



**Excmo. Ayuntamiento de Benavente**  
**Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta**  
**Avenida El Ferial, 92**  
**49600 - BENAVENTE**  
*(Zamora)*

**Asunto: Molestias causadas por la presencia de palomas**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4701/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la suciedad que genera la presencia constante de las palomas en un inmueble de su municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las deficientes condiciones higiénicas en las que se encuentra un inmueble situado en la C/ XXX, de esa localidad, como consecuencia de que en la parte trasera de dicha casa, que se encuentra en ruinas, y en el solar colindante de la C/ XXX, s/n, anida una colonia de palomas que están generando una gran suciedad a las propiedades colindantes. Estos hechos fueron denunciados por uno de los vecinos afectados, D. XXX, de manera verbal en varias ocasiones a la Policía Local, y mediante escrito dirigido a ese Ayuntamiento (Reg. entrada 29-11-2021) en el que solicitaba su intervención para solucionar el problema de insalubridad existente y que estaba afectando a la vivienda de su padre ubicada en la C/ XXX.

En su primer informe remitido, el Ayuntamiento de Benavente nos dio traslado de los resultados de los sistemas de control implantados en ese municipio para evitar la



presencia de palomas en dicho municipio. Así, en la Comisión Informativa de Medio Ambiente, que se celebró el 26 de enero de 2022, se indicaba que *“en el año 2021 se han capturado 3.250 palomas en nueve puntos de la ciudad”*. No obstante, se comunicaba que *“en la próxima semana, se procederá a instalar las jaulas para el reinicio de la campaña de recogida. Se han recogido dos quejas por presencia de palomas, en la calle XXX y la calle XXX. En ambos casos asociado con viviendas deshabitadas. Se ha buscado ubicación y se ha estudiado la posibilidad de instalar puntos de captura próximos que permitan disminuir la incidencia (el subrayado es nuestro)”*.

En la sesión celebrada el 21 de marzo de esa Comisión, se informaba que *“el día 4 de marzo se procedió a instalar las jaulas para el reinicio de la campaña de recogida”, y que “existen 9 puntos de captura”, constando que “se han recogido durante dos semanas y se han capturado 170 palomas hasta el momento actual (el subrayado es nuestro)”*. No obstante lo cual, se reconocía que sigue habiendo *“quejas por presencia de palomas en numerosas zonas de la ciudad, en la mayor parte de los casos, asociados a edificios deshabitados o abandonados (el subrayado es nuestro)”*, y que, tras recibir una comunicación de la FEMP, *“va a ser necesario solicitar autorización a la Consejería de Medio Ambiente para poder realizar dicha recogida”*.

Por lo tanto, el Ayuntamiento reconocía que el problema se relacionaba con inmuebles deshabitados o abandonados, por lo que se estaba valorando aprobar una modificación de la Ordenanza cívica municipal vigente con el fin de tipificar como infracción *“el incumplimiento por parte de los propietarios de bienes inmuebles del deber de conservación establecido en el artículo 39 de esta Ordenanza en los términos previstos en el artículo 19 del RUCyL”*. Asimismo, nos comunicaba dicha Corporación que *“ya se está elaborado el pliego de contratación de los tratamientos de control de plagas urbanas y DDD (Desratización, desinsectación y desinfección), que se licitará en breves fechas”*.

En consecuencia, se acordó solicitar una ampliación de información a la Administración municipal con el fin de conocer el resultado de dichas actuaciones. En su respuesta, el Ayuntamiento de Benavente nos comunicó que se había incrementado el número de palomas capturadas, pero que el problema se encuentra en el hecho de que, para instalar las jaulas de las palomas, se requiere el permiso de los propietarios, circunstancia ésta que se complica cuando éstos son desconocidos o no quieren hacerse cargo del problema, motivo por el cual se modificó la Ordenanza Cívica municipal en el sentido antes informado.

En relación con la cuestión concreta objeto de la presente queja, se indicaba por dicha Corporación que no se había tramitado ningún expediente por parte del Área de Urbanismo respecto a la casa situada en la C/ XXX y al solar de la C/ XXX, s/n, ya que *“se trata de inmuebles –uno deshabitado, y el otro vallado correctamente-, sin problemas*



*apreciables*”. No obstante lo cual, se informaba también que se habían instalado “*varios puntos de captura en la zona del centro de la ciudad: C/ XXX, C/ XXX, C/ XXX o C/ XXX (el más cercano a los inmuebles citados)*”.

Por último, el autor de la queja nos ha informado que el problema persiste en la vivienda propiedad del padre del Sr. XXX, tal como lo ha expuesto en reiteradas ocasiones éste de manera verbal a la veterinaria municipal. Además, considera que existe una actuación arbitraria ya que han colocado redes en los edificios de propiedad municipal para evitar los anidamientos de palomas, lo que no resuelve el problema planteado.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de dicho Ayuntamiento de Benavente en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones vecinales o de disputas de carácter personal, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para estudiar la presente queja, debemos partir del hecho de que el artículo 25.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases para el Régimen Local, ha atribuido a los municipios las competencias para garantizar la protección de salubridad pública. Esta competencia supone que los ayuntamientos, como lo han venido haciendo tradicionalmente, se han de encargar del control de plagas en los núcleos urbanos, lo que viene corroborado también por a las competencias genéricas atribuidas también a los municipios en el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: “*No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en 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.*

*b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.*

*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. (...)*”.



El objetivo del control de plagas urbanas es la mejora del bienestar de los residentes urbanos y la reducción de las enfermedades transmisibles, lo que puede lograrse adoptando medidas de prevención en aquellas zonas pobladas (viviendas, instalaciones recreativas, lugares de trabajo), con el fin de disminuir posibles riesgos para la salubridad pública. Tal como se pudo constatar durante la tramitación de la Actuación de Oficio **469/2019**, iniciada para conocer las actuaciones adoptadas para prevenir plagas urbanas por parte de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de nuestra Comunidad Autónoma, se ha acreditado que dichas intervenciones se han dirigido específicamente para controlar varias especies que ocasionalmente constituyen o pueden constituirse en plaga:

- Aves: Estorninos, Paloma Común y Paloma Torcaz.
- Conejos.
- Roedores: Rata Parda, Rata Negra, Ratón doméstico y Topillo Campesino.
- Insectos: Moscas, mosquitos, cucarachas, avispas, pulgas y chinches, entre otros.

Por lo tanto, la paloma es una de las especies que se encuentran dentro del ámbito de intervención municipal para garantizar la protección de la salubridad pública. Las medidas previstas para garantizar un control poblacional de las palomas comunes son variadas, permitiéndose actuaciones preventivas mediante el uso de aves rapaces adiestradas para ahuyentarlas. No obstante, debemos resaltar que uno de los medios más utilizados es la colocación de jaulas trampa, al ser un método continuo en el tiempo (ya que captura ejemplares de forma autónoma) y de contrastada efectividad, siendo inocuo para las aves capturadas. Tal como se deduce de la documentación obrante en la presente queja, éste es el método elegido por el Ayuntamiento de Benavente, requiriendo para su instalación tanto de la autorización expresa de los propietarios del inmueble utilizado, como de una posterior revisión periódica con el fin de retirar los ejemplares capturados, reponer la comida y agua utilizada como cebo, y proceder a la desinfección periódica de las jaulas instaladas.

Sin embargo, el problema, en este caso, se encuentra en el hecho de que no se han podido instalar dichas jaulas en las propiedades colindantes al inmueble sito en la C/ XXX, al no haberse podido poner en contacto con sus propietarios. Al respecto, debemos recordar que, para los solares y terrenos de naturaleza urbana –como el supuesto objeto de la presente queja-, es preciso tener en cuenta que los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles tienen el deber urbanístico de conservar los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad, y habitabilidad, según se prevé en el artículo 8.1 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, debiendo ejecutar *“los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas*



*condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado*". Una redacción similar de esta obligación se recoge en el artículo 19.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, definiendo en el punto segundo cada una de las razones por las que puede haber una intervención urbanística: *"A tal efecto se entiende por:*

*a) Seguridad: conjunto de las características constructivas que aseguran la estabilidad y la consolidación estructural de los inmuebles y la seguridad de sus usuarios y de la población.*

*b) Salubridad: conjunto de las características higiénicas y sanitarias de los inmuebles y de su entorno que aseguran la salud de sus usuarios y de la población.*

*c) Ornato público: conjunto de las características estéticas de los inmuebles y de su entorno que satisfacen las exigencias de dignidad de sus usuarios y de la sociedad.*

*d) Accesibilidad: conjunto de las características de diseño y calidad de los inmuebles y los espacios urbanos que permiten su utilización por todas las personas, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.*

*e) Habitabilidad: conjunto de las características de diseño y calidad de las viviendas y de los lugares de trabajo y estancia, de los inmuebles donde se sitúan y de su entorno, que satisfacen las exigencias de calidad de vida de sus usuarios y de la sociedad*".

En este caso, además, debe tenerse en cuenta el artículo 39 de la vigente Ordenanza municipal cívica, que determina los deberes de los propietarios en los terrenos urbanos de Benavente: *"Los propietarios/as de solares no edificados los mantendrán cumpliendo las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, ornato y habitabilidad tal y como establece el PGOU:*

*a) Vallado: todo solar deberá estar cerrado mediante una valla de las determinadas en el PGOU.*

*b) Tratamiento de la superficie: se protegerán o eliminarán los pozos, desniveles, así como todo tipo de elementos que puedan ser causa de accidentes.*

*c) Limpieza y salubridad: el solar deberá estar permanentemente limpio y en condiciones de salubridad. Se mantendrá libre de escombros, residuos y maleza. Así mismo se deberán realizar las tareas de desratización y desinfección (el subrayado es nuestro)".*

En principio, el Ayuntamiento de Benavente no sería responsable del estado de conservación de dichas parcelas ni del incumplimiento de la obligación que atañe a sus



propietarios de mantener las mismas en las condiciones de salubridad recogidas en la mencionada Ordenanza, puesto que como se afirmaba en la Sentencia de 24 de junio de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dicho deber *“atañe a los propietarios y no exige requerimiento previo del Ayuntamiento, sino que su exigencia viene impuesta directa y personalmente a los propietarios de bienes inmuebles, sin tener que esperar a que el Ayuntamiento recuerde tal deber; y sin tener que esperar a que el propietario del inmueble colindante denuncie o se queje por los perjuicios que resultan de dicha falta de conservación”*.

Sin embargo, la citada Corporación no puede permanecer indiferente ante los problemas que sufre una persona, según la queja presentada, en su vivienda sita en la C/XXX, como consecuencia de la proliferación de palomas que habitan en las propiedades colindantes. Esta Institución considera que no basta con una inspección desde la calle para comprobar su estado, sino que debería ordenarse por el órgano competente de la Administración municipal que se lleven a cabo las labores de averiguación en el interior de dichos inmuebles en el ejercicio de las potestades de inspección urbanística conferidas a los municipios, conforme a lo previsto en el artículo 112.1 de la Ley 5/1999: *“Son competencias de inspección urbanística la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos, y la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y en su caso de restauración de la legalidad urbanística, así como de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística”*. De esta forma, podría comprobarse la veracidad de las afirmaciones del Sr. XXX y determinar de manera concreta las medidas que deben adoptarse para erradicar la plaga denunciada.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se traslada la dificultad para llevar a cabo dicha inspección ante las dificultades para practicar notificaciones a los propietarios de dichos inmuebles, como sujetos obligados en este procedimiento. Sin embargo, esta circunstancia no puede ser un obstáculo para que la mencionada Corporación ejecute sus obligaciones urbanísticas, aplicando a tal fin lo recogido en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual establece que *“cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente y que podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el*



*correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Estado*”. Al respecto, debemos recordar que la Jurisprudencia (a título de ejemplo, cabe mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2017) ha admitido con carácter general la legalidad de estas intervenciones frente a las herencias yacentes, sin que pueda hablarse de “vías de hecho” siempre y cuando se respeten tanto las garantías procedimentales, como la inexistencia de posibles herederos conocidos.

En este caso, no sería posible la tramitación de un expediente sancionador conforme a lo previsto en la Ordenanza municipal, ya que, como consta en la página web municipal, la propuesta de reforma anunciada parece ser que no fue finalmente aprobada. Por ello, en el supuesto de que se constataren las deficientes condiciones de salubridad de los inmuebles colindantes a la vivienda sita en la C/ XXX, debería acordarse una intervención por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Benavente conforme a lo previsto en el artículo 106.1 a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León: *“El Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, podrá dictar órdenes de ejecución que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar las obras necesarias para conservar o reponer en los bienes inmuebles las condiciones derivadas de los deberes de uso y conservación establecidos en el artículo 8”*. Por ello, se debería dictar una orden de ejecución a los citados propietarios para limitar la presencia de palomas en su interior, advirtiéndoles expresamente de que, si no lo hicieran, se ejecutaría forzosamente a su costa por dicha Corporación en los términos recogidos en el punto quinto de dicho precepto: *“El incumplimiento de una orden de ejecución faculta al Ayuntamiento para proceder a su ejecución subsidiaria, o para imponer multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, con periodicidad mínima mensual, en ambos casos hasta el límite del deber legal de conservación”*.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración municipal adopte las medidas pertinentes para garantizar que no proliferen las palomas en la localidad de Benavente, evitando así los posibles daños y perjuicios que pueden sufrir en el interior de sus viviendas los vecinos.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**1. Que, en el ejercicio de las potestades de inspección urbanística conferidas por el artículo 112.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se ordene por el órgano competente del Ayuntamiento de Benavente que se lleve a cabo una comprobación por técnico competente en la casa deshabitada ubicada en la C/ XXX, y en el solar sito en la C/ XXX, s/n, para comprobar si es cierta la presencia de palomas en su interior que está afectando al propietario de la vivienda colindante ubicada en la C/ XXX, debiendo practicar previamente, si fuere**



necesario, las notificaciones a sus propietarios en los términos recogidos en el artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**2. Que, en el supuesto de que se comprobase la veracidad de los hechos denunciados en su día por D. XXX se proceda a dictar por el órgano competente de la Administración municipal, de conformidad con lo previsto en el artículo 106.1 de la Ley 5/1999, la orden de ejecución precisa para garantizar la salubridad en el interior de dichos inmuebles, advirtiendo expresamente a sus propietarios de que, en el caso de que no lo hiciesen voluntariamente, se ejecutaría forzosamente a su costa por dicha Corporación en los términos recogidos en el punto quinto de dicho precepto.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado a esta Procuraduría, para nuestro conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López