



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 367/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular canaria de protección del arbolado urbano (EXP. 317/2022 PPL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 25 de julio de 2022 y entrada en este Consejo en la misma fecha, solicita, al amparo del art. 142.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), preceptivo dictamen sobre la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular canaria de protección del arbolado urbano.

La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 142.3 (RPC), estando legitimado para solicitarlo el Presidente del Parlamento, a tenor de lo establecido en el art. 12.1 de la expresada LCCC.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la LCCC) y viene acompañada del escrito de fecha 28 de octubre de 2019 (RE de 31 de octubre de 2019), dirigido «a la Secretaría General de la Mesa del Parlamento de Canarias» (art. 4º.1 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular -LILP-), presentado y firmado por (...), que actúa, según manifiesta, en representación de la Comisión Promotora de la ILP, adjuntando, además del texto articulado de la proposición de ley y la preceptiva exposición de motivos [art. 4.1.a) LILP], el acta de constitución de la Comisión Promotora y su designación como miembro a efectos de «*portavocía*» y notificaciones (art. 4.1.b LILP).

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. Debe tenerse en cuenta que desde la modificación del art. 138.3 RPC realizada en 2015 [BOPC, número 135, de 1 de abril de 2015, hoy art. 142.3, en la reforma publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC), número 61, de 1 de octubre de 2019], cuando se trate de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular son dos los dictámenes a emitir por este Consejo Consultivo, ambos con carácter preceptivo: el primero, «con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa», teniendo por objeto «determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular». El segundo, una vez que la PPL haya sido tomada en consideración, y se solicitará en los términos de lo dispuesto en el art. 5.2 de la referida Ley.

Pues bien, el primer Dictamen vino dado por el 412/2019, de 19 de noviembre, concluyéndose en el mismo:

*“La PPL no incurre en ninguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular.”*

Ahora, una vez que la Proposición de Ley ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias, el parecer de este Consejo se centrará en determinar tanto si incurre en alguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3, excepto la prevista en el apartado a), que se refiere a las que tengan por objeto alguna de las materias excluidas, precisamente, en el art. 2 de la norma, y además nos pronunciaremos sobre la adecuación constitucional y estatutaria del texto propuesto.

Además, procede ahora señalar que, efectivamente, se ha dado debido cumplimiento a los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, relativos a las firmas de los promotores, así como del escrito de presentación de la iniciativa.

En este sentido, es preciso advertir que con fecha de Registro de entrada en el Parlamento de Canarias de 11 de febrero de 2020, el portavoz de la Comisión Promotora, al amparo del apartado 4 de la Disposición adicional de la LILP (*“Por acuerdo de la mayoría de los miembros de la Mesa de la Cámara y en atención a especiales circunstancias de alejamiento y dificultad de las comunicaciones con el lugar de residencia de los promotores de la iniciativa, los plazos previstos en el artículo 9.º, números 1 y 2, pueden ser ampliados hasta el límite de cinco meses para la finalización del procedimiento de recogida de firmas y hasta quince días para la entrega de los pliegos con las firmas autenticadas en la Secretaría General del Parlamento. Los portavoces designados por la Comisión Promotora serán los encargados de solicitar y acreditar suficientemente, en escrito*

*dirigido a la Mesa de la Cámara que acompañará los documentos exigidos en el artículo 4.º 1 de esta Ley, los extremos para la concesión de estos plazos extraordinarios.”), solicitó ampliación en cinco meses del plazo para la recogida de firmas, recabándose 18.798 firmas, lo que se aporta el 16 de julio de 2020, junto con el acta notarial mediante la que se elevan a público los documentos de constitución de la promotora y nombramiento de fedatarios especiales.*

Asimismo, consta acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, adoptado el 26 de mayo de 2022, de admisión a trámite de la PPL, y posterior certificación del Acuerdo del Gobierno de Canarias por el que se fija la posición del mismo sobre la PPL, en sentido favorable, así como conformidad a su tramitación, adoptado en sesión celebrada el 16 de junio de 2022, conforme a lo dispuesto en el art. 139.2, 3 y 4 RPC.

Según el referido certificado del Acuerdo del Gobierno, se recabó informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, así como de las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Obras Públicas, Transportes y Vivienda y, por último, de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, que manifestaron que carecían de competencias en materia de medio ambiente urbano, pues corresponde a los municipios.

## II

### Marco normativo de las iniciativas legislativas populares.

1. El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 31, reconoce el derecho de las personas que ostenten la condición política de canarios, conforme a lo establecido en el propio Estatuto y en las leyes, a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento de Canarias -apartado c)-, recogiendo en el art. 44.4, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular como expresión del derecho de participación reconocido en dicho art. 31, con remisión a su regulación por Ley del Parlamento de Canarias. Estamos así ante el ejercicio de un derecho fundamental, aunque de configuración legal (art. 23 CE), a cuyo ejercicio somete la normativa legal que le resulta de aplicación a distintas limitaciones y requisitos de admisión.

2. En relación con la iniciativa legislativa popular debemos reiterar lo señalado en nuestro DCC 412/2019, a cuyos efectos se transcribe aquí:

*“El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 31 reconoce el derecho de las personas que ostenten la condición política de canarios, conforme a lo establecido en el propio Estatuto y*

en las leyes, a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento de Canarias - apartado c)- recogiendo en el art. 44.4, el ejercicio de la iniciativa legislativa popular como expresión del derecho de participación reconocido en dicho art. 31, con remisión a su regulación por Ley del Parlamento de Canarias.

*Estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental, aunque de configuración legal (art. 23 CE), normativa que la somete a distintas limitaciones y requisitos de admisión.*

*La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que «las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas (STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 5), ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable (STC 53/1986, de 5 de mayo, FJ 3), pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos» (SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; 254/1988, de 23 de enero, FJ 3; y 3/1997, de 13 de enero, FJ 6).*

*Al respecto, este Consejo ha reiterado que « (...) en cuanto tal, deben ser interpretadas restrictivamente las limitaciones a ese ejercicio, tales como los requisitos formales, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa (...) ». «La Cámara tiene la facultad legal de decidir, en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, la posibilidad de decidir sobre el procedimiento, lo que comporta posibilidades limitativas del derecho, lo que permite, al tratarse precisamente de un derecho fundamental, considerar restrictivamente los requisitos de admisibilidad, otorgando una interpretación favorable a su ejercicio» (por todos, cfr. el DCC 335/2015, de 23 de septiembre).*

*La institución de la iniciativa legislativa popular, como expresión del derecho fundamental de participación política, debe ser interpretada de forma extensiva, lo que implica, a su vez, que todo lo relativo a las limitaciones y a los requisitos formales de admisión debe ser considerado de manera restrictiva, pues es el Parlamento quien, en última instancia, adopta la decisión política de que se trate; primero, tomándola o no en consideración; luego, si se toma en consideración, tramitando la PPL; y, por último y en su caso, aprobando la ley.”*

### III

#### **Objeto, justificación, estructura y contenido de la PPL.**

1. La presente Proposición de Ley tiene por objeto, según su art. 1 “*la protección del arbolado urbano como parte integrante de patrimonio natural de la Comunidad Autónoma de Canarias*”.

A tal fin, a través de la PPL, señala su Exposición de Motivos, se pretenden “*adoptar medidas urgentes que garanticen la conservación de nuestros ejemplares más*

*valiosos y antiguos ante las agresivas actuaciones urbanas que muchas veces se producen, y asegurar con ello el fomento de los espacios arbolados en nuestros pueblos y ciudades.*

*En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Canarias, en uso de sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23 de la Constitución Española, y en el art. 32.12 de su Estatuto de Autonomía (respecto a la cita de este artículo, consta que, mediante escrito presentado del portavoz de la Comisión Promotora ante la Secretaría General de la Mesa del Parlamento, con RE de 20 de noviembre de 2019, se señaló la corrección de error de la Exposición de Motivos, con la finalidad de sustituir la cita del art. 32.12 por el art. 153.d- lo correcto sería la referencia al artículo 153.1- "a efectos de su correcta remisión al Consejo Consultivo de Canarias y su publicación en el BOC", lo que, sin embargo, no se incorporó al texto remitido a este Consejo), y en sintonía con las política acordadas para proteger y multiplicar los espacios verdes de nuestras ciudades consagrada en los ámbitos internacional y de la Unión Europea, asume como urgente necesidad la protección del arbolado urbano existente en las islas, así como la puesta en práctica de medidas que aseguren su fomento y mejora».*

2. En cuanto a la justificación de la PPL, según la propia Exposición de Motivos, se fundamenta en que *«Cada vez la sociedad es más consciente de que el valor del arbolado urbano como elementos que configuran el paisaje propio de nuestros pueblos y ciudades, ofreciendo espacios de esparcimiento y recreo para los vecinos y contribuyendo a crear un entorno más natural, amigable y a mejorar el ambiente urbano purificando el aire, produciendo oxígeno, capturando el CO2, manteniendo la humedad atmosférica, actuando como filtro de pequeñas partículas en suspensión, protegiendo las calles y avenidas de los vientos o grandes llluvias y regulando las temperaturas externas.»*

3. En cuanto a la estructura de la PPL, a cuya técnica legislativa nos referiremos posteriormente, consta esta de:

- Una parte expositiva, dada por una breve Exposición de Motivos donde se justifica la iniciativa normativa y se determina su objeto.

- Una parte dispositiva, con un total de nueve artículos con el siguiente contenido y estructura:

El Título I (artículo 1 a 3), llamado "Título preliminar" que contiene el art. 1, sobre el objeto de la Ley, en el que establece que lo es *«la protección del arbolado urbano como parte integrante de patrimonio natural de la Comunidad Autónoma de Canarias»*; un art. 2 relativo al ámbito de aplicación de la norma donde se establece: *«Las medidas protectoras que establece esta Ley se aplicarán a todos los ejemplares de cualquier especie arbórea que se ubique en suelo urbano y que cuente con más de*

*quince años de antigüedad o veinte centímetros de diámetro de tronco medidos a 1,40 m. del suelo, así como aquellas nuevas plantaciones reguladas al amparo de esta Ley»; y un art. 3, rubricado: definiciones, donde se determina qué ha de entenderse por “tala”, “podas drásticas”, “podas de salvamento”, y “árbol/arbolado”, señalando al respecto que lo es “cualquier árbol situado en suelo catalogado como urbano o urbanizable”.*

El Título II (artículos 4 a 7), rubricado: “Régimen de protección, conservación y fomento”, que contiene los arts. 4 al 6. En estos artículos se regula: la prohibición de tala (art. 4); prohibición de podas drásticas e indiscriminadas (art. 5); y las obligaciones de los propietarios de arbolado, así como la obligación de los ayuntamientos u órgano ambiental autonómico, en el caso de árboles singulares, de realizar inspección de los mismos al menos una vez cada dos años (art. 6). En su art. 7 se establece la obligación de elaborar un inventario municipal de arbolado urbano por las entidades locales que no cuenten con uno, así como de su actualización.

El Título III (artículo 8), regula el “Régimen sancionador”, en cuyo art. 8 considera responsable de las infracciones que tipifica a la persona física que las realiza o, en su caso, al servidor o por cuenta de quién actúe, existiendo en todo caso responsabilidad solidaria entre ellos.

Por último, el Título IV, en cuyo art. 9 establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el BOC.

## IV

### **Sobre las causas de inadmisibilidad.**

No incurre la PPL que nos ocupa en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 LILP, aspecto que ha de analizarse, como se ha señalado anteriormente, en el presente dictamen excepto la prevista en el apartado a), que se refiere a las causas que tengan por objeto alguna de las materias excluidas, precisamente, en el art. 2 de la norma lo que fue objeto de análisis en nuestro Dictamen 412/2019.

En este sentido, dispone el citado art. 5 en su apartado 3:

*“Serán causas de inadmisibilidad de la proposición las siguientes:*

- a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el artículo 2.º de esta Ley.*
- b) Que no se hayan cumplido los requisitos exigidos en los artículos 3.º y 4.º de la presente Ley. No obstante, si se tratara de un electo subsanable, la Mesa del Parlamento lo*

comunicará a la Comisión Promotora para que proceda, en su caso, a la subsanación en el plazo de quince días.

c) Que el texto verse sobre materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí.

d) Que exista en tramitación en el Parlamento un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de la iniciativa popular.

e) Que sea reproducción de otra iniciativa popular de contenido equivalente presentada en el transcurso de la misma legislatura.”

Se ha verificado ya, por un lado, el cumplimiento de los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, y, por otro, se observa en la PPL tanto la homogeneidad de la materia tratada: la protección del arbolado urbano, como la ausencia de proyecto o proposición de ley en tramitación con igual objeto, así como la inexistencia de otra iniciativa popular en el transcurso de la misma legislatura de la que pudiera ser reproducción.

## V

### Marco competencial.

En cuanto al marco competencial de la PPL, como ya señaláramos en el ya mencionado DCC 412/2019, el contenido de la Proposición de Ley se ajusta al marco competencial autonómico en la materia concernida, ya que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias de medio ambiente, que se correspondería con las competencias recogidas en el vigente art. 153 EAC, en cuyo apartado 1 se establece como competencia de la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente en los distintos apartados que enumera.

Del contenido del texto, se observa que la PPL es susceptible de ser encuadrada, asimismo, en la competencia regulada en el art. 156 EAC, que atribuye a Canarias competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y paisaje, que, tal y como señala, incluye en todo caso, «a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos».

De la misma manera, también regula aspectos amparados en la competencia exclusiva en materia de urbanismo recogida en el art. 158 EAC.

Estas mismas son las competencias, entre otras, que han dado lugar a que se dictara la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en cuyo art. 330.1 se sujeta a licencia urbanística «e) *la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección de dominio público*», y «n) *las talas y abatimiento de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, a excepción de las autorizadas en el medio rural por los órganos competentes en materia agraria o forestal*».

En dicha normativa se contempla la necesidad de licencia como medida de protección del arbolado, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, lo que se fundamenta en el mandato dado por el legislador estatal, con carácter básico, a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el contexto de las disposiciones comunitarias.

En tal línea, el art. 151 de la citada Ley del Suelo contiene la regulación atinente a los catálogos de protección, a cuyo fin invoca las competencias de los ayuntamientos y cabildos insulares, con establecimiento, por aquéllos, del régimen de protección y tipo de intervención en cada caso y por los segundos de la obligación de llevanza de un registro público.

Por su parte, los arts. 348, 349 y 350 del Código Civil atribuyen todos los derechos inherentes a la propiedad a su titular, con los límites previstos en las leyes. Además, el Código Civil contempla obligaciones para quienes ostenten la propiedad de un árbol, como el de arrancarlo o retirarlo en los supuestos en los que sea peligroso para otros, realizándolo a su costa en caso de no hacerlo así (art. 390), la prohibición de plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a distancia autorizada o según la costumbre del lugar, y además, dota en otros casos, a quienes ostenten la propiedad de lugares afectados, del derecho a solicitar que se arranquen los que se plante a menor distancia de su heredad, de modo que las medidas afectan, incluso, a árboles de predios colindantes (art. 591), así como el derecho a solicitar que se corten árboles o parte de ellos que se extiendan sobre la propiedad por el dueño de la propiedad afectada, así como las raíces que les afecten (art. 592), entre otros, lo que pudiera llevar a concluir que corresponde al Estado la regulación de los límites al derecho de propiedad en el ámbito de la legislación civil.

Como adelantábamos en nuestro DCC 412/2019, debemos partir del hecho de que el texto propuesto contempla su aplicación, según señala su art. 2, a todos los



ejemplares de cualquier especie arbórea que se ubiquen en suelo urbano que reúnan las características que señala, contemplando medidas de protección, conservación y fomento, entre las que se encuentran obligaciones para los propietarios privados, así como prohibiciones y estableciendo un régimen sancionador para conductas infractoras, lo que nos llevaría a analizar si la regulación que se dictamina entraría dentro de la competencia de nuestra Comunidad Autónoma, al amparo de los artículos mencionados con anterioridad, o bien, nos encontraríamos ante una materia que correspondería regular, de manera exclusiva, al Estado.

Señalábamos entonces:

*“La Constitución en su art. 33, tras reconocer el derecho a la propiedad privada, limita en su apartado 2 tal derecho por la función social de la misma, lo que permite la delimitación del contenido de la propiedad de acuerdo con las leyes, estableciendo, además, en su apartado 3º, que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes, siéndole aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo establecido en el art. 53.1 de la propia carta Magna.*

*El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido esencial del derecho de propiedad y su regulación, y así la Sentencia número 37/1987 de 26 de marzo señalaba:*

*«1. Las cuestiones relativas a la supuesta inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía, que se suscitan en el presente recurso, pueden sistematizarse en tres bloques de materias para su mejor estudio y resolución. El primero se refiere a las presuntas violaciones de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa (arts. 33 y 38 de la Constitución). El segundo concierne a la alegada incompetencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular determinados aspectos contenidos en la Ley impugnada, por infracción de ciertos preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre aquella y el Estado (art. 149.1.1.ª, 8.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución), así como de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía; en este grupo temático debe incluirse también la impugnación relativa a la infracción del principio de igualdad en que incurriría la Ley andaluza que los recurrentes combaten. El tercero y último bloque material de cuestiones, más específico, tiene por objeto la pretendida inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas regulado en la citada Ley andaluza. Procede analizar sucesivamente estos tres grupos de cuestiones y la impugnación y defensa de los preceptos legales que a cada uno de ellos se conectan.*

*2. Siguiendo un orden lógico, procede examinar, en primer lugar, las alegaciones que los recurrentes formulan acerca de la vulneración por la Ley andaluza de las normas*

*constitucionales que regulan el derecho a la propiedad privada. Es, en efecto, necesario en términos lógicos dar prioridad al enjuiciamiento de esta cuestión nuclear que el recurso plantea, puesto que la Ley sobre la que ahora debemos pronunciarnos es, en lo sustancial, una Ley que regula los límites e intervenciones públicas a que dicha propiedad ha de sujetarse en Andalucía, y, por consiguiente, la eventual declaración de que tal vulneración se ha producido efectivamente condicionaría el análisis de las restantes cuestiones y haría incluso superfluo el examen de algunos de los alegatos y razonamientos aducidos por los recurrentes y demás comparecidos en este proceso constitucional.*

*Los recurrentes afirman que la Ley de Reforma Agraria quebranta el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 53.1, en relación con el 33 de la Constitución), que comprende las facultades de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa objeto del dominio, sin más limitaciones que las que, en virtud de la función social de la propiedad (art. 33.2 de la Constitución), sean impuestas por la Ley y consideradas razonables por la sociedad. El menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad se produciría, en primer lugar, porque el art. 2 de la Ley impugnada habilita incondicionalmente a la Administración Autónoma para imponer deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas, infringiendo así la reserva de Ley establecida en los arts. 33.2 y 53.1 del Texto constitucional y generando por añadidura inseguridad jurídica. En segundo lugar, la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley prevé en los arts. 3, 15.1 y 20 de la misma Ley afectan también, según los recurrentes, al núcleo básico de la propiedad que resulta con ello desprovista de todo valor económico o valor de cambio en el mercado, sin que dicha expropiación reciba una adecuada compensación económica al corresponder un justiprecio muy inferior al de la privación total del dominio, que es en realidad el tipo expropiatorio que debería ser aplicado.*

*Ciertamente, el derecho a la propiedad privada está reconocido en el art. 33 de la Constitución y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su "contenido esencial", en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 del propio Texto constitucional. El problema radica, sin embargo, en determinar cuál sea ese contenido esencial, en lo que discrepan los recurrentes y los demás comparecidos en el presente recurso. Nuestra reflexión debe, por tanto, iniciarse con el análisis de esta cuestión preliminar, cuya correcta consideración condicionaría la respuesta que habremos de dar a las alegaciones antes dichas de los recurrentes.*

*A este propósito, es oportuno empezar por recordar sucintamente lo que desde tempranas fechas este Tribunal ha declarado ya sobre el concepto del «contenido esencial» de los derechos a que se refiere el citado art. 53.1 de la Constitución.*

*Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo -y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas- viene marcada en cada caso por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo*

*descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales”. Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. (Sentencia 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 10.)*

*De acuerdo con esta doctrina constitucional sobre el “contenido esencial” de los derechos subjetivos, procede interrogarse ahora si la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía infringe o no, en los preceptos impugnados, la garantía del derecho de propiedad establecida en el art. 53.1, en relación con el art. 33 de la Constitución. Para ello es necesario partir de la regulación constitucional del derecho de propiedad privada que se contiene en el citado art. 33 al objeto de indagar la naturaleza jurídica de tal derecho o el modo como la Norma fundamental lo concibe. Tras enunciar y reconocer «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» en el apartado 1.º de este artículo, el apartado 2.º establece que “la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes”, y en el tercero de tales apartados se garantiza finalmente que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes”. Estos tres apartados del artículo 33, que no pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8º), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que “cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad (...) legitima la expropiación”.*

*“En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación leal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una C. abstracta de este derecho como pero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto*

*de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de domicilio esté llamada a cumplir, Por ello, la fijación del “contenido esencial” de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”*

(...)

*“Resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervención públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidad del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a la otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivo al propietario, hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito”».*

*Partiendo de esta Resolución, la Sentencia 204/2004, de 18 de noviembre, señala:*

*«La duda de constitucionalidad se plantea, pues, en relación con la posible vulneración por el inciso final del art. 29.2 LGP del derecho a la propiedad privada, por lo que conviene evocar y traer a colación, siquiera sea someramente, la doctrina de este Tribunal referente al significado y extensión del referido derecho en lo que aquí y ahora importa.*

*El derecho a la propiedad privada, que mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952 se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, está reconocido en el art. 33 de nuestra Constitución. Este derecho, en su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado una extraordinaria y profunda transformación en el último siglo que, como este Tribunal ya puso de manifiesto, “impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el art. 348 del Código civil”, habiéndose producido, por el contrario, “una extraordinaria diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). En efecto, el derecho constitucional a la propiedad*

*privada puede recaer en la actualidad, y por lo que aquí interesa, como se infiere de la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del art. 33 CE, tanto sobre bienes como sobre derechos, en este caso los del titular de la cuenta corriente sobre su saldo.*

*Al derecho a la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado art. 53.1 CE, este Tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo -y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona- viene marcada en cada caso por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales". Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquél, ha sido expresada también por este Tribunal como "aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10)" (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).*

*A partir de esta doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, proyectándola sobre el derecho a la propiedad privada, este Tribunal tiene declarado, poniendo en estrecha conexión los tres apartados del art. 33 CE, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, "que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes" (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b; 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4; ATC 134/1995, de 9 de mayo).*

*Corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b; 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4; ATC 134/1995, de 9 de mayo). Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita “anular la utilidad meramente individual del derecho” o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar “las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho” [STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b)].*

*En este sentido ha de recordarse también que este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el art. 33.3 CE, declarando en esencia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11)».*

*La Sentencia número 16/2018, de 22 de febrero, por su parte, concluye que:*

*«Tratándose de la definición de la función social del derecho de propiedad, el punto de partida ha de ser la doctrina constitucional establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo (...), según la cual “la incorporación de una vertiente constitucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes (...) (E)sa dimensión institucional al derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses-o, lo que es lo mismo, la competencia en*

*relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad-establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad”.*

*Esta doctrina supone, en segundo lugar, en cuanto a cómo debe ejercitar esta competencia a aquel poder público a quien le corresponda, que, aun cuando la atención de la concretas exigencias sociales que imponen una delimitación específica del derecho de propiedad de un cierto tipo de bienes sea competencia de una Comunidad Autónoma, y en consecuencia corresponda a éste, en principio, la disciplina de la función social de ese derecho de propiedad, no necesariamente la concreta regulación que haga (sic) de esa función social será constitucional, pues claramente el Tribunal precisó que a quien tenga atribuida la tutela de tales intereses le corresponderá “establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad” (STC 37/1987).*

*(...)*

*“La STC 37/1987 (...), FJ 8, ya se pronunció acerca de en qué medida la disciplina normativa del derecho de propiedad privada se incardina en el título competencial “legislación civil” que atribuye al Estado el art. 149.1.8 CE. Distinguió al efecto dentro de él una vertiente individual y otra institucional y precisó que “el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone (...) la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad (...) . Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada”.*

*En otras palabras, según el criterio expuesto en la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE. En conclusión, al no encuadrarse en la materia “legislación civil” la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, procede declarar que el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no invade las atribuciones estatales ex art. 149.1.8 CE, y, en consecuencia, desestimamos también esta alegación”».*

Así pues, como señalábamos en nuestro DCC 412/2019, de acuerdo con esta doctrina jurisprudencial y examinada la norma propuesta se constata que la presente iniciativa pretende regular diversas medidas de intervención sobre el arbolado urbano en aras a su conservación por razones medioambientales, lo que no excede con carácter general de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma respetando, además, el contenido esencial del derecho de propiedad, si bien procede ahora realizar un análisis pormenorizado del concreto contenido regulado en la PPL en esta materia.

Cabe plantearse la duda respecto a algunos artículos-especialmente los artículos 6 y 8 de la PPL- puesto que, ciertamente, la propiedad privada es materia de derecho civil, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado *ex art.* 149.1.8ª de la Constitución. Asimismo, la norma Magna, en su art. 33.1, si bien reconoce el derecho a la propiedad privada, limita en su apartado 2 tal derecho por la función social de la misma, lo que permite la delimitación del contenido de la propiedad de acuerdo con las leyes.

La PPL que nos ocupa, sin embargo, no va más allá de las leyes citadas, pues si bien limita el derecho de propiedad de titularidad privada en cuanto su ámbito de aplicación alcanza cualquier especie arbórea que se encuentre en suelo urbano o urbanizable, esta imposición de limitaciones y obligaciones a los propietarios de aquellos árboles, a lo que anuda el correspondiente derecho sancionador se realiza en aras precisamente a situaciones concretas previstas en la norma y con una evidente función social, cual es, en definitiva, la mejora de las condiciones de habitabilidad de pueblos y ciudades y la mejora del ambiente urbano, entre otras.

Por tanto, no conculca los derechos de la persona propietaria previstos en el Código Civil, entendiéndose que la norma propuesta, en la parte que se señala, no excede de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma.

## VI

### Observaciones al texto de la norma.

Por lo que al concreto contenido de la Proposición de Ley se refiere, procede realizar las siguientes observaciones:

#### 1. Observaciones de carácter general.

Se observa en general en la PPL una defectuosa técnica legislativa en el conjunto de la norma (ausencia de rúbrica en algunos títulos o denominación indebida, como



ocurre en el Título I o en el Título IV, o en la incardinación de materias heterogéneas en un mismo artículo (v.g. art. 6). Esta falta de rigor jurídico es sin embargo especialmente acusada en la regulación del régimen sancionador, como más adelante se expondrá con más detalle.

Debe también revisarse la redacción (plurales o singulares indebidamente utilizados como ocurre en la Exposición de Motivos o en el artículo 4.1; frases incompletas o ideas repetidas: artículo 8.1 “En todo caso, la responsabilidad tendrá carácter solidario a los efectos de esta Ley y sin perjuicio “de las existiendo en todo caso y a los efectos de esta Ley responsabilidad solidaria”).

Por lo demás, el contenido de la norma se corresponde con el de otras existentes fuera de la Comunidad Autónoma de Canarias, entre otras, con el de diversas Ordenanzas municipales (como las de Zaragoza, Vitoria, Jerez o Santander, entre otras), y sobre todo, con el de la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado de la Comunidad de Madrid, cuyo articulado en buena parte parece acogerse literalmente en el texto sometido a nuestra consideración (así sucede, por ejemplo, el artículo 6, que parece reproducción del artículo 4 de dicha norma). Este Consejo Consultivo advierte además que, en ocasiones, la reproducción es además solo incompleta y parcial (como, en el caso del artículo 8 PPL, respecto del artículo 10 de la norma de dicha Comunidad Autónoma). El empleo de esta técnica normativa puede dificultar la aplicación de la norma si, del modo expuesto, pudiera llegar a dejar de tomar en consideración las singularidades propias de la Comunidad Autónoma.

## **2. Observaciones al contenido.**

### **2.1. A la Exposición de Motivos:**

Ante todo, y tal como señalamos ya en el Fundamento III.1 de este Dictamen, debe corregirse la referencia que se hace en la Exposición de Motivos al art. 32.12 EAC, pues consta que, mediante escrito del portavoz de la Comisión Promotora, presentado ante la Secretaría General de la Mesa del Parlamento, con RE de 20 de noviembre de 2019, se señaló la corrección de error de la Exposición de Motivos, con la finalidad de sustituir la cita del art. 32.12 por el art. 153.d -en realidad, la referencia debe realizarse al artículo 153.1- *“a efectos de su correcta remisión al Consejo Consultivo de Canarias y su publicación en el BOC”*, lo que, sin embargo, no se incorporó al texto remitido a este Consejo.

Por otro lado, deberá completarse el ámbito competencial en los términos señalados en el Fundamento V del presente dictamen (Directriz decimonovena.3 Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura contiene directrices sobre la forma y estructura de las normas con rango de ley, en adelante Decreto 15/2016, que se menciona a efectos de mera referencia).

Por otro lado, además de su carácter laxo y de no justificar con detalle el contenido de la norma propuesta, ofrece una redacción defectuosa, por falta de concordancia entre la primera frase del texto y el resto del párrafo, cargado de gerundios: *“Cada vez la sociedad es más consciente de que el valor del arbolado urbano como elemento(s) que configura(n) -debe eliminarse el plural al referirse al arbolado, que es singular- el paisaje propio de nuestros pueblos y ciudades, ofreciendo (...), contribuyendo (...), capturando (...)* (...).”

## 2.2. Al “Título I. Título Preliminar”.

La rúbrica es incorrecta por cuanto se debe optar por uno u otro, siendo lo adecuado, atendiendo al contenido del referido título: objeto de la PPL, ámbito de aplicación y definiciones, que figurara como “Título Preliminar”, bajo la denominación de “Disposiciones generales”.

Por otro lado, debe incorporarse un precepto que determine la Administración competente para el ejercicio de las competencias atribuidas por la PPL objeto de este Dictamen. Aunque en algún apartado de la norma se aluda la competencia municipal, debe incluirse una disposición que con carácter general atribuya la competencia a los Municipios, de acuerdo con el art. 25.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que establece que “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”), así como con el artículo 11.5 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias a tenor del cual “Sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica, los municipios canarios asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las siguientes materias: (...) j) Medio ambiente”.

### 2.3. Al artículo 2.

Procede señalar que se hace referencia a “aquellas nuevas plantaciones reguladas al amparo de esta Ley”, sin que se regulen estas “nuevas plantaciones” en la PPL.

### 2.4. Al artículo 3.

Se define “árbol/arbolado urbano” como “cualquier árbol situado en suelo catalogado como urbano o urbanizable”.

Pues bien, por un lado, debe añadirse en la definición: “o conjunto de árboles”, pues es objeto de la definición también el término “arbolado”, que es, precisamente, el término que da título a la PPL.

Por otro lado, al incluir en la definición el árbol situado en cualquier suelo catalogado no sólo como urbano, sino también como urbanizable, entra en abierta contradicción con el artículo 2 del texto que determina la aplicación de las medidas protectoras que establece la Ley a todos los ejemplares de cualquier especie arbórea que se ubiquen en “suelo urbano”, excluyendo, por tanto, los situados en suelo urbanizable. Debe aclararse, por tanto, tal extremo.

### 2.5. Al artículo 4.

Para adecuar este precepto al contenido del art. 8.2.1 a) PPL, si bien en su apartado 1 se determina que queda prohibida la tala de todos los árboles protegidos por esta Ley salvo aquellos supuestos excepcionales contemplados (sic) en la misma, deben excluirse de la indicada prohibición los supuestos en que se disponga de la preceptiva autorización.

### 2.6. Al artículo 5.

No se corresponde el título del artículo: “Prohibición de podas drásticas e indiscriminadas”, con el contenido del mismo, en tanto que ya el apartado 1 prohíbe además la poda “extemporánea”, sin que, por otra parte, quede definido este término en ningún momento a lo largo de la norma.

Además, el apartado 2 de este art. 5 exceptúa de la prohibición de tala las “podas de salvamento”, sin embargo, a pesar de que tal concepto ha sido objeto de definición en el art. 3, se aclara nuevamente ahora “cuando exista algún peligro para la salud del árbol”, sin mención alguna a los supuestos “debidamente justificados por un técnico cualificado”, y pone entre paréntesis (lo que no es correcto desde el

punto de vista de técnica normativa, máxime cuando ya ha sido un concepto definido en la propia PPL): (“podas de salvamento”).

### 2.7. Al artículo 6.

El apartado 3 excede del objeto del mismo, pues si bien el art. 6 se rubrica “Obligaciones de los propietarios del arbolado urbano”, dicho apartado hace referencia a la obligación de inspección de los entes públicos señalados en él, lo que habrá de ser objeto de artículo independiente.

Además, introduce un concepto nuevo este apartado, no definido en la norma, cual es “Árboles Singulares”.

### 2.8. Al artículo 7.

Este artículo establece la obligación de los ayuntamientos de elaborar un inventario del arbolado urbano. El precepto debe cohererse con el art. 151.2 LS 4/2017, de 13 de julio, que regula los catálogos de protección de bienes o espacios en forma de registros administrativos accesibles por medios telemáticos (“Los ayuntamientos tienen la obligación de aprobar y mantener actualizado el catálogo de protección, que contenga la identificación precisa de los bienes o espacios que, por sus características singulares o de acuerdo con la normativa del patrimonio histórico de Canarias, requieren de un régimen específico de conservación, estableciendo el grado de protección que les corresponda y los tipos de intervención permitidos en cada caso. El catálogo tendrá la forma de registro administrativo accesible por medios telemáticos”).

Por lo demás, en este artículo se contiene un apartado 1 que debe ser eliminado dado que no se incluye más contenido.

### 2.9. Al Título III.

A pesar de que el Título III se rubrica “Régimen sancionador”, se limita el mismo, a través del art. 8, a determinar las infracciones sin más contenido y sin regular, por tanto, de manera completa dicho régimen.

Así, en primer lugar, se observa que no se anudan a las infracciones las sanciones correspondientes.

Como ha determinado el Tribunal Constitucional entre otras, en su Sentencia 207/1990, de 17 de diciembre (Recurso de Amparo nº 990/1988) del artículo 25.1 C.E., *“ como consagración de la citada regla nullum crimen, nulla poena sine lege, se sigue la necesidad, no sólo de la definición legal de los ilícitos y de las sanciones,*

*sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas”.*

En segundo lugar, y relación al apartado 1 de este artículo, no queda justificado en modo alguno el ámbito del alcance de la responsabilidad a aquel que actúe por cuenta o encargo del titular del árbol que permitiera incardinar su regulación en la norma que se propone. En cualquier caso existe contradicción puesto que señala la responsabilidad de la persona física que las realice o, en su caso, aquélla al servicio o por cuenta de quien se actúa para a continuación establecer la responsabilidad solidaria, dando lugar a una defectuosa redacción que debe ser corregida y que puede obedecer a la anteriormente referida técnica de copiar textos de otro lugar (al efecto, el artículo 10 de la mencionada Ley de la Comunidad de Madrid 8/2005 contempla la responsabilidad solidaria señalando que *“Será responsable de las infracciones la persona física que las realice o aquélla al servicio o por cuenta de quien actúe.*

En caso de la entidad jurídica responsable fuera subcontratada, la empresa contratante será responsable solidaria de las infracciones cometidas y de las sanciones que pudieran devenir (...)”).

Asimismo, y en tercer lugar, el apartado 2.2.a) determina como infracción grave un supuesto que resulta ininteligible, al señalar: *“La realización de cualquier actividad en la vía pública que de modo directo o indirecto cause daños al arbolado urbano, en ausencia de medidas tendentes a evitarlas o minimizarlas o siendo estas manifiestamente insuficientes.”*

No queda claro si el hecho infractor viene dado por la realización de las señaladas actividades que *de facto* causen daño al arbolado urbano, o si es preciso para que se dé el tipo que se realice la actividad en ausencia de medidas para evitar o minimizar el daño, o, habiéndolas, sean “manifiestamente insuficientes”.

Por otra parte, en cuarto lugar, el apartado 2.2.c), determina como tipo infractor actuaciones que no hallan encuadre en la PPL. Así, se refiere al *“incumplimiento parcial o la falta de la diligencia precisa para llevar a cabo las medidas restauradoras establecidas”.*

En quinto lugar, no se hace referencia alguna en la PPL a la imposición de medidas restauradoras, a cuyo incumplimiento proceda anudar sanción alguna como infracción grave. Si con medidas restauradoras se quiere hacer referencia a las

obligaciones de los propietarios de “mantenimiento, conservación y mejora”, deberá en la norma de derecho sancionador utilizarse esta misma terminología (art. 6.1 PPL).

Resulta igualmente reprochable que continúa el precepto utilizando conceptos jurídicos indeterminados, tales como “tratamientos inadecuados”, “prescripciones técnicas adecuadas”.

La recurrente utilización de conceptos jurídicos indeterminados y preceptos que incluyen cláusulas abiertas, dejados a la posterior determinación de su contenido por el aplicador, vulnera el principio de tipicidad, que determina la fijación de las concretas actuaciones que constituyen infracción -lex certa-.

Así, se ha señalado en numerosas ocasiones por este Consejo que el abuso de conceptos jurídicos indeterminados constituye una incorrecta técnica normativa, pues compromete el principio constitucional del art. 9.3 CE, cual es la seguridad jurídica, lo que resulta mucho más gravoso en el ámbito del derecho sancionador.

En todo caso, y de acuerdo con las observaciones efectuadas en relación con el Título Preliminar y al inicio del comentario al art. 8 PPL, debe completarse este precepto con el establecimiento de las sanciones que correspondan por las infracciones que en el mismo se tipifican, así como también ha de concretarse qué órgano o autoridad es la competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, sin que tampoco esté de más una previsión relativa al procedimiento sancionador, aunque en este último caso puede ser suficiente una remisión a la normativa general sobre procedimiento administrativo común.

#### **2.10. Al artículo 9.**

El artículo 9 establece que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, contenido reservado para las disposiciones finales de las normas (Directriz vigesimoséptima, apartado 1.e) del Decreto 15/2016, tomada como mera referencia).

## **C O N C L U S I O N E S**

1. La Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa popular canaria de protección del arbolado urbano no incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 de la LILP.

2. En términos generales, es conforme a los parámetros constitucionales y estatutarios de referencia, excepto el título III compuesto por el artículo 8, en los términos expuestos en el Fundamento VI, apartado 2.9.

3. Se realizan determinadas observaciones de técnica normativa que se expresan en el Fundamento VI del presente Dictamen.