

Expte.

DI-2294/2017-10

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

## I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** En fecha 19-07-2017 tuvo entrada en registro de esta Institución queja individual.

**SEGUNDO.-** En la misma se hacía referencia a escrito, fechado en 14 de julio de 2017, y presentado ante el Ayuntamiento de Zaragoza, en el que planteaba lo siguiente:

*“Remito esta consulta con carácter vinculante al Servicio de Licencias Urbanísticas del Ayuntamiento de Zaragoza conforme al artículo 29 de la Constitución en el que todos los ciudadanos tienen derecho a la petición por escrito a los poderes públicos y hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención.*

*Con fecha 25 de mayo de 2017 se me incoa un procedimiento sancionador por la comisión de una infracción urbanística leve, consistente en el ejercicio de la actividad de cuidado de mascotas sin Licencia de Apertura de actividad económica en mi domicilio.*

*Pido cita previa, y con fecha 14 de junio acudo al Servicio de Disciplina Urbanística donde la secretaria del procedimiento me explica la situación.*

*Por un lado, no la solicité porque no creí necesario tener que obtener una Licencia de Apertura Económica para un trabajo esporádico que realizo en mi domicilio particular.*

*Aun así, procedo a solicitar la licencia que se me requiere, por lo que primero acudo a Información General de Urbanismo donde pregunto si puedo solicitar la licencia y me contestan afirmativamente.*

*Debo solicitar una licencia de apertura de actividad no calificada, para aquellas actividades en el domicilio habitual, con límite de 10 m2, que no se atiende al público, sin personal asalariado y pudiéndose solicitar para cualquier planta del edificio.*

*Paso al Servicio de Licencias Urbanísticas para presentar la solicitud y en Información Técnica me dicen que no procede solicitar la licencia, porque la actividad que quiero realizar no es una actividad profesional, y solo se conceden licencias a despachos profesionales o razón social.*

*¿Dónde establece el Ayuntamiento que solo se pueden conceder licencias a despachos profesionales?*

*¿Cómo dirimen lo que es una actividad económica o profesional?*

*En el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre del Ministerio de Economía y Hacienda, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas, en su Regla 3 dice lo siguiente:*

*1. Tienen la consideración de actividades económicas cualesquiera actividades de carácter empresarial, profesional o artística. A estos efectos se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.*

*2. Tienen la consideración de actividades empresariales, los servicios clasificados en la sección 1ª.*

*En la sección 1ª que menciona, aparece el grupo 979.Otros servicios personales no comprendidos en otras partes, y el epígrafe 979.4 - Adiestramiento de animales y otros servicios de atenciones a animales domésticos.*

*Así mismo, el grupo 659.Comercio al por menor, establece en el epígrafe 659.7-Comercio al por menor de semillas, abonos, flores, plantas y pequeños animales. Al que añade una Nota: Este epígrafe faculta para el cuidado de pequeños animales.*

*La Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, analiza el concepto de empresario o profesional en su artículo 5.*

*1.c) Se reputarán empresarios o profesionales quienes realicen prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorporal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo.*

*2. Son actividades empresariales o profesionales las que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción material y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.*

*En particular, tienen esta consideración las actividades de prestación de servicios, incluidas las de artesanía, agrícolas, forestales, ganaderas, pesqueras, de construcción, mineras y el ejercicio de profesiones liberales y artísticas.*

*Por lo tanto, el cuidado de mascotas es una actividad económica regulada por el Ministerio de Economía y Hacienda en sus epígrafes 979.4 y 659.7 y una actividad profesional al prestar un servicio a la ciudadanía.*

*Repito la cuestión, ¿con base en qué normativa el Ayuntamiento puede decir que el cuidado de mascotas no es una profesión o una actividad económica? ¿No debía entenderse, por el contrario, que sí lo es con base en la normativa tributaria o de la Seguridad Social?*

*Entendiendo que lo que yo iba hacer era una actividad económica/profesional, con fecha 12 de julio de 2016 me di de alta en la Agencia Tributaria, en el epígrafe 979.4/1. Adiestramiento y cuidado de animales. Tipo de actividad: Empresarial. (adjunto copia)*

*Del mismo modo acudí a la Tesorería General de la Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social donde realicé la consulta por escrito de si debía causar alta en el régimen especial de trabajadores autónomos, donde me informaron que al realizar una actividad de forma esporádica y siendo que la retribución es escasa estoy excluida del sistema de la Seguridad Social (adjunto copia)*

*Respecto a la normativa de los núcleos zoológicos, el Decreto 181/2009, de 20 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los núcleos zoológicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, establece en su Anexo que tienen la consideración de núcleo zoológico 4.b) Residencias, guarderías, centros de acogida y perreras. En ningún caso, el cuidado de mascotas que ejerzo en mi casa puede equipararse a una residencia o guardería, ya que como diré después, el cuidado lo hago de 1 SOLO PERRO y se considera núcleo zoológico si se tiene más de 5 animales de la misma especie.*

*Así mismo, pregunté al Administrador del edificio donde vivo, para saber si en los Estatutos de la comunidad había alguna restricción en cuestión de ejercer alguna actividad y me dijo que no lo había, a lo que le he solicitado copia de los estatutos y un certificado (adjunto copia)*

*Vivo en un ático, en una planta 11 donde no hay ningún otro piso, ni arriba ni en los laterales, con una gran terraza para esparcimiento del perro y los vecinos de la planta de abajo están al corriente de esta situación y me han manifestado que no tienen ningún problema. ¿Qué diferencia puede haber entre tener mi propio perro o estar cuidando el perro de otra persona? Ninguno.*

*Solicité la compatibilidad en mi trabajo habitual de funcionaria de la Universidad de Zaragoza, que me fue concedida con fecha de 8 de julio de 2016 (adjunto copia)*

*Apelo en esta primera parte a la buena fe de mi actuación desde el principio de la actividad, realizando todas las gestiones administrativas y burocráticas que creí que debía hacer.*

*¿Cuál es la actividad económica que realizo?*

*Cuido en mi domicilio de forma esporádica (algún fin de semana al mes) perros pequeños (por lo tanto, no PPP), y no más de 1 PERRO a la vez, o 2 si son del mismo dueño (por lo que no soy núcleo zoológico ni guardería, ni residencia). No es mi trabajo principal y la retribución tiene escasa rentabilidad, una media de 300 euros el trimestre (Para corroborar esto, adjunto copia de una relación de las facturas emitidas en dos periodos distintos, para comprobar en las fechas que el cuidado de perros es esporádico, y la rentabilidad de la actividad, así como una pantalla de mi página web que aportaron en el procedimiento sancionador- donde se especifica que es un servicio exclusivo y que solo cuido de tu perro (solo UNO). Del mismo modo, cuando se personó la Policía Local en mi domicilio el sábado, 11 de marzo, pudieron constatar que no estaba cuidando ningún perro, aun siendo fin de semana, por lo que es cierto que es un trabajo ocasional*

*\*\**

*Vuelvo a plantear la cuestión. ¿Es necesaria una licencia para esta actividad esporádica? Y de ser así, ¿qué problema hay en concederla?*

*Despachos profesionales se entiende para actividades reguladas, pero no todas las profesiones lo están, no siempre las actividades profesionales deben ir parejas a un colegio profesional. El cuidado de niños, dar clases, un asesor fiscal... son profesiones que se realizan en casa y no son profesionales colegiados.*

*Pongo un ejemplo. El Instituto Aragonés de la Mujer del Gobierno de Aragón, junto con la Federación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (FEACCU) de Huesca, han implantado en Huesca, desde 2003 un programa llamado Casas Canguro, en el que madres atienden a tres o cuatro niños menores de tres años en su propio hogar y les proporciona una atención personalizada. Esta práctica viene avalada por una generalización de este servicio en muchos países europeos.*

*Si se han implantado las Casas Canguros de Niños en Aragón, ¿no es lógico que se aprueben las Casas Canguros de Perros? El objetivo es el mismo: facilitar la conciliación familiar con la tenencia de una mascota de aquellos dueños que quieren salir de vacaciones pero no quieren dejar su perro pequeño en una guardería canina.*

*El perro se siente como en casa, forma parte de tu vida los días que está en el hogar y tú formas parte de su vida. Es un trato individualizado, familiar, en un ambiente acogedor y en permanente contacto, ya que se limita el número de perros a tener.*

*Los dueños de estos perros no se plantean dejar a sus mascotas en una guardería de perros, por lo que no es una competencia desleal, ya que son públicos distintos.*

*Más aún, cuando el Congreso de los Diputados ha apoyado por unanimidad una proposición no de ley por la que insta al Gobierno a promover las reformas legales necesarias para crear una categoría especial en el Código Civil donde se defina a los animales como "seres vivos dotados de sensibilidad".*

*Esta proposición, presentada gracias a una fuerte presión social con más de 260.000 firmas recogidas, nos muestra como los animales, y más los animales de compañía comienzan a tener su cada vez más protagonismo en la sociedad, y por lo tanto se considera un deber político empezar a andar en la misma dirección hacia una sociedad más evolucionada, fomentando una serie prácticas, profesiones y valores que nos permitan avanzar hacia una sociedad más tolerante, empática y justa, que fomente el otorgamiento y el respeto de los derechos de los animales.*

*Del mismo modo, esta profesión también es una alternativa al abandono de animales de compañía, que ha experimentado un aumento de más del 20 por ciento desde el 2007, y se produce, sobre todo, durante los periodos vacacionales de sus dueños. Casas canguro, clínicas veterinarias o peluquerías caninas ofrecen a los dueños la posibilidad de acoger a sus animales.*

*\*\**

*Por otro lado, concederme esta licencia significa apoyar a la mujer emprendedora para crear empresas novedosas, acorde con los tiempos en los que vivimos.*

*La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores, dice: Es necesario mejorar la eficacia de las políticas de apoyo institucional al emprendimiento, que abarcan todas aquellas iniciativas públicas que ofrecen servicios de asistencia, información, asesoramiento y fomento de la cultura emprendedora o impulsan la prestación de estos servicios con carácter privado a través de esquemas de colaboración o de la concesión de ayudas o financiación.*

*El concepto de emprendedor se define de forma amplia, como aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que van a desarrollar o están desarrollando una actividad económica productiva. Así, se pretende que las medidas de la Ley puedan beneficiar a todas las empresas, con independencia de su tamaño y de la etapa del ciclo empresarial en lo que se encuentren.*

*Según la OCDE, España es el segundo país de Europa donde más trámites es necesario realizar para crear una empresa y la Unión Europea es la región con menor número de emprendedores. Y España, junto al resto de países mediterráneos, cuenta con la proporción más baja: el 8%.*

*El Ayuntamiento de Zaragoza debe velar por fomentar el empleo entre sus ciudadanos en vez de poner trabas burocráticas, más aún cuando*

*desde el Gobierno se promueve la cultura emprendedora como un acicate para salir de la crisis.*

*La construcción de un nuevo tejido empresarial alrededor de los animales de compañía (5.000.000 de perros censados en España) nos hace ver que nuevos modelos están siendo demandados en la sociedad.*

*Según un informe, el 75% de las profesiones del futuro se están creando. Un informe de Deloitte destaca que la mayoría de los jóvenes trabajadores quieren trabajos que cultiven la creatividad y la innovación, pero este dato contrasta con la realidad, ya que, según la misma encuesta, la mayoría de quienes están actualmente empleados afirma no encontrar alicientes a su espíritu creativo en el entorno laboral. La noción del éxito empresarial no debe medirse exclusivamente a través de la cuenta de resultados, sino también por el impacto que esas profesiones tienen en la sociedad.*

*\*\**

*Además, páginas web como Gudog.es, donde se prestan servicios de cuidado de perros, cuenta con 93 cuidadores en Zaragoza, donde se encuentran veterinarios, adiestradores, peluqueros caninos y amantes de los animales. Solo en Madrid hay 1074 cuidadores, 540 en Barcelona, 208 en Valencia, 152 en Sevilla, 122 en Granada, 61 en Bilbao, 58 en Salamanca, 54 en Murcia... En otra web, Dogbuddy.es, hay 68 cuidadores en Zaragoza y números similares a Gudog en el resto de ciudades españolas.*

*¿De verdad no es necesario regular esta nueva profesión?*

*Yo que he seguido todos los pasos legales, ¿se me deniega poder ejercer de cuidadora de perros en casa, siendo que hay cientos en Zaragoza, miles en España que lo están haciendo de forma ilegal? ¿No sería mejor conceder la licencia a quien de verdad quiere hacerlo de forma legal, y denegarlas a aquellos que no lo hacen legalmente?*

*Por otra parte, resulta de todo punto incongruente con los principios más elementales del derecho administrativo sancionador tratar de imponer una sanción por no haber solicitado licencia de actividad, al mismo tiempo se deniega la solicitud de licencia por dicha actividad.*

*Por lo tanto, y ya que desde Urbanismo me dijeron que si solicitaba la licencia y no me la concedían no se me devolvían las tasas abonadas, realizo esta consulta escrita sobre esta cuestión, esperando un pronunciamiento expreso por el órgano municipal competente en el que se acceda a mi solicitud de licencia, indicándome, en su caso, los pasos a seguir, o en su defecto, se motive y justifique las razones por las cuales este Ayuntamiento rechaza la concesión de licencia urbanística para esta actividad”.*

**TERCERO.-** Asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguientes actuaciones de instrucción

1.- Con fecha 25-07-2017 (R.S. nº 7862, de 26-07-2017) se solicitó información al Ayuntamiento de Zaragoza, sobre la cuestión planteada en queja, y en particular de la respuesta que se preveía dar al escrito presentado por la interesada.

2.- Con fecha 28-08-2017 (R.S. nº 8562) se dirigió un primer recordatorio de nuestra petición de información al Ayuntamiento de Zaragoza, y, por segunda vez, con fecha 28-09-2017 (R.S. nº 9618, de 2-10-2017), sin que hasta la fecha se nos haya dado respuesta alguna por dicha Administración Local.

**CUARTO.-** De la documentación aportada al Expediente por parte de la presentadora de queja, resulta :

4.1.- Con fecha 25 de mayo de 2017, El Coordinador General del Área de Urbanismo y Sostenibilidad y Gerente de Urbanismo, por Decretos de Alcaldía de 19 de enero de 2009 y 18 de junio de 2015, con fecha 25 de mayo de 2017, resolvió lo siguiente :

*“PRIMERO.- Incoar a [ X ] procedimiento sancionador por la comisión de una infracción urbanística LEVE consistente en el ejercicio de la actividad de cuidado de mascotas sin licencia en ..... (M.....) nº 1. 11º - A, que puede ser sancionada con multa de 600 a 6.000 €, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 b) de la Ley 3/2009, de 17 de junio. de Urbanismo de Aragón.*

*Tratándose de uso del suelo realizado sin licencia, y siempre que dicho acto pudieran ser compatible con la ordenación vigente, lo multa se establecerá de acuerdo con las reglas que seguidamente se indican, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción de este procedimiento:*

*- Si en el momento de la imposición no ha sido solicitada la preceptiva licencia, la multa ascenderá hasta un máximo de 6.000 €*

*- Si en el momento de la imposición ha sido solicitada la preceptiva licencia, la multa ascenderá hasta un máximo de 3.000 €.*

*El procedimiento que mediante este acto se incoa tiene carácter simplificado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón. En el presente caso le correspondería una sanción de 600,00 €, sin perjuicio de tener que ser modificada en caso de que las circunstancias existentes en este momento se modificaran.*

*SEGUNDO.- Nombrar como Instructor del procedimiento a D<sup>a</sup>. P... L... N..., Jefa del Servicio de Disciplina Urbanística, o persona que le sustituya, y como Secretario a D<sup>a</sup> A... S... R..., Jefe de la Sección Jurídica de Control de*

*Actividades, o persona que le sustituya, advirtiendo al presunto responsable que puede recusar a cualquiera de estas personas Si estima que están incurso en alguno de los motivos previstos en el artículo 28.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del mismo texto legal.*

*TERCERO.- Comunicar al presunto responsable que el órgano competente para la resolución del expediente es el Coordinador General del Área de Urbanismo y Sostenibilidad y Gerente de Urbanismo, por delegación de atribuciones realizadas mediante Decretos de Alcaldía de 19 de enero de 2009 y 18 de junio de 2015.*

*CUARTO.- Dar audiencia al presunto responsable por el plazo de 10 días a partir de la notificación de este acuerdo para formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime convenientes.*

*QUINTO: Indicar al presunto responsable la posibilidad de reconocer voluntariamente la responsabilidad. ....”*

**4.2.-** El mismo Coordinador General del Área de Urbanismo y Sostenibilidad y Gerente de Urbanismo, por Decretos de Alcaldía de 19 de enero de 2009 y 18 de junio de 2015, resolvió, con fecha 06 de julio de 2017:

*“PRIMERO: Imponer a [ X ] (25....M) una multa de 600,00 € por la comisión de una infracción urbanística LEVE consistente en el ejercicio de la actividad de cuidado de mascotas sin la autorización municipal correspondiente en ..... (M....) nº 1 11º - A, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.*

*La multa que en este acto se impone se ajusta a las cuantías máxima y mínima señaladas en el artículo 109.3 de la Ley 11/2014 de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, y en su graduación se ha tenido en cuenta lo previsto en el artículo 110 de la mencionada norma legal.*

*SEGUNDO.- Dar traslado:*

*- A los interesados.*

*- A la Unidad de Gestión de Ingresos Urbanísticos como requisito previo para el inicio del procedimiento recaudatorio de la multa impuesta.”*

Resolución que fue notificada a la presentadora de la queja que nos ocupa, con ofrecimiento de recursos.

**4.3.-** Mediante escrito de fecha 14 de julio de 2017 la presentadora de queja presentó solicitud de consulta vinculante al Servicio de Licencias Urbanísticas, en los términos que se reproducen en apartado Segundo de Antecedentes, y que incluía “in fine” de la misma solicitud de Licencia, con Expediente nº 885613/2017, asignado en Registro municipal

No consta a esta Institución respuesta alguna municipal a dicha



consulta y petición de Licencia, ni a directamente a la interesada, ni a través de información a esta Institución.

**4.4.-** Al amparo de ofrecimiento recogido en notificación de la resolución sancionadora, se presentó Recurso reposición, fechado en 31-07-2017, argumentando :

*“Que con fecha 6 de julio de 2017 me fue notificada la Resolución con número de expediente 205830/2017, por la que se me impone una sanción de multa de 600 euros, como responsable de una infracción urbanística leve tipificada en el artículo 106 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.*

*Que considerando dicha Resolución contraria a Derecho, y lesiva para los derechos e intereses legítimos de quien suscribe, por el presente, interpongo RECURSO DE REPOSICIÓN contra dicho acto de imposición de sanción, al amparo de lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recurso que baso y fundamento en los siguientes HECHOS:*

*Con fecha 25 de mayo de 2017 se inició un procedimiento sancionador con número de expediente 205830/2017 por la comisión de una infracción urbanística leve con una multa de 600 euros, consistente en el ejercicio de la actividad de cuidado de mascotas sin licencia en M....., 1, 11º A, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, cuyo acuerdo de iniciación me fue notificado con fecha 9 de junio de 2017.*

*Con fecha 6 de julio de 2017, me ha sido notificada la Resolución con número de expediente 205830/2017, por la que se me impone una multa de 600 euros por la comisión de una infracción urbanística leve consistente en el ejercicio de la actividad de cuidado de mascotas sin la autorización municipal correspondiente en M....., 1, 11º A, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.*

*El acto administrativo que por medio del presente escrito se recurre es contrario a derecho por diversos motivos que determinan la invalidez del mismo.*

*En primer lugar, por haberse omitido el trámite esencial de notificación de la propuesta de resolución realizada por la instructora del procedimiento; propuesta de resolución que debía haberme sido notificada en aplicación de lo previsto en el artículo 89.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 14.1 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*La tramitación por el procedimiento simplificado no puede suponer una merma en los derechos y garantías al procedimiento del presunto responsable hasta el punto de, como es el caso, omitir un trámite esencial*

*que ha supuesto, como a continuación expondré, mi indefensión en el mismo. Tampoco puede aducirse que el hecho de no haber presentado alegaciones al acuerdo de iniciación supone la elevación de este escrito a propuesta de resolución, pues se incumplen las dos condiciones que establece el artículo 8.2 del precitado Decreto 28/2001 para que dicho efecto se produzca: ni se advirtió en la notificación del acuerdo de iniciación tal circunstancia, ni se contenía un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (como se afirmará a continuación, el tipo infractor aplicado en el acuerdo de iniciación es distinto al finalmente aplicado en la resolución sancionadora, en la que incluso se aplica un régimen sancionador contenido en una Ley distinta).*

*En este sentido, tal y como determina la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1998 (RJ 1998, 2137) "la omisión en la notificación de la propuesta de resolución determina la nulidad del procedimiento, cuando la comunicación del acto inicial, o en su caso, del pliego de cargos no se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada".*

*En segundo lugar, tal y como se acaba de adelantar, porque la resolución se separa del contenido del acuerdo de iniciación de forma sustancial, hasta el punto que se aplica un régimen sancionador previsto en una Ley distinta (no aludida en el acuerdo de iniciación notificado) y en la que el bien jurídico protegido también es distinto (protección de la legalidad urbanística frente a protección ambiental). En efecto, el tipo infractor que se aplica y por el que se procede a la sanción deriva del régimen previsto en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, cuando en el acuerdo de iniciación del procedimiento (sobre el que renuncié a la presentación de alegaciones) se aludía a una infracción urbanística prevista en el artículo 274 b) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Este cambio evidente en el tipo infractor aplicado, en ausencia de notificación de la propuesta de resolución, determina mi indefensión en el procedimiento, pues no se me ha ofrecido trámite de audiencia ni posibilidad de alegación ante esta importante modificación de la tipificación de los hechos expresada en el acuerdo de iniciación previamente notificado y aceptado.*

*Si a esto se le añade el contenido impreciso de la resolución sancionadora, en la que no se identifica, siquiera, si el hecho que motiva la sanción se subsume en la conducta infractora prevista en la letra a), en la b) o en la c) del artículo 106 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, todas ellas distintas y de las que se pueden derivar consecuencias jurídicas muy diversas, parece evidente concluir la invalidez de la resolución sancionadora, concurriendo las causas previstas en el apartado primero, letras a) y e), del artículo 47 y del artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Por todo lo expuesto, SOLICITO:*

*Que tenga por presentado este escrito y en su virtud por interpuesto recurso de reposición frente a la Resolución del número de expediente 205830/2017, y tras los trámites oportunos, estime el mismo y se anule el procedimiento sancionador.”*

**4.5.-** Sin dar respuesta alguna ni a la consulta y solicitud de licencia presentada al Servicio de Licencias Urbanísticas, ni al Recurso interpuesto contra la resolución sancionadora, se ha practicado notificación de talón de cargo-carta de pago de la sanción impuesta para su pago.

## **II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**PRIMERA.-** El artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, encomienda al Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto y dispone, en su artículo 59.2, que en el ejercicio de su función podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**SEGUNDA.-** Más adelante, el artículo 19 de la misma Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, establece la obligación general de todos los poderes públicos y entidades afectadas por dicha Ley de auxiliar al Justicia en sus investigaciones, y añade que *“las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia ..... las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.”*

**TERCERA.-** A la luz de las disposiciones antes referenciadas, consideramos que el Ayuntamiento de Zaragoza, al no dar respuesta alguna a las reiteradas solicitudes de información dirigidas al mismo para instrucción y resolución del expediente, ha incumplido con las obligaciones que la citada

Ley 4/1985 le impone para con esta Institución, a la que la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobada por Ley Orgánica, 5/2007, en su art. 59, reconoce plena competencia para supervisar la actuación de los Entes Locales de nuestra Comunidad Autónoma, como ya lo estaba reconocido respecto a la Administración Autonómica, desde el Estatuto de 1982, y Ley reguladora de esta Institución, de 1985.

**CUARTA.-** Dicho lo anterior, consideramos procedente recordar a la Administración municipal el derecho legalmente reconocido a todos los ciudadanos a “*ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones*” (art. 13. e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común), derecho que resulta vulnerado, a juicio de esta Institución, en el caso que nos ocupa, al no haberse dado respuesta a la consulta vinculante, de fecha 14 de julio de 2017, dirigida por la interesada al Servicio municipal de Licencias, tras verse afectada por una actuación contradictoria de la propia Administración, que, por una parte, le incoó un procedimiento sancionador por ejercicio de una actividad (cuidado de mascotas) sin licencia, llegando a la imposición de una sanción de 600 Euros, y, por otra parte, cuando, siguiendo la información facilitada por Información General de Urbanismo, intentó solicitar licencia, en Información Técnica se le dijo verbalmente –según nos expone- que no procedía solicitar licencia porque la actividad que pretendía realizar no era una actividad profesional.

Sin embargo, sí está reconocida como actividad económica a efectos fiscales (y de hecho formalizada en Alta por la interesada, y así nos lo ha acreditado), según expone la propia afectada en su consulta al Ayuntamiento.

Y en la medida en que dicho escrito de consulta, “in fine”, formula una solicitud de Licencia, a la que no se ha dado respuesta, consideramos infringido el art. 22 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común), que obliga al Ayuntamiento a resolver expresamente.

**QUINTA.-** Por lo que respecta al recurso de reposición, de fecha 31 de julio de 2017, interpuesto por la interesada ante el Ayuntamiento de Zaragoza contra resolución de 6 de julio de 2017, por la que se le imponía una multa de 600 Euros, por una infracción urbanística leve, tampoco ha sido resuelto expresamente hasta la fecha, por lo que consideramos también infringida la obligación legal de la Administración municipal establecida por art. 22 de la misma Ley 39/2015, antes citada, en cuyo art. 124.2 se establece que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición será de un mes, plazo ampliamente superado.

Y aunque el art. 24 de la citada Ley establece el efecto desestimatorio del transcurso del plazo máximo de resolución en los procedimientos de impugnación de actos, desde esta Institución consideramos que esta previsión legal lo es para garantizar al ciudadano el acceso a la tutela judicial,

pero no excluye la obligación que la Administración municipal tiene de resolver expresamente, y por ello, el apartado b) del punto 3 del mencionado art. 24, establece que : *“b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio”*.

La no resolución expresa del recurso de reposición interpuesto lesiona, a juicio de esta Institución, el derecho de la recurrente, en este caso, a conocer los argumentos de fondo de la desestimación, abocándola al ejercicio de una acción en vía jurisdiccional contencioso-administrativa que no resulta proporcionada, a la vista del importe de la sanción en relación con el coste de ejercicio de tal acción jurisdiccional, y máxime cuando la Administración no ha dado respuesta a la consulta sobre la contradictoria actuación municipal antes descrita, a la que se añade, y así se recoge en la argumentación del recurso, la errática fundamentación del procedimiento municipal seguido, que se incoa imputando una infracción urbanística leve del art. 274 b) de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón (en lugar de referirse al vigente art. 277 b) del Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón), y se resuelve, finalmente, con referencia al art. 106 de la Ley 11/2014, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, mezclando así dos normativas sectoriales con régimen jurídico y sancionador específicos, y que, a juicio de esta Institución, no parecen estar promulgadas para dar respuesta normativa a un supuesto de hecho de la escasa entidad de la actividad cuyo encuadre legal (y así lo acredita su Alta Fiscal) se pretende por la interesada (cuidado de uno o, como máximo, dos perros mascotas, de terceros, en propia vivienda).

**SEXTA.-** La consulta presentada por la interesada ante el Ayuntamiento demanda, sin duda, una respuesta administrativa municipal, atendiendo al derecho que a la misma asiste de *“facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”* (art. 13. e) de la Ley 39/2015.

Consideramos, en principio, que el tipo de actividad que se pretende, por su escasa entidad, como antes hemos dicho, debiera tener su encaje procedimental y autorizatorio por la vía de la Ordenanza municipal reguladora de actuaciones urbanísticas comunicadas ante la Administración municipal, aunque sí es cierto que la actual redacción del art. 3 recoge una excepción limitante, cuando señala, como condición para la autorización de implantación o ejercicio de nuevas actividades no clasificadas o inocuas, *“que no se trate de actividades que requieran una inspección sanitaria previa sobre condiciones higiénico-sanitarias, antes del ejercicio de las mismas”*.

Y es que el art. 4 de nuestra Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone :

*“1. Los animales bajo custodia 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.*

*2. Los alojamientos deberán poseer las siguientes características:*

*a) Disponer del espacio vital necesario para cada especie en proporción con el número y peso vivo de los animales.*

*b) Tener ventilación e iluminación adecuada en relación con la capacidad de los locales. Queda prohibida la cría y mantenimiento de animales en condiciones de oscuridad o iluminación permanentes, salvo las excepciones previstas en la legislación vigente.*

*c) Estar dotados de protección frente a la intemperie, frío, calor, viento o lluvia.*

*d) Disponer de un lecho adecuado, carente de factores insalubres y elementos molestos.*

*3. La situación y el estado de salud de los animales, así como las instalaciones en las que se ubiquen, serán objeto de inspecciones periódicas por parte de sus propietarios, poseedores o personas responsables con el fin de evitarles sufrimientos; no obstante, respecto a las explotaciones ganaderas se estará a lo dispuesto en el artículo 40.1.”*

Y el art. 5 de la misma Ley regula la posible exigibilidad de carnet de cuidador y manipulador de animales.

Por ello, habida cuenta de la manifiesta voluntad de la interesada de actuar con arreglo a la legalidad (así lo acredita el haberse dado de Alta fiscalmente como actividad económica; la consulta efectuada a Seguridad Social en cuanto a su alta, o no, como autónomo, respondida negativamente por su escasa entidad y rentabilidad económica; la solicitud de compatibilidad con su trabajo en la Universidad; y en el ámbito jurídico-privado, la consulta a la Comunidad de Propietarios), esta Institución considera que, ante la consulta planteada y la petición de Licencia que por la misma se hace “in fine”, la obligación de resolver expresamente que tiene esa Administración municipal debiera ser la de otorgamiento de licencia, cuando menos provisional (y con sujeción a las condiciones de aplicación conforme a lo previsto en la Ley 11/2003, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón), hasta tanto se estudia y tramita una regulación municipal, hoy por hoy inexistente, al parecer, o la modificación de la Ordenanza municipal antes citada (de actuaciones comunicadas) para incluir en su ámbito de aplicación, este tipo de autorizaciones, con sujeción al cumplimiento de las condiciones citadas de la Ley 11/2003.

Y a estos efectos consideramos procedente, al amparo de lo previsto en art. 62 de la citada Ley 11/2003, dar traslado a la Administración Autonómica competente, de la consulta planteada por la interesada, para emisión de informe y la adecuada ejecución de lo previsto en dicha Ley, y

normativa reglamentaria derivada de la misma, en una eventual regulación municipal.

### III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito :

**PRIMERO.- Hacer RECORDATORIO FORMAL al AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA,** de la obligación que la Ley 4/1985, de 27 de Junio, le impone de auxiliar al Justicia de Aragón.

**SEGUNDO.- Formular RECOMENDACIÓN FORMAL al citado Ayuntamiento,** para que, en ejercicio de las competencias que le están atribuidas :

1.- Adopte resolución expresa acerca del recurso de reposición, de fecha 31-07-2017, interpuesto por la interesada, impugnando la resolución de 6 de julio de 2017, en Expte. 205830/2017, por la que se le imponía una multa de 600 Euros, como responsable de una infracción urbanística leve, resolución que, vistos los argumentos del recurso, a juicio de esta Institución y salvo mejor fundamento en Derecho, debiera serlo anulando la sanción impuesta, y, en caso de haberse efectuado el pago de la misma, acordando la devolución de su importe.

2.- Se de respuesta municipal, por parte del Servicio de Licencias, a la consulta vinculante, de fecha 14-07-2017 (Expte. 885.613/2017), presentada por la interesada y que recogemos en apartado SEGUNDO de Antecedentes, como exposición de la presente queja. Y, a tal efecto, esta Institución considera que, ante la consulta planteada y la petición de Licencia que por la misma se hace "in fine", la obligación de resolver expresamente que tiene esa Administración municipal debiera ser la de otorgamiento de licencia, cuando menos provisional (y con sujeción a las condiciones de aplicación conforme a lo previsto en la Ley 11/2003, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón), hasta tanto se estudia y tramita una regulación municipal,

3.- Se estudie la conveniencia de regular mediante Ordenanza municipal el ejercicio de actividades similares a la planteada por la interesada en citada consulta, en orden a su autorización administrativa, o la modificación de la Ordenanza municipal antes citada (de actuaciones comunicadas) para incluir en su ámbito de aplicación, este tipo de autorizaciones, con sujeción al cumplimiento de las condiciones citadas de la Ley 11/2003, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, y al Informe que, en siguiente Sugerencia de esta misma resolución,

sometemos a consideración del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, del Gobierno de Aragón.

**TERCERO.- Formular SUGERENCIA FORMAL al Departamento de DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD del GOBIERNO DE ARAGON,** para que, a la vista de la consulta vinculante presentada por la interesada al Ayuntamiento de Zaragoza y que se reproduce en apartado SEGUNDO de Antecedentes, y en aplicación de lo previsto en art. 62 de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, emita Informe para la adecuada ejecución de lo previsto en dicha Ley, y normativa reglamentaria derivada de la misma, en una eventual regulación municipal mediante Ordenanza.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me acuse recibo del precedente Recordatorio de deberes legales y, me comunique si se acepta, o no la Recomendación formulada, y, en este último caso, las razones en que funde su negativa.

**ZARAGOZA, 15 de Noviembre de 2017**

**EL JUSTICIA DE ARAGON (e.f.)**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**