



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 412/2019

(Pleno)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2019.

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. 418/2019 PPL)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 4 de noviembre de 2019 y entrada en este Consejo al día siguiente, solicita, al amparo del art. 142.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), y con carácter previo a su admisión a trámite, preceptivo dictamen a los efectos de determinar la existencia de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular (LILP) en relación con la «Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular canaria de protección del arbolado urbano» (PPL).

Ha de advertirse que la solicitud ha sido cursada fijando en el 19 de noviembre el *dies ad quem* para la emisión de dictamen, habiendo tenido entrada, como se ha dicho, el día 5, emitiéndose éste dentro del plazo establecido al efecto a fin de que la Mesa del Parlamento se pronuncie, conforme establece el art. 5.1 LILP, sobre la admisibilidad de la iniciativa, en los quince días previstos.

2. La solicitud de dictamen 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 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

---

\* Ponente: Sra. De Haro Brito.

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).

3. Debe tenerse en cuenta que desde la modificación del art. 138.3 RPC [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] realizada en 2015 (BOPC, número 135, de 1 de abril de 2015), 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.

Nos encontramos, pues, ante el primero de los supuestos, por lo que el parecer de este Consejo se centrará exclusivamente en determinar si el texto de la PPL que se somete a su consideración adolece de alguna de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la norma autonómica ordenadora de la iniciativa legislativa popular, y no a las 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, como tampoco nos pronunciaremos en este Dictamen sobre la adecuación constitucional y estatutaria del texto propuesto.

Por las mismas razones, tampoco analizaremos el cumplimiento o no de los requisitos formales de los arts. 3 y 4 LILP, relativos a las firmas de los promotores y a los posibles defectos de que pueda adolecer así como los relativos al escrito de presentación de la iniciativa.

## II

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

#### 1. Señala la Exposición de Motivos de la PPL que nos ocupa:

«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 CO<sub>2</sub>, manteniendo la humedad atmosférica, actuando como filtro de pequeñas partículas en suspensión, protegiendo las calles y avenidas de los vientos o grandes lluvias y regulando las temperaturas externas.

Se hace preciso 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. 31.12 de su Estatuto de Autonomía, y en sintonía con las políticas 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».

A tal efecto, la PPL viene a establecer las normas dirigidas a la protección que se pretende, a lo largo de nueve artículos, en cuya técnica legislativa no es momento de entrar, dedicando el art. 1 al 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»*.

Añade su art. 2 respecto del ámbito de aplicación de la norma lo siguiente: «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». Aclarando, el art. 3, que es árbol o arbolado urbano cualquier árbol situado en suelo catalogado como urbano o urbanizable.

A continuación, la PPL en sus arts. 4 y 5 regula el régimen de prohibición de tala de árboles y establece 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.

En su art. 6 señala obligaciones para los propietarios de arbolado y el art. 7 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.

En el art. 8 de la PPL se establece el régimen sancionador en el que 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 y, finalmente, en su art. 9 se señala la entrada en vigor de la norma.

2. Pues bien, los límites impuestos al ejercicio de la iniciativa legislativa popular se concretan, en lo que aquí interesa, en la posible concurrencia de las causas de exclusión previstas en el art. 2 de la LILP, que a su vez supone la primera de las causas de inadmisibilidad previstas en el apartado 3 del art. 5 LILP que dispone:

«Serán causas de inadmisibilidad de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular las siguientes:

a) Que tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el art. 2 de esta Ley».

El art. 2 LILP preceptúa:

«Están excluidas de la iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

1. Las que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía.

2. Las de naturaleza presupuestaria, tributaria y las que afecten a la planificación general de la actividad económica.

3. Las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía.

4. Las relativas a la organización institucional de la Comunidad Autónoma.

5. La iniciativa legislativa popular.

6. El régimen electoral».

3. En relación a estas causas de exclusión, debemos efectuar las siguientes consideraciones analizando cada uno de los motivos previstos:

**A. Materia que no sea de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias conforme al Estatuto de Autonomía (art. 2.1 LILP).**

La PPL pretende su amparo en el título habilitante dado por el derogado EAC en su art. 32.12, medio ambiente, que se correspondería con las competencias recogidas en el vigente art. 153 EAC, en cuyo apartado 1 en el que 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 incide, 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.

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.

Pues bien, 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 ubique 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.

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 Autonómica 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 8.º), 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

concepción 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 hablatorias 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 profundo 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 el 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 las 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 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).

El presente caso se reconduce a este supuesto, pues la Comunidad Autónoma de Navarra tiene atribuida estatutariamente la materia de vivienda (art. 44.1 LORAFNA (...), por lo que, como conclusión a este análisis, debemos declarar que es competente para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social, Ahora bien, como hemos indicado, el establecimiento por el legislador competente de los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse “en el marco de la Constitución” (...).”

“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”».

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 de las competencias de nuestra Comunidad Autónoma y respeta el contenido esencial del derecho de propiedad, sin perjuicio del análisis que corresponda realizar en un posterior dictamen en caso de recabarse. En consecuencia, es nuestro parecer que no concurre la causa de exclusión prevista en el art. 2.1 LILP.

**B. Materias de naturaleza presupuestaria, tributaria y que afecten a la planificación general de la actividad económica [art. 2.2 LILP].**

Este Consejo ha manifestado en varias ocasiones respecto de estas limitaciones, entre otros, en el Dictamen 194/2015, de 18 de mayo, que las mismas deben ser entendidas de forma restrictiva. A este respecto se señalaba que *«La limitación de naturaleza presupuestaria concurre cuando la iniciativa se proyecta respecto de la “especial previsión de ingresos y gastos, con expreso reflejo en los Presupuestos Generales de la Comunidad”. Cualquier medida de gestión pública tiene al menos efecto reflejo presupuestario, por lo que debe concluirse que si las normas propuestas no tienen un nivel formal de concreción presupuestaria no es aplicable esta causa de inadmisión»*.

La PPL contiene referencias a medidas de protección, conservación y fomento del arbolado pero sin que conlleven concreción presupuestaria alguna, ni tampoco son relevantes las referencias que se contiene en el art. 7.3 PPL respecto al deber de

inspección del arbolado, de modo que ningún reproche cabe hacer desde este punto de vista, no concurriendo la causa de exclusión prevista en el art. 2.2 LILP.

**C. Resto de materias del art. 2 LILP.**

Las materias excluidas por los arts. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2.5 LILP (la iniciativa legislativa popular) y 2.6 LILP (régimen electoral) no forman parte, en ningún caso, de la regulación propuesta en el texto de la PPL. No pueden, por lo tanto, considerarse como causa de exclusión de la misma.

<b>C O N C L U S I Ó N</b>
----------------------------

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.