte.

DI-907/2014-6

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

## **1. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión al expediente sancionador nº 68721/2013 del Area de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, mostrando el ciudadano su disconformidad con la denuncia formulada en los siguientes términos:

*“ Primero.- Que mediante escrito de fecha 09 de octubre de 2013 le ha sido notificado en el día de corrientes la incoación de una expediente sancionador del Servicio Administrativo de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, expediente número 68721/2013, en virtud del cual puede serle impuesta una sanción de entre 60 y 601 euros, y dentro del plazo concedido al efecto (documento adjunto, página 3)*

*Segundo.- Que no es correcto el relato de los hechos imputados ya que, para su conocimiento, y la determinación de la supuesta infracción cometida, debe tenerse en cuenta que en el día 02 de julio del 2013, se encontraba el dicente paseando con su perro por el parque del voluntariado cuando una patrulla de Policía Local le requirió para que mostrase su documentación y la del perro. Que en el momento de dicha identificación, llevaba a su perro perfectamente atado con la correspondiente correa de paseo. Que por este motivo no procede la incoación del presente expediente sancionador, ya que no estaba incumpliendo ningún precepto legal, y de ello se desprende que no incumplía el artículo 68.17 de la Ley 11/03 de 19 de marzo de protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Tercero.- Que en cuanto a los aspectos jurídicos, formales y sustantivos del mencionado expediente sancionador, se pone en conocimiento de ese órgano Instructor los siguientes elementos de juicio que evidencian la ausencia de los principios básicos para el ejercicio de la potestad y procedimiento sancionador:*

*Que al dicente se le sanciona en virtud de la Ley 11/03 de 19 de marzo, de protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual rige en toda la comunidad Autónoma de Aragón, si bien, en virtud de la Ley*

*30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común y a tenor de su artículo 127.1 y 2, en las que se desarrolla el Principio de Legalidad expone que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.*

*Se participa en tenor a lo expuesto a la Instrucción del presente expediente sancionador, y dado que los supuestos hechos denunciado ocurrieron dentro del ámbito municipal del municipio de Zaragoza, que en el municipio de Zaragoza ya existe una norma que regula la tenencia y circulación de animales de compañía, siendo está la ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE TENENCIA Y CIRCULACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA, aprobada en el Ayuntamiento de Zaragoza en Pleno el 31/10/1994 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 296 el 29/12/1994, por lo que es de aplicación preferente dicha norma, ya que en su capítulo Octavo, artículo 57 contempla la sanción que se pretende imponer al dicente...”*

**SEGUNDO.-** Admitida la queja a supervisión del organismo competente, se solicitó un informe del Area de Servicios Públicos del Consistorio zaragozano, que dio cumplida contestación a la petición remitiéndonos el siguiente escrito:

*“Respecto de las razones de fondo que se argumentan, se hace constar que al día de la fecha el expediente en el cual se incluye la acción sancionadora permanece en dependencias de la Policía Local, habida cuenta de la presentación de alegaciones por la persona denunciada el día 19 de octubre, sin que hayan sido objeto del correspondiente informe, por lo que nos emplazamos a su contestación al momento en que dicha circunstancia se produzca.*

*Respecto de las cuestiones procedimentales informamos que este Ayuntamiento ha optado, en tanto se aprueba la nueva Ordenanza de Animales de Compañía actualmente en tramitación con acomodación a la normativa legal vigente, por la aplicación de la Ley de Protección Animal de la Comunidad Autónoma de Aragón, texto legal de aplicación a todas las Entidades Locales de la Comunidad, contemplándose el ejercicio de la potestad sancionadora por éstas en virtud de la modificación que de su*

*artículo 82 realiza la Ley 12/2004 de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (BOA n° 153 de 31 de diciembre de 2004).*

*Así se estima que resulta de aplicación la Ley 11/2003 de 19 de marzo de Protección Animal en la Comunidad Autónoma, ello por dos razones. En primer lugar en aplicación del principio de jerarquía normativa que determina la supremacía de las disposiciones con rango formal de ley sobre las reglamentarias como es una ordenanza municipal. En segundo lugar en aplicación del criterio de primacía de la norma posterior en el tiempo sobre la anterior. Ambos criterios se encuentran reconocidos por la jurisprudencia como principales a la hora de resolver la antinomia de las normas, que es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez y atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.*

*La nueva Ordenanza deberá respetar las determinaciones legislativas ya existentes, por lo que dicho conflicto no debiera producirse.*

*Respecto de la manifestación relativa a la preeminencia de una ordenanza municipal sobre cualquier otra norma que, al parecer según el reclamante en dicha instancia, encuentra su acomodo en la Ley 30/92 de 26 de noviembre, simplemente manifestar no existe necesidad de examinar exhaustivamente su texto a fin de localizar tal afirmación, por cuanto resulta contraria a los principios de jerarquía y competencia que sí se recogen en el artículo 51 de dicho texto legal...”*

**TERCERO.-** La reforma operada por Ley 12/2004, de 29 de diciembre de medidas tributarias y administrativas en el artículo 82 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón en relación al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades locales, a que se refiere la Administración municipal en su informe, ha sido la siguiente:

#### *<< CAPITULO V*

##### *Acción administrativa en materia de protección animal*

*Artículo 59.-Modificación de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Se modifica el artículo 82 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, que queda redactado como sigue:*

*«Artículo 82.-Competencia.*

1. Son competentes para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley los órganos correspondientes de las entidades locales o de la administración autonómica, de acuerdo con las competencias que a cada Administración le atribuye el ordenamiento jurídico.

2. Las entidades locales determinarán, de acuerdo con su normativa de funcionamiento, los órganos que tienen encomendadas las facultades señaladas en el apartado anterior.

3. Cuando la administración autonómica sea la competente para ejercer la potestad sancionadora, las facultades correspondientes serán desempeñadas por los siguientes órganos:

a) La iniciación de los procedimientos sancionadores, por los Directores de los Servicios Provinciales del Departamento competente por razón de la materia.

b) La resolución de los procedimientos sancionadores, por:

-los Directores de los Servicios Provinciales, para las sanciones de hasta doce mil euros con veinticuatro céntimos de euro (12.020,24 euros);

-el Director General competente por razón de la materia, para las sanciones comprendidas entre doce mil veinte euros con veinticinco céntimos de euro (12.020,25 euros) y treinta mil cincuenta euros con sesenta y un céntimos de euro (30.050,61 euros);

-el Consejero competente por razón de la materia, para las sanciones cuya cuantía supere los treinta mil cincuenta euros con sesenta y un céntimos de euro (30.050,61 euros).

c) El órgano competente para la imposición de las sanciones pecuniarias lo será también para imponer sanciones complementarias. >>

**CUARTO.-** Con posterioridad, y a nuestra solicitud, el informe anterior fue ampliado en los siguientes términos:

*“Primero. No existe en el expediente ningún documento que incorpore la mención a la que el reclamante en esa instancia alude. La denuncia que ha motivado la incoación del expediente es la que ya se proporcionó en su momento. El documento que firmó el reclamante es el referido. Si existe otro documento, este Servicio no tiene constancia de ello.*

*Segundo. A nuestro juicio no nos encontramos ante una aplicación retroactiva de la Ley por cuanto en el momento de la comisión del hecho ambas normas, Ordenanza y Ley se encontraban vigentes. Sin embargo, y esto se menciona como información adicional, el supuesto sí que se plantea*

*con la aprobación de la Ordenanza sobre la protección, la tenencia responsable y la venta de animales aprobada en Pleno de 29 de noviembre de 2013, que prevé para este supuesto una sanción de 50 €, siendo ésta la cuantía que se propondrá al órgano competente para su imposición. “*

**QUINTO.-** Finalmente, en fecha 26 de marzo de 2014 recayó resolución sancionadora en el expediente, imponiendo al administrado la sanción de 50 € en aplicación de la nueva *Ordenanza Municipal sobre la Protección, la Tenencia responsable y la Venta de Animales (29/11/2013)*, informándonos a este respecto la Administración sancionadora que *“...Respecto de lo planteado por el reclamante en esa instancia, debemos informar lo que establece el artículo 36 de la Ordenanza, que dispone lo siguiente:*

*1. Constituyen infracciones administrativas en materia de protección, tenencia y venta de animales, las acciones y omisiones tipificadas como tales en la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, en la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, en la demás legislación sectorial sobre la materia y en la presente Ordenanza.*

*2. Las infracciones administrativas serán determinadas y sancionadas de conformidad con lo dispuesto en la normativa mencionada en el apartado anterior. En el caso de infracciones tipificadas por la presente Ordenanza se aplicarán las sanciones que específicamente determine, respetando siempre lo dispuesto en aquellas normas de rango superior que resulten aplicables”.*

## **2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** En el ámbito de la potestad sancionadora, esta Institución desarrolla su labor de supervisión en dos aspectos:

1. Comprobación de la legalidad de los trámites y resolución del procedimiento sancionador seguidos en el supuesto concreto que se somete a nuestra decisión.

2. Estudio de la valoración de la prueba.

**SEGUNDA.-** En referencia a este segundo punto, hay que indicar que en el expediente sancionador objeto de queja el ciudadano niega los hechos que constan en la denuncia, alegando *“que no es correcto el relato de los hechos imputados..., que en el momento de la identificación, llevaba a su perro perfectamente atado con la correspondiente correa de paseo,... que por este motivo no procede la incoación del presente expediente sancionador, ya que no estaba incumpliendo ningún precepto legal...”*. Nos encontramos con dos versiones contradictorias sobre la comisión de los hechos denunciados.

A este respecto ha de señalarse, como premisa jurídica, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de presunción de veracidad de las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad. Así viene recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

*“Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”* (artículo 137.3)

Esta presunción de veracidad se fundamenta en la mayor objetividad y consiguiente credibilidad que se supone a los mismos, por lo que cuando existen versiones contradictorias de los hechos prevalece su versión si no se aportan pruebas que la desvirtúen, lo que no se ha efectuado por el ciudadano sancionado, constando sin embargo en el expediente un informe del agente denunciante en el que se ratifica en la descripción de los hechos que se hicieron constar en la denuncia.

En este sentido, es reiterada la jurisprudencia que señala que en aquellos casos en que los hechos son fugaces e irreproducibles como tales en el procedimiento sancionador y que son presenciados directamente por los agentes de la autoridad, *“es natural que el ordenamiento jurídico reaccione estableciendo la prevalencia de la declaración del funcionario público, subjetivamente desinteresado en el objeto del procedimiento sancionador, por encima de la del administrado ...”*, correspondiendo a éste destruir con pruebas suficientes, precisas y plenamente convincentes la presunción *iuris tantum* que se reconoce al documento público extendido por el funcionario que tiene la condición de autoridad, ajustándose a los requisitos establecidos, no siendo suficiente para destruir el valor y la fuerza probatoria de la denuncia *“la mera manifestación en este sentido del interesado”*.

Así, de conformidad con la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, la

valoración de la Administración entra dentro del ámbito de discrecionalidad inherente a su potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano que hubiere dictado la resolución controvertida pueda ser suplantado por el de esta Institución, a salvo la falta de prueba de cargo o la valoración ilógica e irracional de los medios probatorios practicados que vulneraren la presunción de inocencia, lo que no se aprecia en el caso objeto de queja.

**TERCERA.-** En cuanto a las alegaciones formuladas por el presentador de la queja en orden a su disconformidad con la normativa aplicada, indicar que finalmente se ha dictado en el expediente administrativo resolución sancionadora al amparo de la nueva Ordenanza Municipal sobre la Protección, la Tenencia responsable y la Venta de Animales (29/11/2013).

La sanción económica impuesta es menor que la que establece la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, y en ello fundamenta la Administración sancionadora la elección de esa norma con base en el principio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras más favorables. El problema se plantea al resultar esa sanción todavía más elevada que la que preveía la Ordenanza Municipal sobre tenencia y circulación de animales de compañía (31/10/1994), norma que ha sido derogada por la Ordenanza de 2013 pero que se encontraba vigente en el momento de comisión de la infracción.

**CUARTA.-** Esta Institución no comparte la decisión municipal adoptada en cuanto a la norma que resulta aplicable al caso, y ello en base a las siguientes consideraciones:

En el momento de cometerse la infracción, había dos normas vigentes y plenamente aplicables. No hay que olvidar que los preceptos que recoge el Capítulo Octavo (*"Infracciones y sanciones"*) de la Ordenanza de 1994 fueron objeto de cuestión de legalidad y se declararon finalmente ajustados a Derecho en virtud de Sentencia de la sección 4ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2004. En esta resolución, la Sala, una vez expuesta la doctrina constitucional sobre autonomía local y reconocida la dificultad que tienen los ayuntamientos para hacer cumplir sus ordenanzas, declara que la corporación local puede tipificar en una materia en la que en el momento de dictarse no había norma estatal ni autonómica que expresamente le diera cobertura, tratando de proteger una competencia nuclear del ayuntamiento como es la higiene ambiental, la salud y la seguridad de las personas en cuanto se ven afectadas por la tenencia de animales domésticos.

Tras la entrada en vigor de la Ley autonómica en el año 2003 sin recoger ningún régimen transitorio ni especificación alguna sobre la regulación sancionadora municipal en la materia objeto de estudio (salvo la referencia contenida en el artículo 66.2 al especificar que *"No se sancionarán*

*los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, objeto y fundamento”) y el dictado de la jurisprudencia anterior, se procedió a la modificación de la Ley de Protección Animal a través de la Ley 12/2004, de 29 de diciembre de medidas tributarias y administrativas, añadiendo a su artículo 82 la competencia de las entidades locales para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores y determinar los órganos competentes para estas funciones. A partir de ahí, se ha producido un periodo prolongado de tiempo de vigencia de ambas normas hasta que la Ordenanza de 2013 ha derogado expresamente la de 1994, si bien ello se produce una vez que ya se ha cometido la infracción que da lugar al expediente sancionador.*

**QUINTA.-** La sanción prevista en la Ordenanza de 2013 por la comisión de infracciones leves es de 50 a 100 € (artículo 38), siendo que la Ley de 2004 establece para el mismo tipo de infracción una sanción de 60 a 601 € (artículo 71 a). De ello se deriva no sólo cual, entre las dos, es la normativa de aplicación más favorable al administrado (criterio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras más favorables que ha seguido la Administración municipal) sino que la entidad local goza de plena autonomía en la regulación de esta materia, pues ha fijado un abanico pecuniario que, aunque no lo supera, no coincide con el establecido por la ley autonómica, como debería ser en otro caso.

Y si, en consecuencia, la Administración ha primado el principio de especialidad (con base en el de retroactividad de la disposición sancionadora más favorable) sobre el de jerarquía normativa, debería haber aplicado el de la norma municipal que estaba en vigor en el momento de cometerse la infracción, que es además la que figura en la denuncia originaria del expediente, al ser la que prevé la sanción más favorable de todas. Así se recoge en su artículo 58 (multa hasta 30 €), declarado plenamente vigente por la sentencia ya citada.

**SEXTA.-** Por último, también consideramos de aplicación en el presente caso el principio de seguridad jurídica, no debiendo sufrir el administrado las consecuencias negativas que se derivarían de una tardía regulación de la materia, pues no hay que olvidar que la Ordenanza que consideramos aplicable es de 1994, la Ley autonómica se dicta casi diez años después, y la nueva regulación municipal no llega hasta transcurrido otro decenio, siendo que el expediente sancionador también es reflejo de esta inseguridad jurídica, pues la denuncia hace referencia a la Ordenanza de 1994, en la propuesta de resolución se señala la Ley de 2003 y en la resolución sancionadora que finalmente se dicta se considera de aplicación la nueva Ordenanza de 2013 que acaba de entrar en vigor.



### **3. 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, he resuelto formularle la siguiente Sugerencia:

Que en el expediente sancionador nº 68721/2013 del Area de Servicios Públicos de ese Ayuntamiento, se valoren las anteriores consideraciones a los efectos de aplicar al administrado la normativa sancionadora que establecía la *Ordenanza Municipal sobre tenencia y circulación de animales de compañía (31/10/1994)*, actualmente derogada pero vigente en el momento de comisión de la infracción.

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

**Zaragoza, a 25 de septiembre de 2014**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**