Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 7 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular canaria de protección del arbolado urbano (EXP. 343/2025 PPL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud, Legitimación y Competencia

1. El 21 de julio de 2025 -con entrada el 25 de julio siguiente- la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias traslada a este Consejo Consultivo el Acuerdo de la Mesa del Parlamento *sobre la* adecuación constitucional y estatutaria del informe de la Ponencia sobre la proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano.

El referido Acuerdo se acompaña de la siguiente documentación:

Primer escrito del Presidente de la Comisión de Transición Ecológica, de 2 de julio de 2025, dirigido a la Mesa de la Cámara en el que comunica *que, en la reunión de la Mesa de la Comisión de 2 de julio, se acordó proponer a la Mesa del Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 143.6 del Reglamento de la Cámara, que solicite a través de la Presidencia del Parlamento, el dictamen al Consejo Consultivo sobre la adecuación constitucional y estatutaria del informe de la Ponencia sobre la proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano (10L/PPL-0034), sobre todo el texto de la proposición de ley que se ha visto modificado en la redacción del anexo del informe de la Ponencia, a excepción del artículo 7 que se mantiene inalterado (BOPC núm. 194, de 13 de junio de 2025).*

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

Junto a dicho escrito se aporta copia del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 194 de 13 de junio de 2025 en el que se publica el informe emitido por la *ponencia nombrada por la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica para la iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano con fecha 6 de junio de 2025.* El referido informe incluye el resultado del debate de las enmiendas presentadas a la proposición de ley inicial y un anexo con el texto resultante.

Segundo escrito del Sr. Presidente de la Comisión de Transición Ecológica de 11 de julio de 2025, dirigido a la Mesa de la Cámara, en el que comunica:

« (...) que, en la reunión de la Mesa de la Comisión de 11 de julio de 2025, se acordó completar la propuesta de la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica a la Mesa del Parlamento, de su reunión de 2 de julio de 2025, de modo que se concrete que la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del informe de la Ponencia sobre la proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano (1 0L/PPLP-0034), tiene por objeto esclarecer las siguientes cuestiones:

1°) Sobre el régimen del arbolado singular, artículos 1, 3, y 7 bis, y la aplicación al mismo del régimen jurídico de podas drásticas y talas previstos en los artículos 4 y 5, también de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, para valorar su ajuste a las competencias autonómicas y respeto a la competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil, artículo 149.1 8.ª CE, particularmente, en relación con los arts. 348, 349 y 350 del Código Civil. Se trata de un aspecto novedoso respecto de la proposición de ley inicial, pero mantiene la afectación a la propiedad privada bajo un régimen de intervención administrativa.

2°) Sobre la adecuación al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 CE de las definiciones de personal cualificado y técnico competente en el artículo 3 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, así como de los supuestos de tala prohibida del artículo 4, también de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

3°) Sobre la adecuación al principio de autonomía local y el ajuste a las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, artículo 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias (reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), visto que las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Obras Públicas, Transportes y Vivienda y de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, han manifestado que carecían de competencia en materia de medio ambiente urbano, que corresponde a los municipios, según la certificación del Acta del Acuerdo del Consejo del Gobierno de Canarias del día 16 de junio de 2022, por el que se fijó la posición del Gobierno sobre la proposición de ley de iniciativa popular, Canaria de protección del arbolado urbano

(escrito con RE n.0202210000006725, de 17 de junio de 2022), lo que afectaría a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7 bis y 8 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

4°) Sobre el régimen sancionador y medidas correctoras del artículo 8 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, para acreditar el ajuste al principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 CE, sin perjuicio de la garantía de cumplimiento de la normativa de arbolado encomendada al Gobierno de Canarias conforme al mismo precepto de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

En consecuencia, se traslada a la Mesa de la Cámara la presente motivación para que se una a la propuesta acordada por la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica para que se proceda según el trámite reglamentario».

2. La legitimación para solicitar el presente Dictamen le corresponde a la Presidencia del Parlamento de Canarias, previo Acuerdo de la Mesa del Parlamento y a propuesta de la Mesa de la correspondiente comisión parlamentaria, conforme a lo previsto en el art. 143.6 del Reglamento de la Cámara (RPC) y art. 13 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

No consta entre la documentación presentada, solicitud formal suscrita por la Presidencia del Parlamento de emisión del presente Dictamen, si bien su ausencia puede suplirse con el traslado del Acuerdo de la Mesa en el que se propone que se solicite el Dictamen.

Sentado lo anterior, procede indicar que, en el supuesto examinado, se verifica, en principio, el cumplimiento de los requisitos procedimentales exigidos por la normativa de referencia.

3. La competencia para emitir el presente Dictamen se halla atribuida al Pleno de este Organismo Consultivo *ex* arts. 15.1 y 16 LCCC.

II

Carácter del Dictamen

Para analizar el carácter del presente Dictamen (preceptivo o facultativo, ordinario o excepcional) ha de partirse de la documentación presentada. Así, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento se funda, exclusivamente, en el art. 143.6 RPC. El precepto establece:

«Igualmente, la Mesa, a propuesta de las mesas de las comisiones, podrá solicitar, a través de la Presidencia del Parlamento, el dictamen sobre la adecuación constitucional y estatutaria de los informes de las ponencias sobre proyectos y proposiciones de ley. La

consulta, que tendrá carácter excepcional, se ceñirá a los artículos y disposiciones que alteren el texto inicial a consecuencia de la incorporación de enmiendas».

En similar sentido se pronuncia el art. 13 LCCC:

«Artículo 13. Dictámenes facultativos en procedimientos legislativos.

La Mesa podrá recabar, a través de la Presidencia del Parlamento, dictamen sobre los textos alternativos de enmiendas a la totalidad aprobados por el Pleno referentes a proyectos y proposiciones de Ley en tramitación.

Igualmente, la Mesa, a propuesta de las Mesas de las Comisiones, podrá recabar, a través de la Presidencia del Parlamento, dictamen sobre la adecuación constitucional y estatutaria de los informes de las ponencias sobre proyectos y proposiciones de Ley. La consulta, que tendrá carácter excepcional, se ceñirá a los artículos y disposiciones que alteren el texto inicial a consecuencia de la incorporación de enmiendas».

Y el art. 10, apartado 2.º del Decreto 181/2005, de 26 julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (ROFCCC):

«El Presidente del Parlamento podrá recabar dictamen facultativo en procedimientos legislativos:

(...)

2. Con carácter excepcional, cuando la Mesa del Parlamento igualmente lo acuerde a propuesta de las Mesas de las Comisiones, sobre la adecuación a la Constitución y Estatuto de Autonomía de los Informes de las Ponencias sobre proyectos y proposiciones de ley. En este caso, la consulta se ceñirá al contenido de los preceptos incorporados como consecuencia de la norma proyectada».

A la vista de los preceptos transcritos, se concluye que el presente Dictamen tiene carácter facultativo, toda vez que es facultad potestativa de la Mesa del Parlamento acordar su solicitud, y además es excepcional, siendo su objeto verificar, en los procedimientos legislativos, la adecuación constitucional y estatutaria de las modificaciones introducidas en el texto de una iniciativa legislativa durante su tramitación parlamentaria, concretamente, aquéllas que resultan de la aceptación de enmiendas en comisión que alteren el contenido del texto inicialmente presentado.

Este examen jurídico tiene carácter limitado, por cuanto se circunscribe, exclusivamente, a los preceptos modificados por las enmiendas incorporadas en el informe de la ponencia y no se extiende al conjunto de la proposición de ley. Se trata de un análisis jurídico preventivo en el seno del procedimiento legislativo, que

permite al Parlamento de Canarias asegurarse de que las enmiendas introducidas en comisión -y que modifican el texto inicial de un proyecto o proposición ley- no vulneran la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Canarias ni las restantes normas que integran el bloque de constitucionalidad.

En el presente supuesto, el Dictamen de este Organismo Consultivo se configura como un instrumento jurídico excepcional, lo que implica que no puede solicitarse de forma sistemática ni generalizada, sino únicamente cuando, como consecuencia de la incorporación de enmiendas en comisión, se introducen modificaciones en el texto inicial de una iniciativa legislativa que suscitan dudas fundadas y jurídicamente relevantes sobre su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, debiendo limitarse la consulta, exclusivamente, a los preceptos alterados y no a la totalidad del proyecto o proposición de Ley.

III

Análisis de la consulta planteada

Resulta pertinente efectuar las siguientes consideraciones jurídicas respecto al planteamiento formal de la solicitud de Dictamen, por cuanto el modo en el que se plantea la consulta jurídica a este Consejo Consultivo de Canarias no sólo es conceptualmente impreciso, sino que resulta cuestionable desde un punto de vista estrictamente jurídico:

La petición de Dictamen tiene por objeto, en principio, analizar la adecuación constitucional y estatutaria del informe de la Ponencia sobre la proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano (10L/PPL-0034) en el ámbito de un procedimiento legislativo.

Sin embargo, al plantear el segundo escrito del Presidente de la Comisión de Transición Ecológica dirigido a la Mesa de la Cámara, cuestiones concretas -hasta cuatro- respecto del nuevo texto de la proposición de ley, se entremezclan procedimientos diversos y se desdibuja el objeto de este procedimiento consultivo.

Se está, en suma, alterando el objeto, contenido y extensión del procedimiento consultivo en los supuestos de Dictamen facultativo en procedimientos legislativos, previsto en el art. 13 LCCC, en los que el pronunciamiento de este Consejo Consultivo de Canarias habrá de quedar limitado, en puridad, al análisis jurídico general respecto a la adecuación constitucional y estatutaria del informe de la ponencia correspondiente a *la proposición de ley de iniciativa popular Canaria de*

protección del arbolado urbano (en adelante, la PPL) y más concretamente, valorando si el texto respeta el bloque de constitucionalidad y el reparto competencial previsto en el Estatuto de Autonomía de Canarias, sin que este Organismo consultivo deba solventar preguntas concretas ni prestar asesoramiento a la Cámara Parlamentaria, pues ello desbordaría el objeto y la función consultiva que le atribuye el ordenamiento jurídico en el seno del procedimiento legislativo (art. 13 LCCC, 10.2 ROFCCC y 143.6 RPC), que difiere de los dictámenes facultativos en asuntos de especial relevancia (art. 14 LCCC).

No puede, por último, obviarse que la materia objeto del presente Dictamen ha sido tratada en dos Dictámenes anteriores. Ello por cuanto, en relación con las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, este Consejo Consultivo debe emitir dos Dictámenes con carácter preceptivo (art. 143.3 RPC: «*Presentado el texto de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular, con carácter previo a su admisión a trámite por la Mesa, la Presidencia recabará el dictamen del Consejo Consultivo a los efectos de 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. Sin perjuicio de lo anterior, y una vez la proposición de iniciativa legislativa popular haya sido tomada en consideración, la Presidencia solicitará el dictamen del Consejo Consultivo en los términos de lo dispuesto por el artículo 5.2 de la citada ley*)».

Pues bien, en relación con la PPL que aquí nos ocupa, se emitió el Dictamen 412/2019, de 19 de noviembre, en el que se concluía:

«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».

Posteriormente, tomada en consideración la PPL de referencia en sesión del Pleno del Parlamento de Canarias, celebrada los días 12 y 13 de julio de 2022, este Consejo Consultivo emitió un segundo Dictamen preceptivo -Dictamen 367/2022, de 6 de octubre- en el que se concluyó:

«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».

A pesar de lo señalado en las líneas precedentes, este Consejo Consultivo, ejerciendo la función que legalmente tiene atribuida, actuando con la debida responsabilidad y de acuerdo con los principios de lealtad, cooperación y colaboración institucional, procederá a la emisión del correspondiente Dictamen en los términos solicitados, no sin antes advertir de la excepcionalidad del mismo.

IV

Fondo de la Consulta Jurídica

Constituye el objeto de la presente consulta el análisis jurídico del informe emitido por la ponencia nombrada por la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica para la iniciativa popular canaria de protección del arbolado urbano, al objeto de esclarecer las siguientes cuestiones:

1.°) Sobre el régimen del arbolado singular, arts. 1, 3, y 7 *bis*, y la aplicación al mismo del régimen jurídico de podas drásticas y talas previstos en los arts. 4 y 5, también de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, para valorar su ajuste a las competencias autonómicas y respeto a la competencia exclusiva estatal en materia de legislación civil, art. 149.1.8.ª CE, particularmente, en relación con los arts. 348, 349 y 350 del Código Civil. Se trata de un aspecto novedoso respecto de la proposición de ley inicial, pero mantiene la afectación a la propiedad privada bajo un régimen de intervención administrativa.

Como novedad frente al texto anterior, el art. 1 incluye el arbolado singular en el objeto de la PPL, que se define en el art. 3 como *aquel que destaca por su edad, tamaño, rareza, valor histórico, cultural o ecológico, que, situado en suelo urbano de acuerdo con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios naturales protegidos de Canarias, o norma que la sustituya, se encuentre recogido como tal en los inventarios de arbolado urbano municipales, con independencia de su titularidad pública o privada.* Por su parte, el título II «*bis*» de la PPL (se advierte que, dado que no nos encontramos ante una modificación legislativa, sino ante una proposición de ley que aún no es derecho positivo, deberían renumerase los títulos y los artículos) introduce, mediante el art. 7 «*bis*» el régimen del arbolado singular. De la lectura de los preceptos se colige que se considera al arbolado singular como una especie del género arbolado urbano y por tanto, habrá de correr la misma suerte que aquél, con las especialidades que la legislación sectorial establece; entre otras:

Art. 34.2 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de carácter básico:

«2. Se considerarán también Monumentos Naturales los árboles singulares y monumentales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos, los estratotipos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos».

En consecuencia, los árboles catalogados como singulares deberán someterse al régimen previsto en la citada legislación básica.

En cuanto a la aplicación al arbolado singular de los arts. 4 y 5 de la PPL, referidos a la tala y poda del arbolado urbano respectivamente, toda vez que, conforme a la definición del art. 3.3, el arbolado singular se configura como parte del arbolado urbano, nada le impide la aplicación del mismo régimen jurídico de éste, con las especialidades ya señaladas y las que en el propio texto de la PPL se contemplen. Por tanto, al arbolado singular le resulta de aplicación el régimen de talas y podas previsto en los arts. 4 y 5 de la PPL.

Ha de advertirse que el art. 330.1 de la vigente Ley 4/2017 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias somete a previa licencia urbanística municipal:

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 del dominio público

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.

De modo que la redacción de los preceptos (art. 4,3: *emisión de informe favorable de técnico competente que lo justifique*) deberá cohonestarse con la legislación vigente o, en su caso, derogar dicha legislación expresamente si es lo que se pretende (se advierte también que la PPL carece de Disposición Derogatoria).

Por último, en relación con la afectación a la propiedad privada, la cuestión ha sido ampliamente tratada en el Dictamen 367/2022, de 6 de octubre, emitido en relación con la *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular canaria de protección del arbolado urbano* en el que decíamos:

«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 planten 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:

(...)

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 recognoscible 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).

(...)

"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 concepción abstracta de este derecho como 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 dominio 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 pública 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"».

(...)

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 recognoscible 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 recognoscibilidad 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 recognoscible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho" [STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b)].

(...)

"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 señoría 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, entendiendo que la norma propuesta, en la parte que se señala, no excede de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma»».

En definitiva, las novedades incluidas en el texto de la PPL se desenvuelven en el ámbito de la intervención administrativa y participan de la misma naturaleza jurídica ya prevista en la regulación del anterior texto sometido a Dictamen, estableciendo diversas medidas sobre el arbolado urbano -ahora específicamente sobre el arbolado singular- en aras a su conservación.

Con la concreción del objeto de la PPL previsto en su art. 1, con las nuevas definiciones introducidas en el art. 3 -incluida la correspondiente al arbolado singular, de especial relevancia- con la regulación de la talas y podas del arbolado urbano reguladas en los arts. 4 y 5 de la PPL respectivamente y con la regulación

expresa del arbolado singular en el art. 7 *bis* de la PPL, se lleva a cabo la ordenación de la intervención administrativa en el ámbito del arbolado urbano, sin que se menoscabe el contenido esencial del derecho a la propiedad privada.

Así pues, la PPL no resulta contraria al art. 149.1.8.ª de la Constitución y la competencia legislativa que en este caso ejercita la Comunidad Autónoma de Canarias se ajusta al Estatuto de Autonomía.

2.°) Sobre la adecuación al principio de seguridad jurídica contemplado en el art. 9.3 CE de las definiciones de personal cualificado y técnico competente en el art. 3 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, así como de los supuestos de tala prohibida del art. 4, también de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

El art. 3 de la PPL, titulado «*Definiciones*» señala en sus apartados 4 y 5:

«4. Personal cualificado: cualquier persona que por su experiencia o formación tenga conocimiento en la materia.

5. Técnico competente: técnico (grado/máster o equivalente) competente en la materia según la legislación vigente».

A su vez, el art. 4, apartado 1 de la PPL establece los supuestos de tala prohibida:

«1. Queda prohibida la tala de todos los árboles protegidos por esta Ley salvo en los siguientes supuestos:

a) En el caso de que el ejemplar represente un riesgo para la salud de las personas o para el medio ambiente.

b) En el caso de que el arbolado urbano suponga un riesgo que pueda causar daños en personas o infraestructuras.

c) En el caso de obras de justificada necesidad y que respondan al cumplimiento de normativa superior o al interés general de la ciudadanía. En particular se considerará justificada la tala para garantizar el cumplimiento de la normativa de accesibilidad universal.

d) En el caso de una necesidad debidamente justificada prioritaria del municipio o de otra administración pública.

e) En caso de fuerza mayor».

Con carácter previo, debe advertirse que la pregunta, tal y como se plantea resulta, cuando menos, imprecisa. Se diría que se albergan dudas en relación con dos preceptos de distinto alcance (art. 3, apartados 4 y 5 y art. 4 apartado 1) entre los

que no se aprecia relación directa. Sin embargo, en la pregunta se anudan ambos preceptos porque, parece ser, en ambos casos se cuestiona su adecuación al principio de seguridad jurídica.

En relación con el principio de seguridad jurídica, ha de hacerse referencia a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (por todas, STC 90/2022, de 30 de junio):

«Abordando el contenido y alcance del principio de seguridad jurídica, debemos referirnos por una parte a la STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8, en la que recordamos, con cita de otras sentencias, nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, "dicho principio 'ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)'. Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. 'De tal modo, que si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica".

Aplicando esta doctrina, en primer lugar, al art. 3.4 de la PPL, y aunque lo indeterminado de este párrafo permita incluir en este diverso tipo de personal, no se alcanza a considerar que el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución resulte en este caso vulnerado.

Respecto del art. 3.5 de la PPL, la expresión *técnico competente* permite la aplicación subsiguiente de la normativa de atribuciones profesionales de los técnicos llamado a emitir tales informes, por lo que aún es más clara su constitucionalidad. Todo ello sea dicho, en el entendimiento de que se trataría de un informe respecto de intervenciones sobre el arbolado que -en los supuestos del art. 330.1. de la Ley 4/2017- ya contaría con previa licencia urbanística.

En lo que se refiere al art. 4.1 de la PPL, el precepto establece que queda prohibida la tala de todos los árboles protegidos por la Ley. En el mismo se regulan cinco excepciones, en los términos reproducidos con anterioridad. La redacción otorgada al apartado d): *En el caso de una necesidad debidamente justificada prioritaria del municipio o de otra administración pública* implica una excesiva generalidad, unido ello a que en los dos primeros supuestos de dicho precepto ya se hace referencia expresa al riesgo para la salud de las personas y al riesgo de daño para personas o infraestructuras. Con el término indeterminado de *necesidad* se podría estar haciendo referencia a supuestos tan diversos como necesidades sociales o económicas, entre otras muchas.

En consecuencia, tal y como parece entrever la cuestión sometida a Dictamen, la amplitud del supuesto contenido en el apartado d) de este art. 4.1 afecta a la seguridad jurídica.

3.º) Sobre la adecuación al principio de autonomía local y el ajuste a las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, art. 153 del Estatuto de Autonomía de Canarias (reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), visto que las Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Obras Públicas, Transportes y Vivienda y de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, han manifestado que carecían de competencia en materia de medio ambiente urbano, que corresponde a los municipios, según la certificación del Acta del Acuerdo del Consejo del Gobierno de Canarias del día 16 de julio de 2022, por el que se fijó la posición del Gobierno sobre la proposición de ley de iniciativa popular, Canaria de protección del arbolado urbano (escrito con RE n.º 202210000006725, de 17 de junio de 2022), lo que afectaría a los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7 *bis* y 8 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

La cuestión ha sido sobradamente atendida en el tan reiterado Dictamen 367/2022, de 6 de octubre, en el que, con ocasión del estudio del marco competencial de referencia, señalábamos:

«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».

En suma, ya este Consejo Consultivo se ha pronunciado (hasta en dos ocasiones) sobre la cuestión, concluyendo que el contenido de la PPL se ajusta al marco competencial autonómico, al ostentar nuestra Comunidad Autónoma competencias en materia de medio ambiente (art. 153 EAC). Por lo demás, la materia relativa a la PPL está claramente ligada a la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y paisaje (art. 156 EAC) y regula diversos aspectos que se encuadran dentro de la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 158 EAC).

Por último, no se ha de olvidar que el Tribunal Constitucional ha mantenido acerca de la autonomía local -STC núm. 57/2015, de 18 de marzo- lo siguiente:

«Para dar respuesta a este motivo impugnatorio debemos recordar, como ya hiciéramos en la reciente STC 132/2014, de 22 de julio, con cita expresa, entre otras y destacadamente, de la STC 240/2006, de 20 de julio, que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, "se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4)', (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ('Concepto de la autonomía local') establece que 'por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes' (...) Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local 'es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional'" (FJ 5).

En la misma línea, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, este Tribunal tuvo ocasión de señalar que ese "derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de 'intereses naturales de los entes locales' (STC 32/1981), sino que, 'más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional' (STC 170/1989, fundamento jurídico 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la 'imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace' (STC 32/1981, fundamento jurídico 3)".

A su vez, el art. 2.1 LBRL establece que "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la

distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

En definitiva, la ordenación del arbolado urbano y singular efectuado por la PPL no supone vulneración de la autonomía local, en cuanto que permite una participación directa y efectiva de las administraciones locales en lo que atañe al medioambiente y al arbolado urbano, ni en su redacción inicial ni en la redacción otorgada en virtud de la aceptación de las correspondientes enmiendas.

A mayor abundamiento, ha de advertirse que el texto inicial de la PPL se asemeja a otras legislaciones autonómicas, que se aplican pacíficamente en sus correspondientes territorios, como son la Ley 6/1991, de 20 de marzo, de protección de los árboles singulares de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunidad Valenciana, la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid o la más reciente Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Región de Murcia.

4.°) Sobre el régimen sancionador y medidas correctoras del art. 8 de la proposición de ley según el informe de la Ponencia, para acreditar el ajuste al principio de autonomía local consagrado en el art. 140 CE, sin perjuicio de la garantía de cumplimiento de la normativa de arbolado encomendada al Gobierno de Canarias conforme al mismo precepto de la proposición de ley según el informe de la Ponencia.

El art. 8 de la PPL establece:

«Artículo 8. Régimen sancionador y medidas correctoras

1. En el marco de su autonomía local y de conformidad con lo previsto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Las Bases del Régimen Local, o norma que la sustituya, los entes locales de Canarias podrán establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones mediante ordenanza, ajustándose a la legislación en materia de régimen local.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Las Bases del Régimen Local, y el artículo 136 de la Ley 8/2015, de 1 de abril,

de Cabildos Insulares, o normas que las sustituyan, corresponderá a la consejería competente en materia de medioambiente del Gobierno de Canarias la garantía de cumplimiento por las entidades locales de Canarias de las medidas previstas en esta Ley».

Ha de precisarse que, si bien lo que se cuestiona es el régimen sancionador previsto en el art. 8 de la PPL y su ajuste al principio de autonomía local, procede, atendiendo al contenido del precepto, analizar el principio de legalidad sancionadora en el ámbito de lo entes locales. Así, sin perjuicio de lo ya manifestado acerca de la autonomía local, es preciso hacer referencia a lo declarado por el Tribunal Constitucional acerca del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y su relación con las ordenanzas municipales.

En la importante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 132/2001, de 8 de junio, se señala:

«5. Desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribe toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio. Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. Ahora bien, según señalamos más arriba, esta doctrina está enunciada para definir la relación entre las leyes y los reglamentos, por lo que necesita de ulteriores precisiones cuando se trata de definir la colaboración normativa de las ordenanzas municipales.

En efecto, a fin de precisar el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto de las ordenanzas municipales parece oportuno recordar lo ya dicho por este Tribunal en relación con la reserva de Ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), y en concreto para el establecimiento de tributos (art. 133 CE). En la

STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, expusimos una concepción flexible de la reserva de Ley en relación con las tasas y los precios públicos locales y, por consiguiente, un amplio ámbito de regulación para las Ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos (FFJJ 10 y 18). Expresamente dijimos entonces que el ámbito de colaboración normativa de los Municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del Ayuntamiento— de carácter representativo (art. 22.2.d de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, en adelante LBRL); y que la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local. Con todo, en nuestra STC 233/1999, FJ 10 c), concluimos que aquella concepción flexible de la reserva de ley tributaria -en relación con las ordenanzas fiscales- no toleraba la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local.

La exposición precedente nos aporta un primer criterio de flexibilidad a la hora de identificar el alcance de la reserva de ley del art. 25.1 CE en relación con las ordenanzas municipales de contenido punitivo. Ahora bien, ese criterio de flexibilidad no puede ser proyectado sin más sobre el art. 25.1 CE. En primer lugar, por la diferencia intrínseca entre la reserva de Ley tributaria (arts. 31.3 y 133 CE) y la sancionadora (art. 25.1 CE), que nos ha llevado a afirmar en la STC 194/2000, de 19 de julio, FJ 9, que la reserva de ley sancionadora del art. 25.1 CE es más estricta que la del art. 133.1 CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, así como a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 233/1999, FJ 10.c), la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado. Y en segundo lugar, porque la doctrina sentada en la STC 233/1999 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de Ley.

6. En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios -conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL- no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones

administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador.

Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos -ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal- sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica».

Precisamente para adaptar la legislación de régimen local a la doctrina del TC que acaba de exponerse, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local añadió un nuevo Título XI a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) denominado *Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias,* conformado por los arts. 139 a 141 y, paralelamente, modificó los arts. 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como se justifica en la Exposición de Motivos de la citada Ley 57/2003 en los siguientes términos:

«Finalmente, el nuevo título XI de la LRBRL viene a tratar otro aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales, al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias. En efecto, no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la

doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio. Esta regulación se completa con la necesaria modificación de los artículos 127.1 y 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Estos preceptos modulan la potestad de establecer las infracciones y sanciones mediante ordenanzas municipales, pues si bien los arts. 139 a 141 LRBRL contienen las exigencias mínimas que ha de establecer la Ley -tal y como señala el TC- sin embargo, solo pueden ser aprobadas en el supuesto específico en que no exista Ley especial que tipifique infracciones y sanciones y con las limitaciones en cuanto al importe de las sanciones que establece el art. 140 LRBRL.

En el presente caso, la PPL pretende regular el régimen de protección del arbolado urbano de forma integral (sin perjuicio de que corresponda la aplicación de dicho régimen a los entes locales) por lo que de optar el legislador por una regulación más completa, como así han hecho las Comunidades Autónomas que han regulado la materia, tendría competencia para introducir en la PPL la tipificación de infracciones y sanciones, o al menos unos criterios que facilitaran el ejercicio de las competencias municipales vía ordenanza.

Por todo ello, partiendo de que es objeto de la PPL la regulación del arbolado urbano en aras a garantizar su protección y teniendo en cuenta que, precisamente, a esta finalidad se dirige el establecimiento de un régimen sancionador, nada impide que se contenga en la propia ley la expresión de tal régimen sancionador, de modo que el texto resultante constituya un instrumento de general aplicación por los entes locales.

En cualquier caso, la redacción del art. 8.1 de la PPL introducido por la enmienda y que se somete a consulta de este Consejo, resulta conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por lo demás, la previsión del art. 8, apartado 1, se acompaña de una cautela en el apartado 2 que dispone:

«2. De conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Las Bases del Régimen Local, y el artículo 136 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, o normas que las sustituyan, medioambiente del Gobierno de Canarias la garantía de cumplimiento por las entidades locales de Canarias de las medidas previstas en esta Ley».

Para la cabal comprensión del texto proyectado, se ha de reproducir el art. 65.1 LRBRL que establece:

«1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes».

Repárese en que el art. 65 LRBRL transcrito, lo que regula es el requerimiento *a posteriori* por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas a las entidades locales para que anulen un acto que infrinja el ordenamiento jurídico. Aunque resulte innecesario recordarlo, la Comunidad Autónoma de Canarias, atendiendo a las competencias en materia de urbanismo y medio ambiente, habrá de ejercer el control de legalidad que tal artículo de la LRBRL le atribuye, sin necesidad de que ningún otro texto legal lo ratifique.

Sin embargo, si lo que plantea el art. 8 en su apartado 2 es una suerte de tutela sobre los entes locales (corresponderá a la consejería competente en materia de medioambiente del Gobierno de Canarias la garantía de cumplimiento por las entidades locales de Canarias de las medidas previstas en esta Ley) no es el art. 65 LRBRL ni mucho menos la Ley de Cabildos, (que no resulta de aplicación al caso pues está destinada a Cabildos y no a entes locales) el fundamento legal en que deba ampararse el precepto.

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

1. El régimen del arbolado urbano singular (arts. 1, 3 y 7 *bis*) y la aplicación al mismo del régimen jurídico previsto en los arts. 4 y 5 no vulnera la competencia exclusiva estatal sobre legislación civil (Fundamento IV.1).

2. Los arts. 3 y 4 no infringen el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución, sin perjuicio de las observaciones que se incluyen en el Fundamento IV.2 del presente Dictamen, referidas al apartado d) del art. 4.1.

3. Los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 7 *bis* y 8 no vulneran la autonomía local constitucional y estatutariamente garantizada, ostentado la Comunidad Autónoma competencia en la materia (Fundamento IV.3).

4. La regulación efectuada del régimen sancionador en la proposición de ley se ajusta a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de

Régimen Local, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento IV.4 del presente Dictamen.