

**JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN
DEL MEDIO AMBIENTE
(SEGUNDO SEMESTRE 2019)**

JORDI JARIA-MANZANO

Profesor agregado Serra Húnter de Derecho constitucional y ambiental

Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Regresión y recentralización en materia de cambio climático: la Sentencia sobre la Ley catalana. 2. Ordenación del territorio en las Canarias. 3. Nuevas (o viejas) consideraciones competenciales sobre la evaluación de impacto ambiental. 4. Senderismo, utilidad pública y función social de la propiedad.

1. REGRESIÓN Y RECENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO: LA SENTENCIA SOBRE LA LEY CATALANA

Es notorio que, en los últimos años, como muestra la jurisprudencia constitucional en materia energética, epitomizada en los pronunciamientos sobre la fractura hidráulica —a partir de la STC 106/2014, de 24 de junio, que ya se comentó en estas páginas en su día—¹, ha habido un proceso paralelo de recentralización y regresión en materia de protección del medio ambiente, en el que ha primado una interpretación extensiva de las competencias económicas de las instituciones centrales del Estado para desbaratar diferentes iniciativas tuitivas autonómicas, que, de algún modo, pretendían avanzar hacia la necesaria transición energética que el cambio climático viene exigiendo². Las leyes autonómicas sobre la fractura hidráulica, que fueron severamente cercenadas por el Tribunal Constitucional, han venido sucedidas por una legislación autonómica más comprehensiva y ambiciosa en materia de cambio climático, entre la que cabe destacar la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, que presentaba una ambición política notable, así como ofrecía un intento de formulación de una política climática global y coherente.

Como viene siendo habitual en este tipo de iniciativas, el Presidente del Gobierno decidió recurrir una serie de preceptos de la Ley citada, centrando la discusión en aspectos competenciales, aunque como se va a ver seguidamente y viene sucediendo a lo largo de la última década, las cuestiones de atribución de poder apenas ocultan un conflicto profundo en relación con la perpetuación de un

¹ Vid. Jordi Jaria i Manzano, “Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente (segundo semestre 2014)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* 5(2), 2014, p. 13ss.

² Vid. Lucía Casado Casado, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018; y Jordi Jaria i Manzano, “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* 8(1), 2017.

modelo económico desarrollista y hípercarbonizado, por una parte, y la exploración de estrategias de transición energética orientadas a la mitigación y adaptación en relación con el cambio climático. En este contexto, la resolución del Tribunal Constitucional que se pronuncia en relación la Ley catalana, esto es, la Sentencia 87/2019, de 20 de junio (BOE núm. 177, de 25 de julio de 2019), supone un jalón remarcable en el proceso de recentralización/regresión que se ha desarrollado desde el estallido de la crisis de 2007-2008, con el telón de fondo de la emergencia climática que se abre paso a partir de la publicación del Informe Especial del IPCC en relación con el impacto de un aumento de 1,5°C en relación con los niveles preindustriales³.

El Presidente del Gobierno impugnó numerosas disposiciones de la Ley catalana —en concreto, los artículos 2.2.i, 4.e, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3 y 4, 40 a 50, 51.1 (inciso final), 51.3 (apartados a y b), y 52.1 y 3; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales quinta y sexta—, lo que constituía, de hecho, un cuestionamiento global de la iniciativa del Parlamento de Cataluña, sobre la que, finalmente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, delimitando de forma bastante restrictiva las posibilidades de las comunidades autónomas en materia de cambio climático, en la medida que, como se ocupa de subrayar desde el principio de su argumentación, se trata de un conflicto competencial, pero avalando, de facto, la inacción y las políticas regresivas en materia climática, con lo que, nuevamente, el Tribunal se desentiende de las implicaciones constitucionales del proceso de transformación geológica en el que nos encontramos, para concentrarse en la defensa numantina de los títulos competenciales del Estado en materia económica —y, ello, a pesar de que, como el propio Tribunal Constitucional reconoce el Acuerdo de París, en su preámbulo, señala que es crucial “el compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada parte” para “hacer frente al cambio climático” (FJ 2)—.

Que el conflicto competencial encubre la tensión entre protección del medio ambiente y desarrollo económico en el contexto de un proceso de transformación

³ Vid. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global Warming of 1.5 °C. Special Report*, 2018, disponible en <<https://www.ipcc.ch/sr15/>> [consultado el 2 de diciembre de 2019].

planetaria que plantea desafíos inauditos para la humanidad en su conjunto, puede apreciarse en el encuadre competencial propuesto por el recurrente y que el Tribunal Constitucional asume, señalando que

Las partes comparecidas han coincidido en señalar como título que da cobertura general a la ley recurrida el de protección del medio ambiente, en el que el Estado tiene competencia solamente sobre las bases (art. 149.1.23 de la Constitución) mientras que a la Generalitat de Cataluña corresponde el desarrollo y ejecución y la aprobación de normas adicionales de protección, conforme al citado precepto constitucional y al art. 144 EAC, sin perjuicio de reconocer también la incidencia en algunos casos de otros títulos para preceptos concretos (aguas, energía, puertos, etc.), pues como este Tribunal ha señalado en varias ocasiones «lo ambiental es "un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales" (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5) lo cual implica, a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recaerá necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica» (STC 15/2018, FJ 5).

Las partes discrepan, en cambio, sobre la incidencia del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que el abogado del Estado considera igualmente aplicable puesto que en él se ampara también la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (disposición final segunda), que invoca como parámetro de constitucionalidad mediata de la ley impugnada, mientras que los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos rechazan esta cobertura competencial [FJ 5].

A partir de aquí, el Tribunal Constitucional asume que una política ambiental coherente, que afronte los retos globales que el cambio climático plantea, necesariamente tiene implicaciones económicas y energéticas, que, en última instancia, traen a colación las competencias estatales de los apartados 13 y 25 del artículo 149.1 CE. Así, en relación con la Ley catalana, el Tribunal señala que

no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo

para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará [FJ 5].

Esto es indudablemente cierto. Sin embargo, si el ejercicio de las competencias ambientales queda delimitado por el de las competencias económicas en la manera que sugiere el Tribunal Constitucional, se asume materialmente un desequilibrio entre los artículos 40 y 45 CE, en favor del primero, lo que, obviamente, tiene implicaciones más allá de lo competencial. En definitiva, lo que se ha planteado en los conflictos suscitados en relación con la fractura hidráulica y, ahora, en relación con la legislación climática autonómica es el impacto sobre la interpretación de la Constitución —y, en particular, en relación con el contenido de la Constitución económica— de la toma de conciencia del proceso de transformación geológica que ha sido asumido por la comunidad científica mundial, cuando en mayo de este año consideró que desde hace medio siglo el plantea ha entrado en una nueva era geológica, el Antropoceno⁴.

La aproximación conservadora —aparte de, como es habitual, extraordinariamente proclive a una interpretación extensiva de las competencias estatales— del Tribunal Constitucional nos sitúa en un proceso de erosión del título competencial en materia de protección del medio ambiente —que se sostiene, en buena parte, en los contenidos de una legislación básica estatal que ha quedado superada tanto por la evolución reciente del Derecho internacional del cambio climático, como por la progresiva evidencia científica generada en los últimos años, así como la interpretación mayoritaria que se le atribuye entre los

⁴ El Grupo de Trabajo sobre el Antropoceno de la Subcomisión de Estratigrafía Cuaternaria de la Comisión Internacional de Estratigrafía, a partir del encargo recibido en el Congreso Geológico Internacional que tuvo lugar en Ciudad del Cabo en 2016, votó este año que, efectivamente, se había iniciado una nueva era geológica, el Antropoceno, que habría comenzado en la década de los años cincuenta del siglo pasado, de acuerdo con la evidencia disponible. Vid. Anthropocene Working Group, *Results of binding vote by AWG—Released 21st May 2019*, 2019, disponible en <<http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene/>> [consultado el 2 de diciembre de 2019].

experto⁵—, con consecuencias notorias, en particular, en relación con el bloqueo de iniciativas autonómicas que promuevan la transición energética. Cabe suponer que es para evitar dar la impresión de falta de sensibilidad en una materia que suscita una reacción social creciente que el Tribunal insiste una y otra vez en que lo que aquí se ventila es una mera cuestión competencial, suscitada por la extralimitación de una comunidad autónoma en relación con sus (más bien reducidas) competencias ambientales.

Esta contextualización permite enfocar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que da lugar a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos clave de la Ley catalana. Así, en concreto, sucede con el art. 7.3, cuyo tenor literal era el siguiente:

3. Los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el precepto en cuestión entra en contradicción con la legislación básica del Estado, en la medida que “permite a los poderes públicos autonómicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total «presupuestada» y «permitida», potestad que además se extiende al conjunto de emisiones de Cataluña, y no solo a las que provienen de actividades o instalaciones sujetas a las leyes estatales antes citadas” (FJ 8.c). Así, de acuerdo con el juez de la constitucionalidad:

- (i) Por lo que se refiere al régimen de la Ley 1/2005, la subasta como método básico de asignación de derechos de emisión (arts. 14 y 39) efectuada por un único subastador por cada Estado miembro, como exige el art. 22 del Reglamento UE 1031/2010, es incompatible con la territorialización unilateral de derechos de emisión por comunidades autónomas, pues este último sistema puede impedir a los titulares de instalaciones sujetas a la Ley 1/2005 emitir gases de efecto invernadero aun cuando tengan autorización para ello (art. 4) y adquieran y entreguen a la administración los correspondientes derechos de emisión (art. 27.2) para lo

⁵ Vid. el FJ 5 de la Sentencia comentada.

cual pueden servirse, como ya se ha expuesto, de derechos adquiridos de titulares extranjeros (art. 21.1) y de reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones (art. 27 bis).

(ii) Por su parte, el sistema de control de emisiones de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación es también incompatible con el art. 7.3 de la ley impugnada. *Las normas estatales citadas preservan el derecho a ejercer actividades económicas contaminantes mientras la instalación sujeta no supere las cantidades máximas permitidas de sustancias contaminantes contenidas en las emisiones*, medidas en el foco de origen («valores límite de emisión»), ni se sobrepasen —en general— los niveles de concentración de sustancias contaminantes en la atmósfera («objetivos de calidad del aire») de acuerdo con las mediciones efectuadas en las estaciones distribuidas por el territorio. Por el contrario, la ley impugnada habilita a la Comunidad Autónoma para prohibir emisiones por encima de una cantidad «presupuestada» y «permitida» por ella, aunque la instalación cuente con las mejores técnicas disponibles, no supere los valores límite de emisión y no pueda «demostrarse» (art. 13.5 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera) que sus emisiones suponen sobrepasar los objetivos de calidad del aire previamente definidos [FJ 8.d; las cursivas son mías].

Por otra parte, de acuerdo con su jurisprudencia previa en materia de impacto ambiental, el Tribunal Constitucional blinda el ejercicio de las competencias sectoriales estatales en relación con las normas de protección del medio ambiente emanadas de las comunidades autónomas, afirmando que las disposiciones de la Ley catalana

vulneran también la competencia del Estado sobre las obras, proyectos e instalaciones contaminantes de su titularidad (actividades en puertos y aeropuertos de interés general, art. 149.1.20 CE; autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una comunidad autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, art. 149.1.22 CE; u obras de interés general, art. 149.1.24 CE, entre otras), cuya puesta en marcha y funcionamiento no puede ser condicionada mediante la imposición unilateral de condiciones medioambientales por las comunidades autónomas (por todas, STC

13/1998, de 22 de enero, sobre la técnica de la evaluación de impacto ambiental) [FJ 8.e].

Como era previsible, también atendiendo a la lectura que se ha hecho de las competencias hidrológicas del Estado, el Tribunal interpreta de modo restrictivo el art. 16.3 de la Ley, que “no es inconstitucional siempre que se interprete que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las cuencas intracomunitarias del art. 117 EAC” (FJ 9).

Por otra parte, en relación con el modelo energético que consagra la Ley controvertida, el Tribunal sostiene la constitucionalidad de sus objetivos “programáticos”, pero, en cambio, priva de eficacia a las disposiciones allí incluidas para lograrlos. En este sentido, El Alto Tribunal considera que

Perseguir «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado [y] neutro en emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 19, apartados primero y segundo) no pasa de ser una directriz programática constitucionalmente legítima, amparada en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible) que por sí sola no vulnera competencias estatales. Sin embargo, este art. 19 va más allá de esta directriz e impone objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes, como los ya señalados de cerrar las centrales nucleares en 2027 «velando por la preservación de los puestos de trabajo directo», reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual «para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030» y el consumo de combustibles fósiles al 50 por 100 en 2030 y a cero en 2050.

Este fin —la transición a un modelo energético cien por cien renovable— señalado a término (2050), con el añadido de los hitos intermedios mencionados, es contrario a las bases estatales, pues no se encuentra recogido en ellas (aunque sí figuraba en la proposición de ley núm. 122-000265 y en el segundo de los anteproyectos de ley de cambio climático y transición energética del que el Consejo de Ministros «tomó nota» en su reunión del 22 de febrero de 2019, mencionados en el fundamento jurídico 5). Las normas actualmente vigentes prevén, de hecho, un sistema energético enteramente opuesto en el que se admite el uso de combustibles fósiles y la energía nuclear, y que no aparece sujeto a plazo. Así, el Estado reconoce expresamente el derecho de los productores de energía eléctrica

a «la utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas» [art. 26.1 a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, de carácter básico al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución según su disposición final segunda], reconoce también el derecho a la explotación y aprovechamiento de combustibles fósiles (art. 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, y Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la anterior con especial atención a los recursos minerales energéticos) y admite igualmente la existencia de instalaciones nucleares (arts. 28 y ss. de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear), normas todas ellas a las que hay que reconocer forzosamente carácter materialmente básico al amparo de los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional (así lo han hecho la STC 14/2004, de 13 de febrero, para el citado art. 28 de la Ley sobre energía nuclear y la «producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear», FFJJ 10 y 12; la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 16, para la producción de carburantes y productos petrolíferos; y la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 8, para la «planificación energética» contenida en la Ley del sector eléctrico de 1997, hoy derogada por la de 2013 antes citada, en orden a asegurar «el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional» en particular «en ámbitos tan esenciales como en los de la generación o de la comercialización»).

La contradicción efectiva e insalvable entre estas normas estatales básicas y los objetivos concretos y a término señalados en el art. 19, apartados primero, letras a) y c), y segundo a), de la Ley del cambio climático de Cataluña hacen que estos no pueda considerarse un ejercicio legítimo de la competencia en materia de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 144 EAC). En primer lugar, porque los preceptos autonómicos citados contradicen abiertamente, hasta negarlas, esas determinaciones básicas del modelo energético establecidas por el Estado (admisibilidad de combustibles fósiles y de energía nuclear). En segundo lugar, porque una «transición energética» tan importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica, de reestructuración o reconversión industrial, empleo, cohesión

territorial, competitividad de las empresas, formación de trabajadores, educación, etcétera, intereses todos ellos cuya tutela encuentra acomodo en otros títulos competenciales de la Constitución y los estatutos de autonomía que por fuerza deben entenderse igualmente concernidos e implicados en la decisión. Y finalmente, porque el nivel de coordinación exigido y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos para poder alcanzar o aproximarse a los objetivos señalados, y los efectos de la transformación pretendida, exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, sus «intereses» exclusivos (art. 137 CE; esta «interrelación» entre intereses y competencias resulta expresamente del citado precepto constitucional y ha sido reconocida expresamente por la doctrina constitucional: por todas, STC 31/2010, FJ 118) [FJ 10.c]

Ello habilita al Tribunal para declarar la inconstitucionalidad de una serie de disposiciones de la Ley que son estratégicas en relación con el objetivo perseguido, lo que afecta, fundamentalmente, al artículo 19 y a las disposiciones adicionales y finales conexas con él. En este aspecto de la Sentencia, cabe resaltar que, atendiendo a su jurisprudencia previa, declara la inconstitucionalidad del apartado 4 del artículo citado, que establece una prohibición en relación con la concesión de permisos para la explotación de yacimientos gasísticos mediante la fractura hidráulica. En definitiva, el Tribunal opta por hacer primar la competencia estatal en materia energética en relación a la competencia autonómica en materia ambiental, con el resultado de un bloqueo a la posibilidad de la Generalitat de desarrollar una política propia significativa en relación con la transición energética —y el corolario de blindar el modelo energético estatal sin tomar en consideración sus implicaciones desde el punto de vista ambiental—.

En cuanto al artículo 21.4 de la Ley, referido a la electrificación de los puertos, se declara su inconstitucionalidad por invadir la competencia estatal en relación con los puertos de interés general (art. 140.1.20 CE), desarrollando nuevamente la idea de que las competencias autonómicas en materia de medio ambiente no pueden establecer condiciones a las actividades desplegadas en el marco de las competencias estatales, con lo que no solo se vacía de contenido la competencia autonómica, sino también se priva de contenido significativo al artículo 45 CE.

Este mismo planteamiento lleva a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 24.4 de la Ley, relativo a la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles tanto del transporte rodado como de los puertos. Idéntico es el planteamiento con el Tribunal afronta el art. 52 de la Ley, en la medida que afecta a los derechos de emisión, que queda delimitado en relación con la proyección de las competencias sectoriales atribuidas constitucionalmente al Estado.

En cuanto a la disposición adicional séptima, que establece que el “Gobierno [de la Generalitat] debe adoptar las medidas necesarias y hacer las actuaciones pertinentes ante los organismos competentes para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos”, se declara inconstitucional por vulnerar las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales. A la impresión, por lo tanto, de que las comunidades autónomas deben perseguir sus objetivos políticos en el marco encapsulado de su territorio sin posibilidad de impulsar políticas transnacionales que contribuyan a afrontar la transición geológica. A mi parecer, nuevamente, el planteamiento del Tribunal es tan formalista como inadecuado al escenario implicado por el cambio climático, banalizando una vez más ya no solo el autogobierno de las comunidades autónomas, sino también los desafíos ambientales que la humanidad afronta en el presente. Finalmente, el Tribunal valida el impuesto introducido en la Ley sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

En conclusión, se trata de una Sentencia efectivamente coherente con la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional —adoptada, por cierto, por unanimidad—, que fija el problema en parámetros estrictamente competenciales, que se despliegan a partir de una interpretación generosa del alcance de las competencias económicas del Estado y, consiguientemente, de una interpretación restrictiva de las competencias ambientales de las comunidades autónomas, lo que tiene un impacto no solo en la densidad de la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino también en la configuración de un marco económico constitucional considerablemente sesgado hacia estrategias desarrollistas periclitadas, que, en última instancia, implica atribuir un carácter marginal al artículo 45 CE en un contexto en el que, a nivel global, la

preocupación por la necesaria transformación de la economía para adaptarla a la transición geológica está al orden del día. En este sentido, es cada vez más urgente que el Tribunal replantee su posición y desande el camino andado desde la Sentencia 13/1998, de 22 de enero, para situarse en la línea más progresiva que mantienen tantos tribunales alrededor del mundo, impulsando un control constitucional efectivo de las políticas públicas que permita avanzar hacia la necesaria adaptación ante el cambio climático, así como la integración en el sistema de aquellas decisiones que avanzan en esta dirección. Los contenciosos competenciales son, por el momento, la ocasión más significativa que tiene el Alto Tribunal de hacerlo.

2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS CANARIAS

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados ha sido especialmente activo a la hora de promover recursos de inconstitucionalidad en relación con normativas pretendidamente lesivas del artículo 45 CE. Así, cabe mencionar la impugnación de la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que dio lugar a la STC 42/2018, de 26 de abril; así como la de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal, resuelta por la STC 132/2017, de 14 de noviembre de 2017, que fueron comentadas en su día en estas páginas.

En el período cubierto en esta crónica, nos ocupamos de una nueva resolución del Tribunal Constitucional que responde a la actividad del mencionado grupo parlamentario en relación con el control de constitucionalidad en materia ambiental. Se trata de la Sentencia 86/2019, de 20 de junio (BOE núm. 177, de 25 de julio de 2019), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el mencionado grupo parlamentario contra distintos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, si bien el fundamento de la impugnación de la disposición controvertida es más bien la conculcación de la legislación básica estatal en

relación con las competencias atribuidas a las instituciones centrales del Estado en los apartados 18 y 23 del artículo 149.1 CE.

Cabe reseñar, por otra parte, para contextualizar la resolución del Tribunal Constitucional que el Estatuto de Autonomía de Canarias ha sido modificado durante la pendencia del recurso, mediante la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 10 de noviembre, que incide, entre otras cosas, en las atribuciones competenciales de la comunidad autónoma en relación con la ordenación del territorio, que es precisamente el ámbito material controvertido en el proceso aquí analizado. Paso a comentar sumariamente los pronunciamientos más relevantes del Alto Tribunal en relación con la norma controvertida.

En primer lugar, el juez de la constitucionalidad se refiere al artículo 35 de la Ley controvertida, relativo a la disciplina urbanística de los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural. En relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional considera que

Prescindiendo de debates nominales, la problemática de los núcleos rurales tradicionales, en cuanto asentamientos de población provistos, en mayor o menor grado, de una cierta infraestructura, dotaciones y servicios, ha llamado la atención del legislador autonómico y, con carácter básico, del legislador estatal; y ello por la singular posición que ocupan estos espacios, con vocación residencial y ligados en sus inicios a usos económicos agropecuarios, situados entre lo rural y lo urbano. Desde la legislación estatal, el suelo de los «núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural» se encuentra, según el artículo 21.4 TRLSRU, en situación de suelo urbanizado «siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto». De esta regulación se desprende que el legislador estatal reconoce la singularidad de los núcleos rurales al regular la situación de suelo urbanizado, pero dejando en manos del legislador urbanístico autonómico la concreción última de su clasificación y categorización y, por tanto, de su encaje en una de las dos situaciones básicas del suelo: rural o urbanizado. En plena coherencia con la norma estatal, el legislador canario señala que «los asentamientos rurales asimilados a suelo urbano de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado» [art. 31 b) de la ley

canaria y en el mismo sentido, el art. 35.7]. Además, concreta en el artículo 34 c) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, las subcategorías que integran la categoría de suelo rústico de asentamiento, entre las que se menciona la del suelo rústico de asentamiento rural, entendida como el «integrado por aquellos núcleos de población existentes con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual y, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano».

Encuadrada la categoría de suelo rústico de asentamiento, conviene recordar que la configuración de los núcleos tradicionales asentados en el medio rural «corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles» [STC 75/2018, FJ 6 C)]. Y esto es lo que ha hecho, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador canario en el impugnado artículo 35. Por una parte, ha delimitado, en ausencia de determinación expresa en el plan insular de ordenación, el asentamiento o núcleo de población conforme a dos criterios: i) edificatorio (mínimo diez edificios residenciales dotados de una red viaria básica); y ii) poblacional (más de cuarenta personas); completado con un criterio de distancia (menos de 200 metros de los límites exteriores) para abordar el carácter disperso que caracteriza la ocupación del suelo de muchos de estos asentamientos (apdos. 1 a 3). Y por otra, remite al planeamiento general o, en su caso, a la planificación ambiental, la ordenación de detalle de estos asentamientos, si bien establece unos criterios mínimos sobre la red viaria existente y futura (apdos. 4 y 5), y la edificabilidad máxima y sus exigencias (apartado 6). Es, por ello, que se ha de desestimar la impugnación del artículo 35 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en cuanto no se aprecia tacha de inconstitucionalidad alguna [FJ 5].

En la misma línea, el Tribunal valida el derecho de los propietarios de suelo rústico a la “realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística”, sujeto siempre a un control previo de la Administración en un régimen de silencio administrativo negativo. Aparte de las consideraciones del juez de la

constitucionalidad sobre algunas cuestiones controvertidas en relación con el régimen jurídico del suelo urbano, merece la pena detenerse en lo que resuelva sobre las disposiciones de la Ley controvertida en relación con el régimen jurídico de utilización del suelo rústico. En este sentido, los recurrentes han impugnado numerosas disposiciones en esta materia, en concreto, los artículos 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 65.2 y 68.3.

Para el análisis de los preceptos mencionados, el Tribunal Constitucional parte de la premisa de que, de acuerdo con la legislación básica estatal vigente en la materia, “[c]orresponde, en definitiva, al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal” (FJ 8). En general, aunque en alguna ocasión definiendo la interpretación conforme de la norma para ajustarla al marco constitucional, el pronunciamiento del Tribunal es favorable a la constitucionalidad de los preceptos controvertidos. Sin embargo, en un par de supuestos específicos, el juez de la constitucionalidad considera que el legislador canario se ha extralimitado, habiendo sido permisivo más allá de lo razonable en relación el uso del suelo rústico. Así, el Tribunal considera que

A una conclusión distinta hemos de llegar en relación con los otros dos supuestos contemplados por el legislador canario como usos ordinarios específicos. En los suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros se prevé la posibilidad de autorizar, como «ordinarios», actividades e instalaciones vinculadas al uso pesquero que cumplan las siguientes condiciones: i) necesariamente se han de desarrollar en tierra; ii) han de cumplir con la normativa sobre costas y puertos; iii) no han de estar prohibidas por los instrumentos de ordenación. Afirma el letrado del Parlamento canario que, por una parte, se trata de usos ordinarios perfectamente viables en el «suelo rústico de protección de infraestructuras» [art. 34 d)], con el fin de garantizar la funcionalidad de los sistemas generales portuarios, favoreciendo la implantación de las dotaciones y equipamientos que sean precisos; y, por otra parte, esta previsión permite suplir las insuficiencias de terreno adscrito al dominio público portuario, ya que no todos los terrenos necesarios para la actividad portuaria tendrán la condición

de demaniales. La representación procesal del Gobierno canario incide en el carácter tradicional en las islas de la utilización del suelo rústico del litoral por aparejos y actividades relacionadas con la pesca.

La lectura del precepto impugnado pone de manifiesto que una cosa es consentir unos usos pesqueros de corte más o menos tradicional y de reducido impacto, y otra cosa bien distinta permitir la construcción o el mantenimiento de instalaciones ubicadas habitualmente en el ámbito territorial de un puerto y que tienen como finalidad facilitar las actividades propias y específicas de aquel. Nos referimos a la zona de servicio portuario integrada, en este caso, por los espacios de tierra en los que se han de localizar los sistemas de almacenaje de aparejos y demás utensilios propios de las actividades pesqueras; dependencias de las cofradías; instalaciones frigoríficas; talleres de reparación; e incluso puntos de venta (lonja o similar). El precepto pretende permitir como «ordinarios específicos», en los terrenos integrados en el suelo rústico colindante con el dominio público portuario, usos que tienen como finalidad real desarrollar o, en su caso, ampliar instalaciones portuarias ya existentes, siempre que sean conformes con la legislación estatal de costas y puertos y con la propia Ley canaria 14/2003, de 8 de abril, de puertos, en relación con los puertos que no son de interés general, los puertos de refugio, pesqueros y deportivos. La consideración de los usos del suelo rústico que se permiten en el precepto impugnado como «ordinarios» no se adecúa a las exigencias fijadas por el legislador estatal en el artículo 13.1 TRLSRU, al incumplir la regla común de protección del medio ambiente, sin que sea suficiente que la legislación urbanística se remita a la conformidad de esos usos con la normativa costera y portuaria. Por consiguiente, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 60.5 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

Igualmente, autorizar como uso ordinario no solamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica ni por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública, desde la perspectiva de la preservación del valor ínsito a todo suelo rústico. Edificios sobre cuya entidad y naturaleza (pueden albergar desde usos agropecuarios hasta usos residenciales, pasando por usos turísticos) nada se precisa, más

allá de una insuficiente remisión a los criterios fijados reglamentariamente, cuya precisión queda en manos del planeamiento. La excepcionalidad de la situación regulada, desde la perspectiva de la legislación básica estatal de protección medioambiental, nos lleva también a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del artículo 60.6 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias [FJ 8].

En cuanto a los preceptos controvertidos del Título III de la Ley, se discute, esencialmente, el papel de los cabildos insulares en la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional considera que la solución propuesta por el legislador canario es constitucionalmente correcta. En cuanto al régimen jurídico de los proyectos de interés insular o autonómico, el Tribunal Constitucional considera, asimismo, que la regulación controvertida es compatible con el marco constitucional, excepto en el caso del art. 123.4 “cuando permite que los proyectos de interés se puedan ejecutar prescindiendo de la clasificación y calificación urbanística” (FJ 10). Por otra parte, en relación con la evaluación de impacto estratégica, se declara la nulidad del siguiente inciso del art. 174.2 de la Ley:

A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante.

En definitiva, nos hallamos ante una Sentencia que ejerce una razonable ponderación del alcance de las competencias autonómicas en relación con la legislación básica estatal, optando por la inconstitucionalidad en aquellos casos en que la contradicción es clara y en que, por lo demás, el régimen jurídico canario es menos tuitivo que la legislación básica, aplicando razonablemente al caso concreto la mecánica de la distribución competencial en relación con la protección el medio ambiente.

3. NUEVAS (O VIEJAS) CONSIDERACIONES COMPETENCIALES SOBRE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La más arribada citada STC 13/1998, de 22 de enero, una resolución por cierto tomada con el apoyo de una corta mayoría del Tribunal y discutida por una buena parte de sus miembros, estableció hace dos décadas el patrón de la distribución de competencias en materia de evaluación de impacto ambiental, patrón que, como se ha comentado, ha sido decisivo en el proceso paralelo de regresión ambiental y recentralización que se ha desarrollado a lo largo de los últimos años. En el período objeto de análisis en esta crónica, se añade una nueva resolución del Tribunal a una ya larga lista de sentencias que han desgajado la evaluación de impacto de la ejecución en materia de protección del medio ambiente. Se trata de la Sentencia 113/2019, de 3 de octubre (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019), que se pronuncia sobre la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

En concreto, el elemento controvertido de la Ley es la regulación que hace de la evaluación de impacto estratégica que, a la que se someten “los planes y programas, así como sus revisiones, que se adopten o aprueben por una administración pública, cuya elaboración y aprobación se exija por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros, del Consejo de Gobierno o del Pleno de un consejo insular” en diferentes supuestos, a saber:

- a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo, incluida la delimitación de usos portuarios o aeroportuarios; o bien,
- b) Requieran una evaluación por afectar espacios de Red Natura 2000 en los términos previstos en la legislación sobre patrimonio natural y biodiversidad.
- c) Los que requieran una evaluación ambiental estratégica simplificada, cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos:

I. Cuando así lo decida, caso por caso, el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo IV de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

II. Cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.

Pues bien, como no podría haber sido de otro modo —a la espera, de momento, de que llegue el día en que el Tribunal Constitucional modifique de manera significativa su comprensión de la protección del medio ambiente en la Constitución—, el juez de la constitucionalidad apela a la ya consolidada jurisprudencia que parte de la ya mencionada STC 13/1998 y resume su posición con las siguientes palabras:

Expuesto lo anterior podemos afirmar que por el modo en que ha quedado concretada la controversia constitucional, no está en cuestión la facultad de las comunidades autónomas de establecer niveles más altos de protección en el ejercicio de sus propias competencias, sino el alcance que pueda tener su ejercicio, esto es, su afectación transversal sobre las competencias sectoriales estatales al someter a evaluación ambiental a proyectos, planes y programas del Estado. Y en este ámbito, como hemos recordado, no es constitucionalmente posible el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza cualquier proyecto mediante el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección del medio ambiente. Tal posibilidad, de ser admitida, supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente sobre la competencia en materia de obras de interés general, desconociendo que las obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés (SSTC 202/2013, FJ 3 y 109/2017, FJ 4). En tal sentido, en materia de medio ambiente recientemente hemos reiterado que no toda actividad que atienda al factor ambiental recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, «sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica» (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 4).

En este caso, la finalidad y efecto principal del ejercicio de la competencia no es la preservación y la restauración del medio ambiente afectado, en el

que tendría proyección la competencia autonómica consistente en establecer normas adicionales de protección, sino que lo determinante es que la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, por lo que hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los estatutos de autonomía en el marco del art. 149 CE, y en ese ejercicio prevalente toma pleno sentido valorar el medio ambiente mediante el establecimiento y también la ejecución de normas de evaluación de impacto ambiental así como la previsión de las consecuencias en caso de incumplimiento (STC 109/2017, FJ 4), pues la competencia estatal sustantiva y exclusiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen absorbe la que se ejerce en relación con el establecimiento y ejecución de la evaluación ambiental.

Ciertamente no plantearía problema competencial alguno que la regulación autonómica estableciera la necesidad de que la comunidad autónoma participara en los procedimientos de evaluación ambiental referidos a planes, proyectos y obras de competencia de la Administración General del Estado que tengan lugar en el territorio de las Illes Balears, pues ello no supondría una invasión de la competencia exclusiva del Estado que sustenta la realización de la obra o del proyecto. Y en tal sentido, como acertadamente indica en sus alegaciones el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de esta, y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (STC 13/1998, FJ 9). Ahora bien, ese deber imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías y esa necesidad de coordinación entre las administraciones implicadas, no habilita a que las comunidades autónomas, con fundamento en la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE), puedan sujetar los planes y programas de la Administración General del Estado a evaluación ambiental, pues con ello desconocerían que la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental, en sus modalidades ordinaria y simplificadas, tienen naturaleza de

«procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos.

Dicha naturaleza instrumental puede conllevar que una misma actividad pueda regirse por umbrales de impacto más o menos severos, o incluso, estar sometida a una evaluación en algunas comunidades y excluida en otras, como consecuencia del ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias que le son propias sobre sus propios planes y programas, respetando la regulación básica estatal. Pero por esa misma razón, una comunidad autónoma no puede ampararse en competencias en materia de medio ambiente, para imponer al Estado la obligación de someter a evaluación o impacto ambiental programas y planes que solo al Estado le corresponde aprobar, pues ello supondría desconocer la naturaleza instrumental de la evaluación y del impacto ambiental, lo que ocasionaría el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen.

De no ser así, la competencia sobre medio ambiente se convertiría en una competencia prevalente desconociendo, de ese modo, que las obras, instalaciones y actividades forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, singularmente, de los números 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149 [FJ 4].

Y, ciertamente, para el Tribunal Constitucional la competencia sobre medio ambiente no es precisamente prevalente, por lo que, sin sorpresa, se concluye que el legislador autonómico no puede llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica en relación con los proyectos subsumidos en el ejercicio de las competencias sectoriales estatales. Estamos, pues, donde estábamos.

4. SENDERISMO, UTILIDAD PÚBLICA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La Sentencia 116/2019, de 16 de octubre (BOE núm. 279, de 20 de noviembre de 2019) resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con el artículo 50 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28

de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca, cuyo tenor literal es el siguiente

1. A los efectos de lo que prevé la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la aprobación de los planes especiales o proyectos de rutas senderistas, cuando obtienen la homologación provisional, lleva implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, así como de las obras, de las instalaciones y de los servicios que se han previsto de manera concreta.
2. Preferentemente, la disponibilidad de los terrenos necesarios para llevar a cabo los planes especiales o proyectos de rutas senderistas derivará de la alienación o cesión voluntaria de las personas titulares, mediante convenios de colaboración, implantación de servidumbres de paso, contratos de compraventa u otros mecanismos válidos en derecho.

Los recurrentes consideran que se produce aquí un uso ilícito de la técnica expropiatoria que conculcaría el artículo 33.3 CE. Se trata, en definitiva, de definir aquí el alcance de la función social de la propiedad en relación con la eventual expropiación de terrenos para permitir el aprovechamiento de senderos y caminos en el ámbito rural. El pronunciamiento del Tribunal es favorable a la decisión del legislador balear estableciendo lo siguiente:

La demanda sostiene que la declaración legal de utilidad pública no está justificada, por cuanto se vincula con el establecimiento de rutas para excursiones. Es indiscutible que los planes y proyectos a los que se refiere el art. 50.1 permiten que los poderes públicos, ayuntamientos y consejos insulares en este caso, faciliten a los usuarios la práctica del senderismo, preferentemente en el medio natural, tarea que, como tal, tiene relación con el turismo, actividad a cuya importancia, puesta en relación con la ordenación territorial, ya se refirió este Tribunal en la STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5 c). Sin embargo, aun prescindiendo de esa finalidad de carácter socioeconómico, los preceptos transcritos permiten considerar que la cuestionada declaración sirve a un objeto más amplio. Mediante ellos, el legislador balear define una serie de fines públicos conectados con el interés general, que han de ser concretados por los ayuntamientos y consejos insulares. Se trata de fines relacionados fundamentalmente con la necesidad de garantizar una utilización adecuada de estas rutas, permitiendo un uso público compatible con la preservación de los valores

naturales, culturales y etnológicos propios de las mismas, facilitando una mayor sensibilización ambiental, al acercar la población a la naturaleza y al medio rural en general. Uso que posibilite tanto la preservación del entorno en el que dichas rutas discurren, tomando en consideración sus valores naturales, su paisaje o su patrimonio cultural, como su contribución al desarrollo sostenible del medio rural. Finalidad de protección medioambiental y su conexión con el objetivo del desarrollo rural que cumplen este tipo de rutas que ya ha sido destacada por la doctrina de este Tribunal (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 4). Estos fines, además, se conectan con una actividad pública, bien la de ordenación integral de las rutas senderistas (supuesto de los planes especiales) o bien la realización de una obra pública concreta (en el caso del proyecto de ruta senderista), con lo que la cuestionada declaración también asegura el cumplimiento de las determinaciones de los instrumentos de planificación previstos por la ley en esta materia

Por tanto, con esta decisión, el legislador balear dispone una serie de finalidades legítimas en el seno de políticas sectoriales de su competencia, expresivas de unos intereses sociales fijados en abstracto, que justifican que, para su consecución y en los términos previstos en la norma, se haga uso de la potestad expropiatoria. Por ello, el Tribunal aprecia que, a la vista de los objetivos perseguidos por la Ley autonómica 13/2018, concurre la finalidad de utilidad pública o interés social que ha de legitimar cualquier medida de naturaleza expropiatoria [FJ 4.b]

La Sentencia habilita con ello al legislador —en este caso, autonómico— a establecer medidas severas de limitación de la propiedad con el objeto de mantener el acceso a las comunicaciones tradicionales en el ámbito rural, lo que es particularmente relevante desde el punto de vista del acceso a la naturaleza de la ciudadanía, favoreciendo la preservación de esas redes de caminos tradicionales cuya recuperación se ha ido poniendo en valor en los últimos lustros.