

INFORME JURÍDICO 1/2005

INFORME SOBRE ORDENANZAS MUNICIPALES DE SANIDAD E INFRACCIONES CORRESPONDIENTES

Por la Jefe del Servicio de Coordinación de Sanidad y Consumo se remite escrito de alegaciones presentado en la JMD de Chamberí, por la Plataforma Gatos y Jardines del Canal en representación de Doña Juana Navazo Jerez, en el expediente 107/2004/06848, solicitando se emita informe sobre la alegación 6ª del mismo.

Vista, en consecuencia la citada alegación en la que se manifiesta que la conducta recogida en el artículo 11.4 de la Ordenanza Reguladora de la Tenencia y Protección de los Animales, aprobada por el Ayuntamiento de Madrid con fecha 26 de Julio de 2001, por la que se “prohíbe el suministro de alimentos a animales vagabundos o abandonados, así como a cualquier otro , cuando de ello puedan derivarse molestias, daños o focos de insalubridad”, no puede ser constitutiva de infracción administrativa, al no estar prevista como tal infracción en ninguna ley de las que constituyen el marco normativo de la Ordenanza a tenor de su artículo 2, vulnerándose el principio de tipicidad y reserva de ley recogido en el artículo 129 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, **se informa** lo siguiente:

La regulación del ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se recoge en los artículos 129 a 138 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, normas completadas por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Dicha normativa es un intento de regulación general con un contenido mínimo si tenemos en cuenta que no comprende la enumeración de ningún tipo de infracciones y sanciones concretas, cuya determinación se llevará a cabo a través de Leyes sectoriales y sus reglamentos de desarrollo y que, el Reglamento de 4 de Agosto de 1993 es de aplicación supletoria, lo que en definitiva ha dado lugar a una gran dispersión normativa que afecta tanto a la tipificación de las infracciones y sanciones como al procedimiento administrativo para su imposición. Dicha regulación, en lo que a la potestad sancionadora de los entes locales se refiere, se ha visto completada con el nuevo Título XI de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) introducido por la Ley 57/2003 de 16 de Agosto de Modernización del Gobierno Local, que supuso también la necesaria modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992 con la redacción que actualmente presentan.

El principio de legalidad, inspirador del sistema sancionador, se proclama en el artículo 127.1 de la Ley 30/1992, en los siguientes términos:

“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”.

En cuanto a la tipificación de las infracciones se establecía igualmente la reserva de ley en el artículo 129.1, reserva que se ha visto matizada, para determinadas materias en el ámbito de las entidades locales, por el título XI de la LRBRL . Señala el artículo 129.1 :

“Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Este principio de reserva de ley, no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente no subordinada a la Ley. El apartado 3 de este artículo recogía ya esta posibilidad abierta a los Reglamentos:

“ Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”

De una manera más concreta esta posibilidad se ha definido, en lo que a las Ordenanzas locales se refiere, con la introducción de los artículos 130 y siguientes de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Señala el artículo 130:

” 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.”

La redacción de este Título XI de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local es el reflejo de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en la interpretación de los principios de legalidad y tipicidad, inspiradores de la potestad sancionadora, tendente a relajar o atenuar esta exigencia de reserva de ley en la tipificación de infracciones y sanciones, y que culmina con la Sentencia de 8 de Junio de 2001, en la que por otra parte se hace completa cita de la jurisprudencia constitucional anterior . En esta sentencia se declara: *“la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que esta*

regulación la apruebe el Pleno del Ayuntamiento.” Esta flexibilidad, en doctrina declarada por el Tribunal Constitucional en interpretación del artículo 25.1 de la Constitución, se concreta en que no se rechaza que por Ordenanza municipal pueda efectuarse la última concreción del tipo de las infracciones y sanciones, pero considera ineludible que una norma con rango de Ley establezca al menos unos criterios generales.

Estos planteamientos reflejan la tensión existente entre el principio de reserva de ley y el principio de autonomía local interpretado a la luz de la Carta Europea de 15 de Octubre de 1985, cuyo artículo 3.1 señala: *“por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”* Parece claro que si se otorga la potestad reglamentaria a las entidades locales, sin duda para ordenar los asuntos públicos de su competencia, y no se deduce ninguna consecuencia jurídica del incumplimiento de aquella ordenación, los supuestos titulares de la potestad reglamentaria, en este caso los entes locales, no tienen una capacidad efectiva de llevar a cabo la ordenación. Es palmario que una norma que puede incumplirse sin consecuencia alguna puede carecer por completo de efectividad. Por tanto, la tensión antes indicada debe resolverse en virtud de una interpretación integradora de un modo favorable al principio de autonomía local, admitiendo la posibilidad de esa tipificación por Ordenanza. Tal tensión se ha resuelto por el Tribunal Supremo en los siguientes términos, en la Sentencia de fecha 29 de Septiembre de 2003 : *“lleva consigo que debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local, se pueden tipificar validamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las Leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación”.*

Haciéndose eco de tal doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el título XI de la LRBRL, en términos de la propia exposición de motivos de la Ley de Modernización del Gobierno Local ha venido a colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal **en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial**, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, según las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal.

Esto significa que la ilegalidad planteada respecto de la tipificación de la infracción del artículo 11.4 de la Ordenanza Reguladora de la Tenencia y

Protección de los Animales debe contemplarse a la luz de dichos preceptos y en consecuencia valorar si, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 130 de la LRBRL, existe norma sectorial específica, si se trata de proteger relaciones de convivencia de interés local y si se respetan los criterios y las cuantías que fijan los artículos 140 y 141 del mismo cuerpo legal.

PRIMERO.- Respecto a si existe o no **normativa sectorial**, el marco normativo al que se refiere el artículo 2 de la Ordenanza que se cuestiona, es decir la Ley 1/1990 de Protección de los Animales Doméstico (con las modificaciones introducidas por la Ley 1/2000), y la Ley 8/2003 de 24 de Abril de Sanidad Animal, que no se recogía en dicho artículo pero que debe tenerse en cuenta al haber derogado la antigua Ley de Epizootias de 20 de Diciembre de 1.952, no regulan la incidencia que desde el punto de vista de la salubridad puede tener en el entorno el suministro de alimentos a animales vagabundos, abandonados o cualquier otro.

En este sentido, En concreto la Ley de Sanidad Animal tiene por objeto el establecimiento de **las normas básicas y de coordinación en materia de sanidad animal** y las referencias al tema alimentario se refieren a la autorización administrativa previa en relación con los productos para la alimentación animal. Sí se recogen como objetivos de esta ley , en su artículo 1.2 la prevención, lucha, control y erradicación de las enfermedades de los animales así como la protección de la salud humana y animal mediante la prevención, lucha, control y, en su caso, erradicación de las enfermedades de los animales susceptibles de ser transmitidas a la especie humana o que impliquen riesgos sanitarios que comprometan la salud de los consumidores.

Por otra parte respecto a legislación autonómica existente, que se concreta en la Ley 1/1990 de Protección de los Animales Doméstico, en términos de su propia exposición de motivos es una norma que pretende cubrir la inexistencia de una legislación global y actualizada sobre la protección de los animales domésticos, que recoja los principios de **respeto, defensa y protección** de los mismos, y en particular, la regulación específica de los animales de compañía (artículo 1), pero no contempla la incidencia en el entorno de determinadas actuaciones que inicialmente son inocuas para los animales desde el punto de vista del respeto, protección o defensa de los mismos, como es el suministro de alimentos, pero que pueden tener otras consecuencias como puede ser el que de ello se deriven molestias, daños o focos de insalubridad.

Los términos en que se ha redactado esta legislación no pueden, sin embargo, eximir a las Corporaciones Locales de las competencias que tiene atribuidas en materia de salubridad y protección del medio ambiente en los términos que recogen los artículos 25, 26 y 28 de la LRBRL, y la propia normativa estatal y autonómica sobre la materia .

- o Ley Reguladora De las Bases de Régimen Local.

Artículo **25.2** : “El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materias:

- f) **Protección del medio ambiente**
- h) **Protección de la Salubridad Pública**

Artículo **26** : “Los municipios por sí, o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- d) *En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: ... **protección del medio ambiente**”*

Artículo **28**: “Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a **la sanidad y la protección del medio ambiente**”

- o Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad

Artículo **42.3**: “Los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

- a) **Control sanitario del medio ambiente**: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.
- c) **Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana**, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo.

- o Ley 12/2001 de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid

Artículo **137** Competencias de las Corporaciones Locales: “Las corporaciones locales ejercerán las competencias en materia sanitaria que tienen atribuidas en la legislación de régimen local. No obstante, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades en relación con el obligado cumplimiento de las normas y los planes sanitarios:

- b) **Control sanitario del medio ambiente**: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales

d) **Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo**

h) *Realizar actividades complementarias de las que sean propias de otras administraciones públicas en las materias objeto de la presente Ley, y en particular, respecto a la ... protección del medio...*

o Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal

Artículo 3.6: *“Autoridad competente:, y los órganos competentes de las entidades locales en las funciones propias o complementarias que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y cualesquiera otras leyes sectoriales encomiendan a dichas entidades”*

Es precisamente en el ejercicio de estas competencias propias, persiguiendo la finalidad de protección del medio ambiente, protección de la salubridad pública y el control sanitario del medio ambiente y edificios y lugares de vivienda y convivencia humana....., en el que se aprueba la Ordenanza Reguladora de la Tenencia y Protección de los Animales y así se especifica en su artículo 1, relativo al objeto y ámbito de aplicación de la Ordenanza:

Artículo 1: *“La presente Ordenanza tiene por objeto establecer aquellos requisitos exigibles en el término municipal de Madrid, para la tenencia, de animales de compañía, y también de los utilizados con fines lucrativos, deportivos y de recreo, con la finalidad de conseguir, **de una parte, las debidas condiciones de salubridad y seguridad para el entorno y, de otra, la adecuada protección de los animales”.***

SEGUNDO.- De lo anterior se deduce que en este caso el Ayuntamiento actúa en el ejercicio de unas competencias propias que llevan anejas potestades implícitas de regulación, y que con ellas se pretende proteger **relaciones de convivencia de interés local** en cuanto que las citadas competencias afectan a la salubridad pública a la calidad del medio ambiente urbano y a través de la citada Ordenanza se pretende resolver los problemas y riesgos sanitarios que se puedan derivar de la presencia de animales y, en concreto en relación con el precepto que se cuestiona, por la presencia en determinados lugares de animales generados por el suministro intencionado de alimentos.

TERCERO.- Por último se ha respetado en la **calificación de la infracción** del artículo 11.4 de la Ordenanza Reguladora de la Tenencia y Protección de los Animales los criterios del artículo 140 de la LRRL, que establece las infracciones podrán calificarse como leves atendiendo a la intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos, así

como las **cuantías** del artículo 141a) no superar la misma el importe de 750 Euros.

Visto cuanto antecede podemos **CONCLUIR** que :

La Ordenanza Reguladora de la Tenencia y Protección de los Animales aprobada por el Ayuntamiento de Madrid con fecha 26 de Julio de 2001 tiene plena cobertura legal por adecuarse a las previsiones específicas de los artículos 139 a 141 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 57/2003, en los que se especifica artículo 139, entre otros, que los entes locales podrán en defecto de normativa sectorial específica establecer tipos de infracciones e imponer sanciones para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de servicios, siempre que se respeten unas determinadas cuantías. Se cumplen, al menos en principio esas previsiones, en cuanto no existe norma sectorial específica, se trata de proteger relaciones de convivencia de interés local, como son, la higiene ambiental, y la salubridad del entorno, y por otro lado las sanciones que la Ordenanza se establece solo alcanzan en su cuantía máxima la cantidad de 750 Euros.

Sirva como ejemplo clarificador de este criterio la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de Mayo de 2004 que declaró ajustada a derecho la Ordenanza sobre Tenencia y Circulación de Animales de Compañía aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza el 31-10-94, y cuyo Fundamento SEGUNDO transcribimos literalmente por lo ajustado al presente caso:

“ Es obligado recordar, que la presente litis carece de trascendencia, al menos de cara al futuro, en cuanto se trata en definitiva de valorar la conformidad a derecho de una Ordenanza sobre Tenencia y Circulación de Animales de Compañía, aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza el 31 de octubre de 1994, y hoy la misma a virtud de lo dispuesto en la Ley 57/2003 de 16 de diciembre (RCL 2003, 2936), tiene plena cobertura legal, por adecuarse a las previsiones específicas de la citada Ley 57/2003, previstas en los artículos 139 a 141, en los que se especifica artículo 139, entre otros, que los entes locales podrán en defecto de normativa sectorial específica establecer tipos de infracciones e imponer sanciones para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de servicios, siempre que se respeten las siguientes cuantías, artículo 141, 3.000 euros, para las infracciones graves, y 750 euros, para las leves, y en el Ordenanza de autos se cumplen, al menos en principio esas previsiones, en cuanto no existe norma sectorial específica, se trata de proteger relaciones de convivencia de interés local, como son, la higiene ambiental, y la salud y la seguridad de las personas en cuanto se ven afectados por la tenencia de animales domésticos, y por otro lado las sanciones que la Ordenanza se establece solo alcanzan en su cuantía máxima la cantidad de 25.000 pesetas. ”