



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de (...), solicita, mediante escrito de fecha 12 de agosto de 2009 y registro de entrada en Diputación el día 18 de agosto, que por parte de este Departamento se emita Informe Jurídico sobre las posibles acciones a emprender por la citada Corporación a fin de evitar las molestias que, tanto por motivos de higiene como por ruidos, ocasionan los perros de determinados vecinos, con las consiguientes quejas de los ciudadanos colindantes.

Como datos a tener en cuenta, se menciona expresamente que el municipio de (...) carece de Policía Local, contando en la actualidad con 670 habitantes.

De acuerdo con lo expuesto, y a la vista del contenido del escrito de petición, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO.-

Una primera reflexión, a la luz de la consulta planteada, nos hace recordar la existencia de un derecho que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de nuestra vigente Constitución, tienen todos los ciudadanos. Se trata del derecho “*a disfrutar de un medio ambiente adecuado*”, que comprende –entre otros extremos- no sólo la protección contra la denominada *contaminación acústica*, cuya prevención, vigilancia y reducción viene además atribuida por Ley¹ a las distintas Administraciones Públicas, cada una en el ámbito de sus competencias, sino también la obligación de los poderes públicos de defender y restaurar el medio ambiente, entendido éste como el entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas y la sociedad en su conjunto.

En consonancia con lo expuesto y a fin de dar respuesta a la consulta planteada por el Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de (...), expondremos, a lo largo del presente Informe, las posibles actuaciones a emprender por la Corporación Municipal, debiendo matizar, antes de empezar, que las medidas a adoptar varían necesariamente

¹ Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

según las molestias aludidas sean ocasionadas por un solo animal doméstico² o de compañía³ sito en una determinada propiedad, o por un número superior de perros.

SEGUNDO.-

El artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, establece que los Ayuntamientos pueden intervenir en la actividad de sus administrados para garantizar, entre otros extremos, la tranquilidad y salubridad ciudadanas, con el fin de restablecer o conservar ambas, utilizando como medios para conseguir tal fin las Ordenanzas, los Bandos y las Órdenes individuales.

En este sentido, ha de hacerse especial hincapié en la conveniencia de que, por parte del Excmo. Ayuntamiento de (...), se apruebe, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), la correspondiente Ordenanza Municipal de Policía y Buen Gobierno (o una más específica sobre, por ejemplo, "Protección y Tenencia de Animales Domésticos"), pudiendo emplearse para ello algunos de los modelos que a disposición de quien los necesite se encuentran en la sección "*Bases de Datos Documentales*" del "*Área Restringida*" de la página web de esta Diputación (www.diputoledo.es), introduciendo, como término a buscar "*Ordenanza Municipal de Policía y Buen Gobierno*", restringiendo la búsqueda a "*Documentos Municipales*".

La materia relativa a los animales de convivencia humana, especialmente perros y gatos, se encuentra regulada -además de por las Ordenanzas municipales, que resultan fundamentales- por la Orden de 14 de junio de 1976, modificada por la posterior de 16 de diciembre del mismo año, por la que se dictan normas sobre medidas higiénico-sanitarias en perros y gatos de convivencia humana⁴. Reiteramos el carácter esencial de tales

² El artículo 1.3 de la Ley autonómica 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales Domésticos, define este tipo de animales como aquellos que, por su condición, viven en la compañía o dependencia del hombre y no son susceptibles de ocupación.

³ Según el artículo 5 de la Ley autonómica 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales Domésticos, se consideran animales de compañía "*los perros, gatos y demás animales que se críen y reproduzcan con la finalidad de vivir con las personas, generalmente en su hogar, siendo mantenidos por estas para su compañía*".

⁴ Conforme preceptúa la Disposición Derogatoria del Real Decreto 3250/1983, de 7 diciembre, por el que se regula el uso de perros - guía para deficientes visuales, la presente disposición no es de aplicación a los perros - guía en aquello que se opongan a lo dispuesto en la citada norma.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Ordenanzas porque, a través de ellas, el Ayuntamiento podrá afrontar, de manera específica, las situaciones que en esta materia se planteen en su término municipal, máxime teniendo en cuenta la legislación autonómica al respecto (a la que nos referiremos más adelante) y el hecho de que, en el ámbito estatal, la normativa, aunque en parte mantenga su vigencia, tiene más de treinta años, por lo que, en muchas ocasiones –lo veremos reflejado en los párrafos siguientes- sus mandatos carecen de efectividad real.

En cualquier caso, el artículo 13 de la Orden citada, señala: *“La tenencia de perros en viviendas urbanas queda condicionada a las circunstancias higiénicas óptimas de su alojamiento, a la ausencia de riesgos en el aspecto sanitario y a la inexistencia de molestias para los vecinos que no sean las derivadas de la naturaleza misma del animal”*. Para concretar la última condición recogida en el precepto transcrito ha de acudir al artículo 20 de la citada disposición a fin de estimar si se dan este tipo de molestias, entre las que expresamente se citan *“el peligro para la salud pública, la falta de colaboración ciudadana y el desprecio de normas elementales de convivencia”*, pues, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1987, *“aunque es un noble sentimiento el amor por los animales, ese cariño y afección tiene que empezar por el respeto al prójimo, por identidad de naturaleza y por superioridad en la escala zoológica”*⁵.

Tal y como se deduce de lo expuesto en su consulta por el Sr. Alcalde, las quejas de los vecinos vienen causadas no sólo por las condiciones higiénico-sanitarias en que se encuentran algunos perros, sino también por los ruidos que éstos ocasionan. Considerando que tales extremos han sido comprobados por la Corporación, las acciones a emprender –a falta por tanto de Ordenanza alguna que establezca algo al respecto- comienzan por el requerimiento para que los dueños de los animales adopten las medidas procedentes para evitar las molestias, con la consiguiente –y teórica- imposición de sanciones si no se corrigen, e incluso la orden de desalojo, siempre teniendo en cuenta que la actividad de intervención ha de ajustarse a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines que la justifican y respeto a la libertad individual⁶.

⁵ Sobre el particular, puede también consultarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1989.

⁶ Artículos 84.2 de la LRBRL y concordantes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Aunque la solución anterior parece, a simple vista, perfecta, lo cierto es que, para imponer sanciones en esta materia, éstas han de estar previstas en la correspondiente Ordenanza Local. Por eso calificábamos de “teórica” la imposición de sanciones. La propia Orden, en su artículo 20, señala que *“las sanciones que impongan los Alcaldes se ajustarán a lo dispuesto en las Ordenanzas municipales y en la Ley de Régimen Local, en lo que se refiere a la cuantía de las mismas”*. Según se deduce del escrito presentado por el Sr. Alcalde, el municipio que regenta no cuenta con Ordenanza alguna al respecto. En cuanto a lo que la Orden llama “Ley de Régimen Local”, la vigente LRBRL, dentro de su Título XI relativo a la “Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias”, tan sólo recoge, en aplicación de los principios propios de la potestad sancionadora sentados en el Capítulo I del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en lo sucesivo), una clasificación genérica de las infracciones a regular por las Ordenanzas Municipales y el límite de las sanciones económicas a imponer en caso de que se infrinjan tales Ordenanzas⁷. Como puede

⁷ **Artículo 139 LRBRL:** Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

Artículo 140 LRBRL: Clasificación de las infracciones.

1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves. Serán muy graves las infracciones que supongan:

- a. Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- b. El impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- c. El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.
- d. Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.
- e. El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.
- f. Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.
- b. La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.
- c. La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos.
- d. La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

observarse, desembocamos, una vez más, en la idoneidad de contar con regulación municipal al respecto⁸.

Sin embargo, aunque por la vía de la sanción económica acabemos de nuevo en un “callejón sin salida”, lo cierto es que la Orden de 14 de junio de 1976, faculta a los Ayuntamientos para la retirada de los animales que nos ocupan siempre que su número sea superior a dos, actuación que cuenta con el apoyo de pronunciamientos judiciales, cual es el caso de la anteriormente mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1989.

TERCERO.-

Un enfoque diferente al empleado hasta este momento viene de la mano del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas⁹ (en adelante, RAMINP). Así, la Sentencia del Alto Tribunal de 12 de diciembre de 1995, considera que la naturaleza meramente privada de la actividad de tenencia y crianza de perros, no guiada por fines de lucro y sin perseguir fines mercantiles, puede constituir una actividad molesta sujeta a las previsiones del recién citado RAMINP.

En este sentido, el artículo 2 de este Reglamento señala expresamente que quedan sometidas a las prescripciones del RAMINP, *“todas aquellas actividades que a los efectos del mismo [del RAMINP] sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e*

e. *La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.*

Artículo 141 LRBRL: Límites de las sanciones económicas.

Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:

- *Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.*
- *Infracciones graves: hasta 1.500 euros.*
- *Infracciones leves: hasta 750 euros.*

⁸ También el Tribunal Supremo –entre otras- en su Sentencia de 29 de septiembre de 2003, reconoce que las Ordenanzas Locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones.

⁹ Norma que sigue vigente en Castilla – La Mancha dado que, en virtud de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección Atmosférica, aún no se ha dictado normativa autonómica en materia de actividades clasificadas.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo”, por lo que, como vemos, pese a no constar de manera expresa la actividad de tenencia y crianza de perros en este nomenclátor, podría exigirse a su dueño estar en posesión de la correspondiente licencia municipal tramitada conforme a los artículos 29 y siguientes del RAMINP, dado que es claro que la actividad citada puede calificarse como molesta en virtud de los ruidos (ladridos) y los olores de los animales e, incluso, como insalubre por la posibilidad de transmisión de enfermedades infecto-contagiosas.

En consonancia con lo expuesto, el Ayuntamiento podría aplicar las previsiones del RAMINP a aquellos casos en los que los perros de un mismo dueño causen molestias a los vecinos por los ladridos y malos olores, llegando incluso a la clausura y retirada de los animales. Los problemas, no insalvables pero siempre complejos, pueden surgir en el caso de la ejecución subsidiaria de la clausura, debiendo actuarse conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la LRJPAC. Como aspectos concretos a tener en cuenta, deben destacarse:

A) En virtud del artículo 96.3¹⁰ de la LRJPAC, si la clausura y retirada de los canes supone la entrada en un domicilio particular, cosa bastante probable, habría que obtener previamente la autorización del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo territorialmente competente, según dispone el artículo 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y como consecuencia de lo preceptuado en el artículo 18.2¹¹ de nuestra Carta Magna.

B) Al tratarse de la posible retirada de los animales, puesto que éstos no pueden dejarse dentro de la instalación que se clausure, debería comunicarse al denunciado que los retire; pero, de no hacerlo voluntariamente, el Ayuntamiento debería, en la ejecución, contar con los medios personales y materiales adecuados para la retirada de los perros conforme a la normativa autonómica de aplicación¹², debiendo, asimismo, disponer de un

¹⁰ **Artículo 96.3 LRJPAC:** Medios de ejecución forzosa.

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

¹¹ El **artículo 18.2 CE** señala: *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en el sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.*

¹² Esta normativa está constituida, además de por la ya citada Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales domésticos; por el Decreto 126/92, de 28 de julio de 1992, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la ley



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

lugar adecuado para albergar a los animales transitoriamente. Según se deduce de cuanto expone el Sr. Alcalde en su solicitud de consulta, podríamos anticipar que el Ayuntamiento carece, en este caso, de los medios referenciados, por lo que podría solicitar la ayuda de otras Administraciones y de la Guardia Civil (y dentro de esta última, del Servicio de Protección de la Naturaleza –SEPRONA-), pudiendo también ser interesante contar con la colaboración de las Asociaciones legalmente constituidas en la provincia para la defensa y protección de los animales domésticos¹³.

C) De acuerdo con los artículos 97 y 98 de la LRJPAC, todos los gastos –tanto personales como materiales- que se produzcan por estas operaciones son de cuenta del particular ejecutado, siendo además exigibles al mismo a través de la vía de apremio, por lo que es aconsejable que, al notificar al particular el día y hora en que se habrá de proceder a la clausura, se le comunique una valoración estimativa de lo que podría suponer el costo total de tales operaciones, aunque sea de forma provisional a reserva de una liquidación definitiva.

D) Finalmente, como medida más bien práctica, considerando que más de un particular se opondrá a la clausura, dificultándola o haciéndola imposible, sería conveniente advertirle que cualquier oposición a este acto, será puesta en conocimiento de la autoridad judicial competente a los efectos penales que procedan¹⁴.

anterior y por la Orden de 28 de julio de 2004, por la que se regula la identificación de los animales de compañía en Castilla - La Mancha y se crea el Registro Central de Animales de Compañía.

¹³ Expresamente se recoge la obligación de colaborar, por parte de tales Asociaciones, en el **artículo 2 del Decreto 126/1992, de 28 de julio**, por el que se aprueba el **Reglamento para la ejecución de la Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales Domésticos**, que señala:

“Los propietarios de animales domésticos, así como los titulares de los establecimientos dedicados a la cría, venta, residencias, centros de adiestramiento y demás instalaciones cuyo objeto sea mantener temporalmente animales de compañía, y al igual que las Asociaciones de Protección y Defensa que dispongan de instalaciones para el alojamiento de animales, quedan obligados a (...) colaborar con la Administración Local o Autonómica de acuerdo con sus competencias”.

¹⁴ En este sentido además, hay que recordar que el artículo 25.2.i) de la Ley 7/1990, de 28 de diciembre, tipifica como infracción grave, en la materia que nos ocupa, *“La obstrucción o falta de colaboración con las autoridades administrativas”.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

CUARTO.-

Mención aparte requiere la vigente Ley autonómica 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de Animales Domésticos, cuyo contenido ha resultado de utilidad, a lo largo de este Informe, para ilustrar algunos conceptos propios de la materia objeto del mismo.

Aunque, como su propia denominación indica, esta norma regula, de manera específica, determinados aspectos de los animales domésticos en nuestra Comunidad Autónoma y, en esta línea, tras señalar –por lo que aquí interesa- en su artículo 2.1, que el poseedor de un animal doméstico “*estará obligado a mantenerlo en buenas condiciones higiénico-sanitarias*”, establece una serie de infracciones y sanciones cuya imposición, sin embargo, no corresponde al Ayuntamiento sino, como señala su artículo 31, a los Delegados provinciales de la Consejería de Agricultura en el caso de las infracciones tipificadas como leves, al Director General de Ordenación Agraria en el caso de las graves y, finalmente, al Consejero de Agricultura en los supuestos de infracciones muy graves.

Por tanto, aunque la citada norma –y su reglamento de desarrollo¹⁵-, no atribuya competencias a las Entidades Locales para la imposición directa de sanciones por la comisión de las infracciones previstas en su texto, del espíritu de la misma y sobre la base de los principios de colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas previstos en la LRJPAC y en la LRBRL, podría apuntarse la posibilidad de negociar la celebración de un convenio entre la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Excmo. Ayuntamiento de (...), convenio que facilitara, en última instancia, la adopción de medidas efectivas en la materia que nos ocupa, máxime teniendo en cuenta los escasos medios con los que parece contar tal municipio (al menos según deduce del escrito a través del que tal Corporación realiza su consulta a esta Diputación), y el hecho de que la propia Ley, en su artículo 13.1¹⁶, si bien en un aspecto diferente cual es el cumplimiento de las prescripciones que la misma establece en relación con el abandono

¹⁵ Se trata del antes mencionado Decreto 126/1992, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de Protección de los Animales Domésticos.

¹⁶ **Artículo 13.1 Ley 7/1990, de 28 de diciembre:**

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, las administraciones locales podrán establecer convenios con la Consejería de Agricultura, con asociaciones de protección y defensa de los animales domésticos o con entidades autorizadas para tal fin por dicha Consejería.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de animales, señala expresamente que las administraciones locales podrán celebrar convenios con la Consejería de Agricultura.

QUINTO.-

Finalmente, y ya para terminar, hay que destacar que siempre queda abierta la vía judicial para exigir responsabilidad al dueño de los perros que causen verdaderas molestias a los vecinos, puesto que el artículo 1905¹⁷ del Código Civil declara al poseedor de un animal o al que se sirve de él, responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe, lo que con más razón ha de aplicarse en el caso de que los daños se originen por la negligencia o el descuido del propio dueño del perro.

Es todo cuanto este Departamento tiene el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, sin que supla en modo alguno la contenida en otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, a 26 de agosto de 2009

¹⁷ **Artículo 1905 Código Civil:**

El poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese sufrido.