



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 8 / 2 0 1 0

(Pleno)

La Laguna, a 24 de febrero de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Fomento de la Colombofilia Canaria y Protección de la Paloma Mensajera de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 18/2010 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se interesa por el Presidente del Parlamento, de conformidad con lo establecido en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y en el art. 141.2 del Reglamento del Parlamento, preceptivo Dictamen sobre la Proposición de Ley de Fomento de la Colombofilia Canaria y Protección de la Paloma Mensajera de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 2009.

La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la citada Ley reguladora de este Consejo, en cuya virtud habrá de recabarse aquél una vez la Proposición de Ley haya sido tomada en consideración, requisito al que se ha dado cumplimiento.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. La Proposición de Ley a dictaminar tiene por objeto el reconocimiento y apoyo a la colombofilia de Canarias como deporte autóctono y tradicional, a cuyos efectos se establecen las normas básicas específicas para su desarrollo, así como las de protección de la paloma mensajera cuya finalidad sea la competición, así como la

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

ordenación básica para el desarrollo de la actividad colomófila en nuestra Comunidad Autónoma.

El texto legislativo propuesto se estructura en una Exposición de Motivos, 37 artículos comprendidos en cinco Títulos, nueve disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, la tradición canaria de este deporte (“recreación, pasatiempo, placer, diversión, o ejercicio físico, por lo común al aire libre”, según la segunda acepción del DRAE, edición de 2001), con más de cien años de antigüedad, con su enorme prestigio conseguido dentro y fuera de las islas, el elevado número de aficionados que en nuestro territorio lo practican, el más numeroso de España, su significativa estructura territorial y el importante apoyo social, familiar y cultural que disfruta a todos los niveles, justifican que se eleven a rango legal los derechos a su práctica, así como las bases y normas por las que ha de regirse esta actividad deportiva, al objeto de fomentarla y protegerla.

Se resalta en la Exposición de Motivos la importancia de la infraestructura y predominio territorial de esta actividad en Canarias, que avala la consideración de la colombofilia canaria como una expresión deportiva y cultural del pueblo canario de irrenunciable carácter identitario. Desde otra perspectiva, se justifica igualmente la regulación propuesta en la circunstancia de que si bien la naturaleza de la paloma mensajera es la de vuelo sobre tierra, lo que facilita su descanso y orientación, en el caso de Canarias, por nuestra condición archipelágica, se han seleccionado y desarrollado a lo largo de los más de cien años de historia de la colombofilia en las islas, una serie de ejemplares y cruces, en sucesivas generaciones, que han dado lugar a un genotipo de paloma mensajera autóctona con características propias, gran vitalidad y capacidad de lucha y sacrificio, que la hacen especialmente apta para orientarse y volar sobre el mar, por enfrentarse, además, a menudo, en esos vuelos marítimos a condiciones climatológicas adversas, propias de nuestra condición geográfica, dada la proximidad de Canarias a África. Capacidades que deben ser reforzadas mediante un intenso entrenamiento desde que los ejemplares seleccionados para la competición son pichones, al objeto de destacar no sólo su forma física sino su capacidad de lucha y motivación para regresar a su palomar, desarrollando un vuelo sostenido sobre un medio que le es hostil como es el mar. Esta singularidad y especificidad, vinculada al hecho insular de la colombofilia canaria, que la diferencia de la colombofilia que se practica en el resto del mundo, hace necesario el apoyo de las Administraciones Públicas Canarias para poder llevar a cabo

esa educación de las palomas jóvenes en las sueltas de mar y de competición entre islas y desde el continente africano y así preservar esta actividad deportiva autóctona y tradicional de amplio arraigo social (más de 2300 licencias federativas, anillado anual de unos 160.000 pichones, 57 clubes, 5 federaciones insulares y la Federación Canaria de Colombofilia, integradora de las anteriores y con sendas delegaciones en La Gomera y El Hierro).

3. El Título I (arts. 1 a 7) se dedica a la regulación de las Disposiciones Generales, en las que se incluyen el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, las definiciones, la identificación y propiedad de las palomas, la expedición de anillas y títulos de propiedad y registro, el reanillado y pérdida de la anilla de nido o de la Tarjeta de Propiedad y, finalmente, la Licencia Federativa canaria.

El Título II (arts. 8 a 15), destinado a las Medidas de Protección y Fomento, se divide en dos Capítulos. El Capítulo I (Disposiciones Generales) regula los palomares, centros de cría, entrenamiento y depósito de palomas mensajeras, la autorización de las instalaciones, el control e inspección, la delimitación de las zonas de vuelo, lugares de suelta e interferencias y la entrega de palomas mensajeras. El Capítulo II regula el Fomento de la Actividad Colombófila, estableciendo su régimen económico y financiero, los recursos económicos de la organización colombófila y las exenciones y beneficios.

El Título III (arts. 16 y 17) se dedica a la Organización de Competiciones y Concursos, estableciendo sus requisitos y las medidas relativas a su control.

El Título IV (arts. 18 a 20) regula la Organización Colombófila Canaria. Su Capítulo I se destina a la estructura y organización deportiva, estableciendo el régimen jurídico y funciones de la Federación Canaria de Colombofilia, así como el régimen de los recursos administrativos. El Capítulo II regula el régimen electoral de las federaciones deportivas y los clubes.

El Título V (arts. 21 a 37) se dedica a la regulación de la Potestad Sancionadora y de la Disciplina Deportiva. En su Capítulo I se prevén las Disposiciones Generales; el Capítulo II establece las infracciones y sanciones, su prescripción y la extinción de la responsabilidad. El Capítulo III regula el ejercicio de la potestad disciplinaria, estableciendo sus principios generales y las competencias, así como la ejecutividad de las sanciones. El Capítulo IV se dedica al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, estableciendo igualmente sus principios generales y las competencias para la imposición de sanciones. El Capítulo V prevé la resolución extrajudicial de

conflictos y, finalmente, el Capítulo VI contempla las medidas sin carácter de sanción.

Las disposiciones adicionales se destinan a la divulgación y fomento de la colombofilia canaria (Primera); la formación y subvención en higiene y sanidad (Segunda); la exclusión de esta actividad regulada del régimen de las actividades clasificadas (Tercera); las comunicaciones en situaciones de emergencia (Cuarta); la supletoriedad de la Ley Canaria del Deporte para lo no comprendido en esta Proposición de Ley (Quinta); el plazo de resolución de los procedimientos de autorización (Sexta); el régimen del silencio administrativo (Séptima); la habilitación al Gobierno para la actualización de las sanciones (Octava) y las palomas vagabundas (Novena).

Las tres disposiciones transitorias prevén, respectivamente, la autorización de establecimientos que no se encuentren autorizados por la Federación Canaria de Colombofilia a la entrada en vigor de la Ley, la disposición de Estatutos de las distintas federaciones en un plazo inferior a dieciocho meses y la adaptación estatutaria y reglamentaria para aquellas federaciones y entidades deportivas colomófilas que dispongan de Estatutos.

La disposición derogatoria única declara derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.

La disposición final primera, relativa al título competencial, establece que la Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 30.20 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La disposición final segunda faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para garantizar la aplicación y desarrollo de la Ley.

La disposición final tercera, establece la entrada en vigor, que se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

II

1. La actividad de colombofilia ha sido objeto de especial interés desde el punto de vista de su utilidad militar y el peligro que puede representar su uso no controlado para la seguridad nacional, lo que justifica que la tenencia y utilización de la paloma mensajera haya sido regulada por el Real Decreto 2571/1983, de 27 de septiembre, en el que se atribuyen a la autoridad militar, en concreto al Ministerio de Defensa, determinadas competencias sobre la misma, dada su consideración de utilidad

pública y de interés especial para la Defensa Nacional (art. 3 de este Real Decreto). Pero se trata además de una actividad que se ha configurado tradicionalmente como una actividad deportiva y es ésta la perspectiva que justifica que las federaciones que se han creado se hayan considerado e inscrito como federaciones deportivas, como es el caso de la Real Federación Colombófila Española (a la que el Real Decreto 2571/83 otorga en su art. 6 la organización y control de de las sueltas con finalidad deportiva) o, en el ámbito autonómico, la Federación Canaria de Colombofilia, cuyos Estatutos fueron aprobados el 8 de julio de 1994 mediante Resolución de la Dirección General de Deportes, procediéndose seguidamente a su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas de Canarias. En el Boletín Oficial de Canarias nº 37, de 23 de febrero de 2010, se publican los Estatutos definitivos de esta Federación.

La Proposición de Ley objeto de este Dictamen parte de esta tradicional configuración de la colombofilia como deporte, materia sobre la que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva atribuida por el art. 30.20 del Estatuto de Autonomía, "deporte, ocio y esparcimiento", y en cuyo ejercicio dictó la Ley 8/1997, de 9 de julio, Canaria del Deporte (LCD), destinada a regular esta actividad en el ámbito autonómico y que, entre otras cuestiones, regula las asociaciones deportivas.

La Proposición de Ley se dirige al reconocimiento y apoyo de la colombofilia como deporte autóctono y tradicional, a cuyos efectos se establecen normas dirigidas a la protección de la paloma, al establecimiento de los requisitos y controles de las competiciones y concursos y a la regulación del régimen jurídico de las federaciones propias del sector.

Por lo que a este último aspecto se refiere, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en virtud del art. 30.7 del Estatuto en materia de asociaciones "de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares en cuanto desarrollen esencialmente sus funciones en Canarias".

Ahora bien, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, en su art. 1.3 establece que las federaciones deportivas se registrarán por su legislación específica, la legislación autonómica, en este caso la Ley Canaria del Deporte, dictada al amparo del art. 30.20 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La Proposición de Ley aborda también, por otra parte, determinadas medidas de carácter higiénico-sanitarias, ostentando la Comunidad Autónoma competencias de

desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad animal, en virtud del art. 32.10 del Estatuto de Autonomía.

La Comunidad Autónoma ostenta pues competencia suficiente para proceder a la regulación legislativa proyectada.

2. Procede realizar las siguientes observaciones al articulado de la Proposición de Ley (PPL).

- Art. 1 PPL.

En este precepto se reconoce la colombofilia como deporte autóctono y tradicional. Su calificación como autóctono puede resultar cuestionable, si se tiene en cuenta que tal término alude a aquellos deportes que han nacido o son originarios de la Comunidad Autónoma lo que no acontece en el presente caso, en el que la propia Exposición de Motivos de la Proposición de Ley destaca sus orígenes en Bélgica y su posterior introducción en España en los palomares militares, por lo que no es una práctica deportiva originaria de Canarias, siendo Alonso de Nava y Grimón, en 1884, "quien introduce (...) las primeras palomas mensajeras en Canarias, procedentes de Lieja (...)", así como Francisco Manrique de Lara en Gran Canaria. No obstante, la propia Exposición de Motivos evidencia que sí se trata de un deporte que tradicionalmente se ha practicado en nuestro territorio desde hace más de 100 años, lo que le confiere, por su singular ubicación territorial, la calificación de autóctono y tradicional.

Desde un punto de vista sistemático, procede que el primer párrafo de este precepto se enumere como 1 y la supresión del expresamente designado como apartado 1, pues no constituye más que una reiteración de lo ya regulado en el citado primer párrafo.

- Art. 2.1) PPL.

Este precepto define los colombódromos como un lugar o recinto público donde se llevan a cabo las actividades que el propio precepto prevé (concentración y mantenimiento en similares condiciones de pichones de diferentes propietarios y palomares) y establece la obligación de su inscripción en el Registro de Entidades Deportivas Canarias.

De conformidad con lo previsto en el art. 50.1 de la citada Ley Canaria del Deporte, han de inscribirse en este Registro las entidades deportivas, esto es, las asociaciones privadas que se regulan en los arts. 35 y siguientes de la misma Ley, entre ellas los clubes y las federaciones. No se compadece pues con la naturaleza y

finalidad de este Registro la inscripción de esos colombódromos en tanto que no participan del carácter de asociación deportiva. Otra cosa es la debida autorización de la Federación Canaria de Colombofilia (art. 8.1 PPL) o la inscripción, como una sección, en el Registro de Palomas Mensajeras a que se refiere el art. 5 PPL, o similar y singular registro.

Esta misma observación se reitera en relación con el art. 16.1.f) PPL.

Por otra parte, el término “colombódromo”, que se utiliza también, entre otros, en los arts. 9.h), 35.a), así como en la disposición adicional sexta, no está reconocido en el DRAE.

- Art. 3.2 PPL.

En este precepto procedería que se concretara el concepto jurídico indeterminado de “movimiento de palomas que se consideren de interés” que en el mismo se emplea, determinando las causas por las que procedería que se llevara a cabo la notificación que regula.

- Art. 8.1 PPL.

La exigencia de autorización de la Federación Canaria de Colombofilia que contempla este artículo debe serlo sin perjuicio de las demás que resulten procedentes de conformidad con la normativa aplicable en cada caso.

- Art. 9 PPL.

Este artículo se dedica a la regulación de los requisitos mínimos de carácter higiénico-sanitarios que han de reunir los palomares y demás recintos que se citan. Procede por ello que su título se adecue a su contenido, por razones de claridad de la norma, eliminando la referencia en el mismo a las palomas mensajeras. Por la misma razón, el apartado 3 debiera constituir un precepto diferenciado, al regular una cuestión ajena a los citados requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones.

Se debe cohonestar lo preceptuado en el art. 9.3 con el 11.1.2º párrafo, ambos de la PPL.

- Arts. 13 a 15 PPL.

Estos artículos integran el Capítulo II del Título II, bajo el Título de Fomento de la Actividad Colombófila. En los mismos, sin embargo, no se regulan cuestiones propias de la actividad de fomento, sino el régimen económico y financiero de las federaciones (art. 13), así como los recursos económicos de la organización

colombófila (art. 14) y las exenciones y beneficios (art. 15). Se trata de aspectos relativos al régimen jurídico de las federaciones, por lo que procedería su inclusión en el Título de la Proposición de Ley que los regula.

- Art. 16.7 PPL.

El art. 16.7 prevé la posible participación de palomas mensajeras de otras comunidades autónomas y naciones en las competiciones y concursos que se celebren en la Comunidad Autónoma.

Para la entrada de expediciones y suelta de palomas extranjeras en territorio nacional debe tenerse en cuenta la autorización previa a que se refiere el art. 20 del R.D. 2571/1983.

- Art. 18 PPL.

Como observación de orden formal, pero de carácter sistemático, procedería clarificar el precepto, distinguiendo los tres niveles organizativos que se contemplan (federación canaria, federaciones insulares y clubes) en apartados diferentes.

Por lo que se refiere a su apartado 4, relativo a la estructura interna de la federación canaria, resulta algo confuso en su redacción, en lo que se refiere al órgano que ha de ostentar las funciones superiores de representación y gobierno, en tanto que se prevé que se dotará *de al menos uno* que tenga atribuidas estas funciones, *cuyo máximo exponente lo representaría su Asamblea General, el Presidente y la Junta de Gobierno.*

Por otra parte, si bien en el apartado 1 se contempla la inscripción en el Registro de Entidades Deportivas de los Estatutos de la Federación Canaria, no se contempla igual previsión para los clubes y federaciones insulares ni en el apartado 3 ni en el 6, estableciendo este último únicamente que deben ser reconocidas por la Federación Canaria. La citada Ley Canaria del Deporte contempla la inscripción de todas las entidades deportivas en el citado Registro.

El apartado 7, relativo a las funciones públicas de carácter administrativo que asume la Federación Canaria, por razones sistemáticas debiera constituir un precepto diferenciado.

Respecto a su apartado c), en tanto que atribuye a esta entidad la función de organizar, autorizar, aprobar, coordinar y controlar las sueltas de entrenamiento o de competición que se realicen desde otros países y las de carácter internacional,

debiera incorporarse una expresión del tenor “sin perjuicio de las competencias que la legislación reserve a otros organismos” .

Por otra parte, se obvian los apartados 8 y 9, pasando directamente del 7 al 10.

- Art. 19 PPL.

De conformidad con lo previsto en el art. 115.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), de carácter básico, el plazo para la interposición del recurso de alzada es de un mes.

- Art. 20.2 PPL.

El recurso potestativo de reposición sólo procede, de acuerdo con el art. 116.1 LRJAP-PAC, contra los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa. No cabe en consecuencia, como señala el art. 20.2 PPL, en relación con los actos contra los que quepa interponer recurso de alzada.

Esta misma observación se reitera en relación con los arts. 29.4 y 32, apartados 1 y 4.

Además, no es constitucionalmente correcto prever que pueda recurrirse una decisión de los Alcaldes en alzada ante la Administración autonómica, siendo Administraciones distintas y vulnerándose la autonomía local.

- Art. 21.1 PPL.

En todo caso constituirán infracciones administrativas las acciones y omisiones *que se tipifiquen* como tales en la Ley.

- Art. 31.3 PPL.

Hay que tener en cuenta que los principios y normas del procedimiento sancionador establecido en la citada Ley 30/1992 tienen carácter exclusivo del Estado y resultan por tanto aplicables en todo caso.

- Art. 33 PPL.

La composición del Tribunal Arbitral del Deporte Canario vendrá determinada, de conformidad con lo previsto en el art. 73.2 de la Ley Canaria del Deporte, por el Reglamento que al efecto se apruebe. Por ello no corresponde al propio Tribunal contemplar una composición y constitución adecuada y propia para la resolución de los conflictos.

Por otra parte, este Tribunal es órgano dedicado a la mediación y arbitraje en materia deportiva, exclusivamente, por lo que no es adecuada la expresión "conflictos de carácter privado", para evitar erróneas interpretaciones.

- Art. 35 PPL.

Por lo que se refiere a la medida prevista en el apartado a), la clausura o cierre de las instalaciones en los términos previstos puede tener la consideración de medida cautelar a adoptar en el seno del correspondiente procedimiento sancionador, sin que proceda su adopción sin ningún procedimiento previo.

Las sanciones accesorias previstas en el art. 24 al que se remite el apartado b) de este precepto tienen precisamente este carácter de sanción, por lo que resulta contradictoria la regulación aquí prevista, al margen de que no podrían ser adoptadas más que como consecuencia de la tramitación y resolución del correspondiente procedimiento sancionador.

Finalmente, el reintegro de las ayudas o subvenciones previsto en el apartado c) tiene su propia regulación en la normativa básica estatal reguladora de las subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

- Disposición adicional tercera PPL.

Esta disposición excluye del ámbito de aplicación de la legislación sobre actividades clasificadas la actividad de la colombofilia, fundamentado en las exigencias técnico sanitarias que la propia Ley exige para los palomares, así como por las circunstancias de que se trata de una actividad estrictamente privada y de que los palomares no son explotaciones ganaderas sino que su destino es la competición deportiva. Ello no obsta que, en determinadas condiciones de acuerdo con la legislación aplicable en la materia puedan dar lugar a su incardinación en las actividades molestas o insalubres, por lo que no procede la exclusión absoluta de aquélla.

- Disposición adicional sexta PPL.

Su contenido resulta más propio del articulado de la Ley que de una disposición adicional. Su título además no se compadece con su contenido pues éste se refiere a cuestiones procedimentales y su último párrafo, relativo a la modificación o ampliación de las instalaciones debiera formar parte del art. 8.

Por lo que se refiere al sentido del silencio, el art. 43 LRJAP-PAC, recientemente modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas

Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, generaliza el uso del silencio positivo, de tal forma que el silencio negativo sólo podrá establecerse por una norma con rango de ley cuando concurren razones imperiosas de interés general, que, en consecuencia, habrán de ser justificadas, lo que, en el presente caso, puede encontrar fundamento precisamente en la necesidad de controlar las instalaciones por motivos higiénicos-sanitarios, dadas sus repercusiones que sobre la salud humana y el bienestar de los animales.

Por último, el tercer párrafo no procede que sea incluido en esta Ley, estando ya regulado en la Ley 30/1992 y siendo competencia exclusiva del Estado el hacerlo.

- Disposición adicional séptima PPL.

Su contenido, al igual que en la Disposición anterior, resulta más propio del articulado de la Ley. Con independencia de ello, procede realizar la misma observación sobre el sentido del silencio a la luz de la nueva redacción del art. 43 LRJAP-PAC, pues sólo podrá establecerse por razones imperiosas de interés general.

Sus dos últimos párrafos no constituyen más que reproducción de la legislación exclusiva del Estado en la materia, por lo que procede su supresión.

C O N C L U S I Ó N

La Proposición de Ley de Fomento de la Colombofilia Canaria y Protección de la Paloma Mensajera de la Comunidad Autónoma de Canarias, sometida a nuestra consideración, se considera ajustada en general al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación. Sin embargo, se formulan al articulado reparos de distinta índole en el Fundamento II.2.