



# El volcán de La Palma: medidas jurídicas para la garantía de los derechos de los afectados

**Octavio Manuel Fernández Hernández**

*Secretario de Administración local, categoría superior.  
Ayuntamiento de Candelaria (Tenerife)*

Este trabajo ha sido **finalista** en el **Premio «Estudios Financieros» 2022** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Nicolás González-Deleito y Domingo, don José Damián Iranzo Cerezo, don Fabio Pascua Mateo y don Ángel José Sánchez Navarro.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

## Extracto

El 19 de septiembre de 2021 comenzó la erupción de un volcán en la zona de Cumbre Vieja en la isla de La Palma, que finalizó el día 13 de diciembre del mismo año. Durante 86 días, los ciudadanos afectados han sufrido la pérdida de sus propiedades, tales como su vivienda habitual, casas rurales, establecimientos profesionales, mercantiles e industriales, así como sus fincas agrícolas y ganaderas.

En el presente trabajo explicamos, desde el punto de vista del derecho administrativo, la labor desempeñada por las Administraciones públicas en tres etapas y su repercusión sobre los afectados:

1. El prevolcán: Los ciudadanos afectados no fueron informados previamente de los diferentes estudios científicos del fenómeno preeruptivo, que comenzó en 2017.
2. El volcán: La coordinación entre todos los servicios de seguridad y emergencias de las Administraciones públicas para evitar muertos y lesionados, así como del consenso administrativo de todas las ayudas paliativas aprobadas.
3. El posvolcán: La necesaria regulación por leyes estatales y canarias de los derechos de los afectados mediante la creación de un estatuto jurídico *ad hoc*.

**Palabras clave:** transparencia; coordinación; regulación.

Fecha de entrada: 04-05-2022 / Fecha de aceptación: 08-09-2022

**Citación:** Fernández Hernández, O. M. (2022). El volcán de La Palma: medidas jurídicas para la garantía de los derechos de los afectados. *Revista CEFLegal*, 263, 39-68.



# The La Palma volcano: legal measures to cover the rights of the affected

Octavio Manuel Fernández Hernández

## Abstract

On September 19, 2021, the eruption of a volcano began in the Cumbre Vieja area on the island of La Palma, which ended on December 13 of the same year. For 86 days, the affected citizens have suffered the loss of their properties such as their habitual residence, rural houses, professional, commercial and industrial establishments, as well as their agricultural and livestock farms.

In this paper we explain from the point of view of Administrative Law the work carried out by public Administrations in three stages and its impact on those affected:

1. The prevolcano: The affected citizens were not previously informed of the different scientific studies of the preeruptive phenomenon that began in 2017.
2. The volcano: The coordination between all the security and emergency services of the public Administrations to avoid deaths and injuries, as well as the administrative consensus of all the approved palliative aid.
3. The posvolcano: The necessary regulation by state and Canary Islands laws of the rights of those affected through the creation of an ad hoc legal statute.

**Keywords:** transparency; coordination; regulation.

**Citation:** Fernández Hernández, O. M. (2022). El volcán de La Palma: medidas jurídicas para la garantía de los derechos de los afectados. *Revista CEFLegal*, 263, 39-68.

## Sumario

1. Planteamiento: la necesaria regulación de un derecho del posvolcán que regule los derechos y deberes de los afectados en ausencia de la normativa actual vigente en la materia
2. La etapa prevolcán: el fenómeno preeruptivo 2017-2021
  - 2.1. La información científica no divulgada a la población
  - 2.2. La semana del volcán: del lunes 13 al domingo 19 de septiembre de 2021. Constitución del PEVOLCA: un plan que se transforma en la Administración de la emergencia volcánica
  - 2.3. La falta de información previa sobre el fenómeno preeruptivo a los vecinos cuyas propiedades fueron sepultadas
3. La etapa del volcán: desde el comienzo, el 19 de septiembre de 2021, hasta el 25 de diciembre de 2021, en la que se dio oficialmente por finalizado
  - 3.1. Datos oficiales: daños y valoración
  - 3.2. Normas aprobadas por el Estado: el derecho estatal del volcán
  - 3.3. Normas aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias: el derecho autonómico del volcán
  - 3.4. La participación de la sociedad civil de forma altruista en las donaciones y en la protección y asesoramiento a los afectados por el volcán
  - 3.5. Ausencia de participación efectiva de los afectados en la toma de decisiones sobre la reconstrucción de la zona afectada
4. La etapa del posvolcán: desde el 25 de diciembre de 2021 en adelante
  - 4.1. La necesaria aprobación por una ley que garantice la expropiación de los terrenos afectados por la lava con el justiprecio en metálico o en especie a favor de los afectados y que cree un consorcio administrativo para la reconstrucción
  - 4.2. La necesaria aprobación de una ley del Parlamento de Canarias que regule los derechos y deberes de los afectados
  - 4.3. Preguntas y respuestas sobre el régimen jurídico de los bienes destruidos de forma total o parcial por el volcán de Cumbre Vieja
  - 4.4. La posible responsabilidad patrimonial del Estado y del resto de las Administraciones públicas por comisión por omisión al no informar a la población afectada con carácter previo al fenómeno preeruptivo
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

## **1. Planteamiento: la necesaria regulación de un derecho del posvolcán que regule los derechos y deberes de los afectados en ausencia de la normativa actual vigente en la materia**

El pasado 19 de septiembre de 2021, a las 15:12 horas comenzó una erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada en la isla de La Palma, en el municipio de El Paso.

Fue activado el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la Situación de Emergencia Nivel 2 y el semáforo volcánico en nivel rojo, correspondientes al Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA). Se movilizaron numerosos medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Desde el comienzo de la erupción se han evacuado a más de 7.000 personas de las poblaciones afectadas, la lava ha sepultado más de 1.000 hectáreas, que corresponden a más de 1.000 viviendas, así como cultivos y explotaciones agropecuarias, carreteras, infraestructuras, dotaciones, equipamientos, polígonos industriales, etc. en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte.

La gravedad de los daños materiales ha provocado la reacción inmediata de las distintas Administraciones, aprobándose por el Consejo de Ministros el 28 de septiembre de 2021 la declaración de la isla de La Palma como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC).

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias aprobó el Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica de la isla de La Palma, así como el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, en el que se crea el registro de personas afectadas.

Todas estas medidas administrativas estatales y autonómicas han contribuido de manera inmediata a paliar solo de forma temporal y transitoria la situación de vulnerabilidad social y económica en la que se encuentran los afectados.

El derecho administrativo debe dar respuesta a esta situación *sui generis*, que no tiene regulación en el derecho autonómico canario, consistente en que miles de ciudadanos ostentan un título formal de propiedad sobre bienes inmuebles que han sido sepultados por la lava, sobre los que ya no tienen la posesión de los mismos. Asimismo, dichos ciudadanos residían y realizaban actividades profesionales, empresariales, mercantiles, industriales y del sector primario en la zona sepultada por la lava y han perdido su derecho a la vivienda, al empleo y el resto de derechos sociales y económicos que poseían el día antes del volcán, el 18 de septiembre de 2021, y que están garantizados en la Constitución española y en el estatuto de autonomía de Canarias.

Para afrontar esta inédita situación civil y administrativa en la que unos ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Canarias se encuentran es necesaria crear un derecho administrativo especial que regule el estatuto jurídico específico de los ciudadanos afectados mediante la redacción de una ley específica al respecto en la que se garantice de forma íntegra los derechos que poseían los ciudadanos afectados con fecha 18 de septiembre de 2021, el día anterior de la erupción, y que, después de 86 días de destrucción, han perdido el efectivo ejercicio de sus derechos previos.

## 2. La etapa prevolcán: el fenómeno preeruptivo 2017-2021

### 2.1. La información científica no divulgada a la población

Durante la erupción volcánica y después de la misma se han dado a conocer publicaciones en revistas científicas y en medios de comunicación que advertían del fenómeno preeruptivo, que comenzó en el año 2017 y del que la población nunca fue informada de forma oficial, y que constituyen argumentos para una posible reclamación de los afectados por responsabilidad patrimonial de la Administración por comisión por omisión:

1. Estudio publicado en la revista *Nature* en la sección de *Scientific Reports*, el día 28 de enero de 2021, titulado «Detección de la aparición de disturbios volcánicos en La Palma, Islas Canarias, evolución e implicaciones», firmado por José Fernández, Joaquín Escayo, Zhongbo Hu, Antonio G. Camacho, Serguéi V. Samsonov, Juan F. Prieto, Kristy F. Tiampo, Mimmo Palano, Jordi J. Mallorquí y Eumenio Ancochea (Fernández *et al.*, 2021, pp. 1-13).

Este grupo de investigadores publicó en enero de 2021 (ocho meses antes de la erupción) un trabajo científico que señalaba la existencia de actividad magmática bajo Cumbre Vieja, que podía terminar provocando una erupción en el punto donde se produjo.

Como explica José Fernández en una entrevista en *El País* (Salas, 23 de septiembre de 2021), «todo cuadraba», «cuadra con las anomalías de gases, cuadra con

- la geoquímica, cuadra con la geodesia». El estudio no tuvo repercusión, pero informaron al Instituto Geográfico Nacional (IGN) y al Instituto Vulcanológico de Canarias (INVOLCAN). Esta declaración demuestra que los organismos oficiales estaban avisados de este estudio y, sin embargo, no hubo ninguna información oficial a la población que posteriormente resultó afectada, la mayoría de la cual no tenía asegurada sus propiedades al desconocer el riesgo volcánico de la zona.
2. Marc-Antoine Longpré (2021), vulcanólogo francés y profesor asociado del Queens College de la Universidad de la Ciudad de Nueva York, en un artículo publicado durante la erupción, en la revista *Science* el día 2 de diciembre de 2021 afirmaba: «Cumbre Vieja despertó con una erupción que se llevaba preparando bajo tierra cuatro años y que aceleró su ritmo apenas ocho días antes de que se abriese la tierra». «El malestar volcánico comenzó en 2017». «La erupción se había estado preparando durante cuatro años». «Los disturbios se aceleraron hasta el punto en que parecía probable una erupción solo ocho días antes de que el magma saliera a la superficie» (pp. 1.197-1.198).
  3. Joan Martí Molist (2022, p. 9), geólogo y director de Geociencias Barcelona-CSIC, en un reportaje publicado en la revista *National Geographic* de enero de 2022, dice: «Ya desde el año 2020 podíamos afirmar que Canarias se estaba moviendo». «Todo el archipiélago entró en una fase mucho más activa [...]. En 2017 las entidades que monitorizaban la actividad volcánica en el archipiélago detectaron terremotos a una profundidad de entre 20 y 30 kilómetros y en La Palma se han registrado durante los últimos cuatro años hasta 10 enjambres sísmicos. La erupción era solo cuestión de tiempo. Únicamente había que determinar cuándo y dónde se produciría. En La Palma se esperaba que lo hiciera en la dorsal de Cumbre Vieja, la zona geológicamente más activa de la isla, que se extiende a lo largo de 21,5 kilómetros».
  4. Los informes técnicos existentes tanto del INVOLCAN como del IGN, que acreditan que desde el año 2017 había comenzado un proceso preeruptivo.
  5. Sucesivas entrevistas realizadas en diferentes medios de comunicación por diferentes científicos, que aseveran que la erupción se venía gestando desde el año 2017:
    - María José Blanco, que es la directora en Canarias del IGN, en un reportaje en el programa *Informe Trópico* de la televisión canaria dijo: «La erupción ha sido la culminación de un proceso que veníamos detectando desde octubre de 2017».
    - El alcalde de Fuencaliente, Gregorio Alonso (municipio del sur de La Palma, donde se produjo la erupción del Teneguía en 1971), en una entrevista en *Mírame TV*, dejó constancia de la advertencia que le hizo el coordinador del INVOLCAN, Nemesio Pérez, en 2019, de que estaban observando unos valores en la vigilancia que no son normales y, si esto continuaba en el tiempo, había que estar preparados porque en un año o año y medio podría haber un episodio volcánico en la isla.

## 2.2. La semana del volcán: del lunes 13 al domingo 19 de septiembre de 2021. Constitución del PEVOLCA: Un plan que se transforma en la Administración de la emergencia volcánica

El día 13 de septiembre de 2021, ante la evidencia de las señales de sismicidad y deformación, se activó en La Palma el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Riesgo Volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA) que es el plan creado por el Decreto autonómico 112/2018, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este plan de emergencias canario para volcanes se convirtió antes, durante y después de la erupción, de un plan a un auténtico ente público encargado de adoptar las decisiones en materia de la emergencia volcánica, integrado por todas las Administraciones públicas, que ha sido un modelo de coordinación interadministrativa, en el que un plan de emergencias funcionó durante el volcán como si fuera una Administración pública única a modo del consorcio administrativo del artículo 118 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El denominado PEVOLCA estuvo integrado por el comité científico y el comité técnico. El primero analizaba el volcán y realizaba los informes científicos al comité técnico, que es el órgano encargado de adoptar las decisiones técnicas.

El comité científico se integró por representantes del IGN, el INVOLCAN, el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), el Instituto Español de Oceanografía (IEO), la Universidad de La Laguna de Tenerife y La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

El día 16 de septiembre, el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias presidió la constitución y puesta en marcha del Comité Director (el órgano político de toma de decisiones) del PEVOLCA, con motivo del enjambre sísmico de La Palma.

En esta reunión estuvieron presentes los máximos representantes del Cabildo de La Palma, los ayuntamientos de Fuencaliente, Los Llanos de Aridane, El Paso y la Villa de Mazo; la Delegación del Gobierno de España en Canarias, la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, el Servicio Canario de Salud, la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias, el Servicio de Urgencias Canario (SUC) y el CECOES 1-1-2.

Fue designado Miguel Ángel Morcuende, jefe de servicio de Medio Ambiente del Cabildo de La Palma, como director técnico del plan, y se activaron los planes de emergencia municipales, siendo fundamentales la labor de información puerta a puerta que hicieron los

alcaldes con todos sus vecinos, destacando especialmente la labor realizada por el alcalde de El Paso, Sergio Rodríguez, que fue el municipio donde erupcionó el volcán.

El sábado 18 de septiembre de 2021 se celebró una reunión informativa con los vecinos de Jedey y Las Manchas en un polideportivo muy cerca de donde al día siguiente erupcionó el volcán. Sin embargo, no fueron citados ni informados los vecinos de El Paraíso, Alcalá, Los Campitos y Todoque, que no tuvieron tiempo material de salvar sus propiedades materiales y menos aún asegurarlas, ya que el volcán erupcionó en dirección a sus casas, situadas a un kilómetro más al norte de la previsión del comité científico.

El día 19 de septiembre de 2021 a las 15:12 comenzó la erupción, con el semáforo aún en amarillo, que pasó a rojo sin pasar por el naranja, de tal modo que los vecinos más cerca del volcán de los barrios antedichos no tuvieron tiempo material de recoger sus enseres, sino que tuvieron que salir de sus casas con lo puesto, dejando el plato en la mesa.

### 2.3. La falta de información previa sobre el fenómeno preeruptivo a los vecinos cuyas propiedades fueron sepultadas

Por tanto, de los estudios científicos publicados, que acreditan que el proceso eruptivo expuesto se aceleró en el año 2017, sin que los vecinos fueran informados; de los hechos sucedidos el sábado 18 de septiembre, donde se convocó a una reunión informativa a unos vecinos que no fueron los inmediatamente afectados; de los hechos del domingo 19 de septiembre antes de las 15:12 horas, en los que ya había claras evidencias de una erupción inminente y no se evacuó a toda la población hasta el comienzo de la erupción, y de las investigaciones realizadas en la zona de Cumbre Vieja en La Palma por el IGN y en INVOLCAN en los años anteriores y de las que los vecinos afectados no fueron oficialmente informados, sacamos las siguientes conclusiones:

1. Que los afectados no fueron informados con carácter previo del riesgo volcánico, a pesar de que los enjambres sísmicos comenzaron en 2017. Por tanto, los ciudadanos no tienen responsabilidad alguna por los daños y perjuicios sufridos por la erupción volcánica, ya que nunca fueron advertidos del riesgo volcánico por las diferentes Administraciones públicas cuando se les otorgó la licencia de obra de sus viviendas o la licencia de actividad para sus actividades profesionales o empresariales o cualesquiera otra autorización o acto administrativo expreso o presunto para el desarrollo de la transformación del suelo en dicha zona.
2. Hay que recordar igualmente que ninguna Administración pública advirtió a los afectados del riesgo volcánico que corrían sus propiedades y sus bienes y no se les obligó en ninguna norma jurídica, ni siquiera a efectos de mera recomendación, que se hicieran un seguro o reaseguro que cubriera el valor de sus propiedades, a pesar de que según varios estudios científicos publicados venían advirtiendo del

aumento de la sismicidad y del riesgo volcánico en la zona desde el año 2017 y de que además, según reiterados estudios científicos, la dorsal de Cumbre Vieja de La Palma es la zona de mayor probabilidad de volcanes de España y una de las zonas de mayor probabilidad volcánica de Europa.

### **3. La etapa del volcán: desde el comienzo, el 19 de septiembre de 2021, hasta el 25 de diciembre de 2021, en la que se dio oficialmente por finalizado**

#### 3.1. Datos oficiales: daños y valoración

La estadística oficial de la erupción volcánica es la siguiente (Fuente: Cabildo de La Palma, 2021):

##### 1. Municipios afectados de La Palma:

- El Paso, que es el municipio donde nació el volcán junto a la Montaña Rajada en la zona de Cumbre Vieja.
- Los Llanos de Aridane, que es el municipio por donde discurrieron las tres cuartas partes de la lava y del perímetro afectado, y por tanto es el municipio, tanto en población como en bienes públicos y privados, más afectado, constituyendo el 75 % de la población afectada.
- Tazacorte, que es el municipio por donde discurrió el final de las coladas, fundamentalmente en la costa.

2. Número de días: 85. Inicio de la erupción el día 19 de septiembre de 2021 a las 14:10 horas y fin de la erupción el 13 de diciembre de 2021.

3. Superficies de las coladas de lava: 12.188.679,53 m<sup>2</sup>, o sea, 1.218 hectáreas. Perímetro de la colada: 68.895,33 kilómetros, o sea 68,90 kilómetros.

4. Número de personas afectadas:

- Por residencia en las viviendas destruidas bajo el perímetro del volcán: 2.329.
- Personas evacuadas: Más de 7.000 personas: por residencia bajo el perímetro del volcán y por seguridad y por quedar incomunicadas.

5. 1.676 edificaciones destruidas, que se distribuyen así: 1.345 son viviendas (de las que 600 aproximadamente son primeras viviendas), 180 son cuartos de aperos, 75 son locales o naves industriales, 44 son edificaciones de ocio u hostelería, 44

son edificios públicos, entre los que se encuentran colegios, instalaciones deportivas, plazas, etc.

6. 73.805 m<sup>2</sup> de carreteras, que se distribuyen así:

- Carretera LP-2: 2.308 m<sup>2</sup>.
- Carretera LP-211: 1.622 m<sup>2</sup>.
- Carretera LP-213: 2.972 m<sup>2</sup>.
- Carretera LP-2132: 2.554 m<sup>2</sup>.
- Calles: 10.889 m<sup>2</sup>.
- Travesías: 2.145 m<sup>2</sup>.
- Otros viarios: caminos, callejones etc.: 49.984 m<sup>2</sup>.

7. Cultivos: 370,07 hectáreas destruidas:

- 228,69 de plataneras.
- 68,05 de viña.
- 27,43 de aguacate.

A título de ejemplo y entre los bienes total o parcialmente destruidos destaca: el cementerio de Las Manchas, tres colegios de educación infantil y primaria (Los Campitos, Todoque y La Laguna), el centro de salud de Todoque, las farmacias de La Laguna y de Todoque, un campo de fútbol, dos canchas de fútbol sala, un complejo de pádel, un polígono industrial de 37 hectáreas, un punto limpio de residuos, un parque de bomberos aislado, centenares de estanques y depósitos de aguas para el riego de centenares de fincas de plataneras destruidas, la emblemática iglesia de Todoque, supermercados, bares y restaurantes, decenas de casas rurales, 20 paradas de autobuses, etc.

Informe oficial del Gobierno de Canarias de valoración de daños

El Servicio de Fondos Europeos de la Viceconsejería de Hacienda, Planificación y Fondos Europeos del Gobierno de Canarias elaboró el informe oficial de valoración de los daños ocasionados por la erupción del volcán, fechado a 13 de noviembre de 2021 (el volcán seguía en activo), a los efectos de la presentación de la solicitud a la Unión Europea de acogerse al Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

El resumen de valoración de los daños es el siguiente:

Daños totales: 842.335.686 euros, que se desglosan en:

- Daños de redes de infraestructuras tales como vías públicas, redes de agua, eléctrica y telecomunicaciones: 302.022.813 euros.
- Dotaciones públicas, tales como centros de salud, colegios, centros deportivos, centros religiosos, cementerios: 28.067.723 euros.
- Locales comerciales, negocios, locales y naves industriales: 39.496.580 euros.
- Agricultura: 290.341.582 euros.
- Forestal: Sin valorar
- Residenciales: viviendas: 164.883.580 euros.
- Centros culturales: 1.516.700 euros.
- Servicios de limpieza: 1.522.685 euros.
- Costes de operaciones de emergencia y rescate: 6.303.217 euros.
- Costes de alojamientos provisionales: 2.391.594 euros.
- Otros: 5.789.211 euros.

Los daños se iniciaron tras la erupción del volcán el día 19 de septiembre de 2021. A fecha de esta solicitud para acogerse al Fondo de Solidaridad, 13 de noviembre de 2021, el volcán de Cumbre Vieja continúa activo. El daño directo es de 842,34 millones de euros; siendo Canarias una región ultraperiférica el umbral se establece en el 1 % del PIB total regional, que es de 45.720 millones de euros, por tanto, el daño representa un 1,84 % superando dicho umbral.

### 3.2. Normas aprobadas por el Estado: el derecho estatal del volcán

Desde la primera semana de la erupción SS. MM. los Reyes de España, el presidente del Gobierno, ministros y altos cargos de la Administración General del Estado han visitado La Palma, participando activamente en las reuniones del comité director del PEVOLCA con las autoridades autonómicas, insulares y municipales.

En todo momento ha habido durante la erupción un alto consenso y coordinación entre todas las Administraciones públicas a los efectos del debido despliegue de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de los servicios de emergencia y protección civil en las zonas afectadas por el volcán.

Esta coordinación, que rige como principio de actuación de las Administraciones públicas según el artículo 103 de la Constitución, ha sido un modelo a seguir para próximas catástrofes naturales, donde el consenso en la toma de decisiones es fundamental para

ejecutarlas, con tantas Administraciones distintas con competencias concurrentes y de diferentes colores políticos, y así se han constituido las siguientes comisiones entre el Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias y las corporaciones locales:

- Comisión mixta Canarias-Estado para la reconstrucción de La Palma y la comisión técnica derivada de la anterior comisión mixta.
- Comisión social para la valoración de los baremos para las viviendas sociales.
- Comisiones técnicas del Gobierno de Canarias, con el Cabildo Insular de La Palma y los tres ayuntamientos de estudio de propuestas y de normas en materia urbanística.

Entre las normas estatales del ordenamiento jurídico creado para regular el volcán y sus efectos sobre las propiedades y sobre las personas destacamos las siguientes:

- El Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre, por el que se aprueba la concesión directa a la Comunidad Autónoma de Canarias de una subvención para financiar la adquisición de viviendas y enseres de primera necesidad destinados a las familias afectadas por la erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada, en la isla de La Palma (Santa Cruz de Tenerife).

Dicha medida destinó 10,5 millones de euros para cofinanciar la compra de hasta 107 viviendas de titularidad pública o privada para el realojo de aquellas personas que han perdido su hogar tras la erupción volcánica, así como para la adquisición de enseres de primera necesidad.

- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de septiembre de 2021 por el que se ha declarado también la isla de La Palma como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC).
- El Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma.

Esta es la norma con rango de ley más importante, entre cuyas medidas destacan:

- Las ayudas por destrucción de viviendas de 30.000 euros, el doble que el terremoto de Lorca, cuyas cuantías fueron incrementadas a 60.000 euros por el Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Esta ayuda de 60.000 euros por vivienda habitual o primera vivienda destruida a día de hoy resulta insuficiente, porque un volcán, a diferencia de otra catástrofe,

como una inundación o un terremoto, destruye las edificaciones y el suelo, por lo que toda la propiedad del afectado queda destruida, perdiendo totalmente la posesión de sus bienes, conservando una mera propiedad formal del bien.

- La regulación de los expedientes de regulación de empleo de los trabajadores que perdieron sus empleos por la destrucción de empresas y fincas agrícolas.
- La suspensión mediante una moratoria de pago de seis meses de todos los préstamos e hipotecas sobre los bienes destruidos. Dicha medida constituye un error, ya que al estar las viviendas y locales destruidos también deben ser objeto de cancelación los préstamos e hipotecas de los mismos, porque la garantía ha desaparecido, y no de una mera suspensión o moratoria.
- La constitución en el Ministerio de Justicia de una comisión para analizar el régimen jurídico de la titularidad y cargas de los bienes y derechos sobre inmuebles que han quedado cubiertos por la lava.
- La creación de notarías especiales en los municipios afectados a los efectos de que se puedan levantar actas de notoriedad de las propiedades destruidas por el volcán para los vecinos afectados que no pudieron salvar los documentos de sus títulos de propiedad.
- Las desgravaciones fiscales a los afectados en las operaciones de compra de nuevas viviendas con tipo 0 impositivo.

Finalmente debemos destacar la función desempeñada por el Consorcio de Compensación de Seguros como organismo del Estado encargado de abonar los seguros a todos aquellos vecinos que aseguraron sus casas y propiedades a tiempo, y que ya ha abonado más de 200 millones de euros en los seis primeros meses desde el comienzo de la erupción volcánica.

### 3.3. Normas aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias: el derecho autonómico del volcán

El Gobierno de Canarias, en coordinación y colaboración con el Estado, ha aprobado sucesivas normas para la gestión diaria de la situación social y económica de los afectados, que exponemos a continuación:

- Decreto-ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Esta norma crea el registro único de afectados en el que se deben inscribir los afectados desde la entrada en vigor de la norma hasta seis meses después de la erupción. Este registro permite que cualquier ayuda o subvención que se tramite por cualesquiera de las Administraciones públicas tome los datos de dicho re-

gistro sin necesidad de que los ciudadanos afectados tengan que presentar una instancia por cada ayuda o subvención correspondiente.

Posteriormente se han aprobado sucesivas resoluciones, donde se regulan ayudas y subvenciones públicas a los afectados en materia de bienes muebles o enseres, ayudas agrícolas, ganaderas, empresariales, etc. que se caracterizan por:

- Su carácter directo por razones sociales o humanitarias.
- Su carácter injustificable, ya que no es necesario presentar justificación posterior y por tanto solo serán objeto de reintegro si se demuestra que el beneficiario no reunía los requisitos para su otorgamiento.

Las más destacadas publicadas en el Boletín Oficial de Canarias han sido:

- Orden de 19 de noviembre de 2021, por la que se establece la línea de ayudas económicas, con carácter de emergencia, para la adquisición de enseres domésticos, destinadas a las unidades familiares o de convivencia afectadas por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.
  - Orden de 19 de noviembre de 2021, por la que se regula la concesión de subvenciones con carácter de emergencia a las empresas y personas autónomas para mitigar los perjuicios económicos producidos por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.
  - Resolución de 13 de diciembre de 2021, por la que se concede una ayuda directa a los titulares de explotaciones de plátano, destinada a compensar las pérdidas de renta sufridas como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.
- En materia urbanística, se ha aprobado el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

Este decreto permite a los vecinos cuyas primeras viviendas están sepultadas que puedan reproducir fuera de la lava dichas viviendas mediante su construcción en suelos rústicos no protegidos en la isla de La Palma, como una forma de dar solución jurídica para aquellos vecinos que, teniendo un terreno rústico fuera de la lava, puedan rehacer su vida fuera de la colada.

La plataforma de afectados presentó alegaciones contra este decreto, que no fueron admitidas y que eran una forma de dar solución jurídica urbanística a todos los afectados y cuyas alegaciones fueron:

1. Que los afectados no solo puedan reproducir en suelo rústico sus primeras viviendas fuera de la colada, sino también el resto de sus viviendas

que constituían su sustento económico, las denominadas casas de turismo rural.

2. Que el Gobierno de Canarias adquiera suelo público que ceda a los afectados para que los mismos puedan en estas parcelas construirse sus viviendas que sustituyan a las casas sepultada, evitando así la especulación urbanística que se ha producido fuera de la colada con la subida generalizada de los precios.

### 3.4. La participación de la sociedad civil de forma altruista en las donaciones y en la protección y asesoramiento a los afectados por el volcán

Desde el inicio de la erupción se han sucedido las muestras de solidaridad desde todo el mundo con los damnificados del volcán, dada las imágenes dantescas de destrucción que el volcán dejó, que dieron la vuelta al mundo, lo que ha conllevado la solidaridad de múltiples colectivos, entre los que destacamos:

1. Tanto el Cabildo de La Palma como los ayuntamientos de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte abrieron cuentas corrientes en sus portales de internet y en sus sedes electrónicas, donde los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales etc. han ingresado las cantidades que se han ido recaudando.

Desgraciadamente, si bien la sociedad civil mundial de volcó con La Palma, la gestión de dichas donaciones, como ayudas finalistas, para los afectados ha sufrido un gran retraso, debido a la falta de personal suficiente en dichas Administraciones locales, acostumbradas a la gestión de las ayudas de emergencia social ordinarias y no a la gestión de una crisis social sin precedentes, que ha convertido en solo 86 días de volcán en personas con vulnerabilidad social y económica a más de 7.000 personas afectadas.

2. Los colegios profesionales, tales como los colegios de trabajadores sociales, de psicólogos, de notarios, de registradores, de abogados, se han volcado con la emergencia para ayudar a los afectados a sobrellevar la catástrofe en todos los aspectos: anímicos, sociales y jurídicos, con la creación de servicios de asesoramiento gratuito a los afectados.

En especial destaca la labor de las tres notarías especiales creadas en los tres municipios afectados para crear documentos notariales, como las actas de notoriedad para los afectados, cuyos documentos de propiedad fueron sepultados por el volcán.

También destaca la labor de asesoramiento jurídico gratuito a los afectados en materia de derecho civil, administrativo y laboral realizada por el Colegio de Abogados de Santa Cruz de La Palma en la oficina de información a los afectados.

3. Las organizaciones no gubernamentales que han ayudado a los afectados en materia social, de alojamiento y de alimentos, entre las que destacamos, como emblemática, la World Central Kitchen, del chef José Andrés.
4. Los habitantes de La Palma que han ayudado a sus vecinos afectados alojándolos en sus casas, ubicando los enseres de las casas destruidas en sus garajes y depósitos, así como miles de voluntarios de Canarias, del resto de España y del mundo entero que llegaron a La Palma para ayudar a los afectados.

En definitiva, esta catástrofe ha sacado lo mejor de la sociedad que de manera altruista y sin pedir nada a cambio se ha volcado con los afectados, que quedará como ejemplo de solidaridad mundial.

### 3.5. Ausencia de participación efectiva de los afectados en la toma de decisiones sobre la reconstrucción de la zona afectada

Desde el principio de la erupción del volcán, las Administraciones públicas competentes han aprobado un paquete legislativo y reglamentario de normas en forma de ayudas, subvenciones, moratorias y desgravaciones que han mitigado los efectos del volcán para los afectados, de tal forma que han quedado cubierta sus necesidades mínimas en materia social y económica. Sin embargo, los afectados han quedado al margen de las decisiones que se han ido adoptando en la materia de reconstrucción urbanística, social y económica de la zona sepultada.

Los afectados se han constituido en diferentes asociaciones y plataformas para la defensa de sus derechos civiles, han organizado reuniones, concentraciones y manifestaciones para reivindicar a las Administraciones su derecho a la vivienda y certidumbre para el futuro, destacando la celebrada el día 25 de febrero de 2022 en el municipio más afectado, que terminó con la lectura de un manifiesto en la Plaza de España de Los Llanos de Aridane, y la reciente manifestación del día 19 de septiembre de 2022. La asociación de afectados más numerosa es la plataforma de afectados del volcán de Cumbre Vieja, integrada por un millar de damnificados.

Entre los afectados hay profesionales de gran capacidad y solvencia en los diferentes sectores del mundo del derecho, la empresa, la agricultura y la arquitectura. Sin embargo las Administraciones públicas no han contado con los afectados para las principales medidas adoptadas que afectan a su futuro:

1. Se adoptó la decisión de las ayudas por importe, primero, de 30.000 euros y después de 60.000 euros por vivienda destruida, y no se contó con los afectados.
2. Se constituyeron diferentes comisiones de reconstrucción, que se reúnen semanalmente, de la que forman parte las Administraciones, pero en las que no se incluyó a los representantes de los afectados.

3. Se están elaborando planes de reconstrucción por las empresas públicas urbanísticas de la comunidad autónoma, como son Gestión de Planeamiento de Canarias (GESPLAN) y Gestión Urbanística de Canarias (GESTUR), sin contar con los damnificados.
4. Se elaboró por el Gobierno de Canarias la primera norma con rango de ley del derecho del posvolcán, que fue aprobada por el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptaron medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción, por la que, como ya hemos explicado, aquellos vecinos cuyas primeras viviendas estén sepultadas pueden reproducir las mismas fuera de la lava en suelos rústicos no protegidos. En la elaboración de dicha norma no se contó con las aportaciones de los afectados.
5. Se están construyendo viviendas prefabricadas modulares para alojar a los afectados cuyas viviendas quedaron sepultadas, y en ningún momento se ha contado con los afectados para la elección y decisión del tipo de vivienda a instalar.

En definitiva, las Administraciones públicas deberían dar a los afectados una participación efectiva en los órganos de reconstrucción mediante la presencia de, al menos, un representante de los mismos en las comisiones Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para la reconstrucción, y además deberían dar audiencia y alegaciones a los afectados en el proceso de elaboración de las normas que aprueben.

La única participación de los afectados son reuniones participativas del Cabildo Insular de La Palma, llamadas «Revivir el Valle», donde se les explica a los afectados el proceso de reconstrucción y se les escucha y se realizan las encuestas, pero no son los afectados los que participan en los órganos de dirección de esa reconstrucción.

## **4. La etapa del posvolcán: desde el 25 de diciembre de 2021 en adelante**

### **4.1. La necesaria aprobación por una ley que garantice la expropiación de los terrenos afectados por la lava con el justiprecio en metálico o en especie a favor de los afectados y que cree un consorcio administrativo para la reconstrucción**

Desde el final de la erupción se están realizando planteamientos jurídicos de cómo resolver la situación jurídica, inédita en el derecho administrativo, consistente en que los damnificados tienen sus propiedades bajo la lava y han perdido la posesión de las mismas, ya que las edificaciones han sido destruidas y el suelo ha sido ocupado por la lava, al que tampoco pueden acceder por razones de seguridad, ya que sigue estando en algunas zonas a temperaturas superiores a 500 grados.

Al mismo tiempo hay que dar una solución social y económica a la actual situación económica de vulnerabilidad de los afectados, ya que de tener su vivienda y su finca agrícola o su establecimiento profesional o mercantil, que era su medio de vida, ahora se han quedado sin propiedades.

El notario de Santa Cruz de Tenerife y decano notarial de Canarias, don Alfonso Cavallé Cruz, en colaboración con otros profesionales del mundo del derecho civil y administrativo de la Universidad de La Laguna, han elaborado una propuesta de decreto-ley para la reconstrucción social y económica de La Palma que pasa por la expropiación de los terrenos sepultados y su compensación mediante un justiprecio en metálico o en especie a favor de los afectados, que es una solución acertada para compensarles por las pérdidas sufridas y para el futuro económico de La Palma, que tiene los siguientes caracteres:

1. El derecho de realojamiento de los afectados en una vivienda o en una porción de terreno en la isla de La Palma de valor o superficie equivalente a la sepultada.
2. El derecho de los afectados que vinieran realizando actividades económicas a reinstalarse en parcelas o locales de superficie equivalente a la sepultada.
3. Se reconoce a los afectados un justiprecio equivalente al valor de los bienes destruidos con efectos del día antes del volcán, o sea, a 18 de septiembre de 2021. A este respecto los afectados deberán optar en recibir este justiprecio en especie mediante las viviendas, tierras o parcelas o en metálico con el valor de tasación que tenían los bienes el día antes del volcán.
4. La declaración de utilidad pública de los terrenos sepultados a los efectos de que la Administración decida qué terrenos se protegen y cuáles se transforman para la reconstrucción.
5. La creación de un consorcio administrativo para la reconstrucción, del que formarán parte la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de La Palma y los ayuntamientos Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte. También contará con la presencia del representante de los afectados y del resto de los ayuntamientos de la isla. Este consorcio ha sido ideado por el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, don Antonio Domínguez Vila.
6. Introducción de medidas fiscales para incentivar las actividades económicas de La Palma para la debida reconstrucción de la isla.

## 4.2. La necesaria aprobación de una ley del Parlamento de Canarias que regule los derechos y deberes de los afectados

La Plataforma de Afectados por el Volcán de Cumbre Vieja presentó en la Comisión de Reconstrucción de La Palma del Parlamento de Canarias una ley que regula los derechos de los afectados, que exponemos en resumen.

Esta ley debe ser el estatuto jurídico de los afectados, de la que deriven el resto de leyes o reglamentos que regulen el ejercicio de estos derechos.

En el artículo 1 se regula el ámbito territorial de la norma, circunscrito a los municipios afectados de la isla de La Palma, de la ciudad de El Paso, de Los Llanos de Aridane y de la Villa y Puerto de Tazacorte, estableciendo de forma subsidiaria su aplicación al resto de municipios en el caso de la inexistencia de suelo suficiente en los mismos, como se establece en los artículos 5, 6 y 7 de la misma.

En el artículo 2 se regula el ámbito subjetivo de la misma, en el que se describen los diferentes ciudadanos cuyos derechos y bienes han sido afectados por las erupciones volcánicas y en el que se integra esta norma de nueva creación con el Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, de registro único de afectados.

En el artículo 3 se regula el ámbito temporal de la condición de afectado, correspondiendo el inicio de tal condición con la resolución de inscripción en el registro de afectados, y correspondiendo la finalización de dicha condición cuando se realice la restitución íntegra, ya sea en dinero o en especie, de los derechos de los afectados, que poseían a día 18 de septiembre de 2021, porque, como ya expusimos, los ciudadanos afectados no tienen ninguna responsabilidad por acción o por omisión de la destrucción total o parcial de sus bienes y derechos, y por tanto ostentan el derecho al resarcimiento de los mismos.

En el artículo 4 se garantiza de forma efectiva la audiencia y participación ciudadana de los ciudadanos afectados en el procedimiento de elaboración de las normas con fuerza de ley emanadas del Gobierno y del Parlamento de Canarias, y el resto de disposiciones de carácter general emanadas de las Administraciones públicas.

En el artículo 5 se garantizan los derechos urbanísticos de los propietarios mediante una regulación *ad hoc*, atendiendo a la singularidad de los ciudadanos afectados mediante una serie de varias medidas urbanísticas para restituir las propiedades sepultadas por la lava, y de esta forma que los afectados puedan rehacer su vida mediante las siguientes medidas, a las que podrán acogerse los ciudadanos afectados:

- La primera, como medida previa, el derecho del afectado a que la Administración pública le realice una tasación sobre los derechos y bienes destruidos por la lava, a los efectos de determinar de manera objetiva el importe económico de la pérdida sufrida.
- El derecho a ser expropiados por las propiedades sepultadas por la lava mediante la correspondiente indemnización, con valor de tasación a 18 de septiembre de 2021.
- El derecho a construir una vivienda o desempeñar actividades del sector primario en el suelo de cada propietario dentro de la lava, siempre que sea materialmente

posible su uso para el destino residencial o agrario, después de la reconstrucción de la zona afectada.

- El derecho a construir viviendas fuera de la lava o a desarrollar sus actividades agrarias, profesionales o empresariales dentro del ámbito territorial de los tres municipios afectados o en el resto de los 11 municipios de La Palma.

Asimismo, a los afectados se les debe garantizar una serie de derechos, que poseían como vecinos de los municipios afectados, en los términos del artículo 18 de la Ley de bases del régimen local, a los efectos de que en la reconstrucción de los municipios afectados se garanticen los servicios públicos de los que disfrutaban los vecinos, siempre que materialmente, conforme a la ordenación territorial y urbanística, sea posible.

Además, atendiendo a la memoria y el valor etnográfico de los pueblos sepultados y sus denominaciones se debe garantizar que, ya sea dentro o fuera de la lava, se reproduzcan las toponimias y las denominaciones de los pueblos, lugares, sitios y barrios sepultados por la lava.

Finalmente, se regula el derecho de los afectados a la tramitación por las Administraciones públicas competentes de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, con las indemnizaciones que legalmente procedan.

En el artículo 6 se regulan los derechos de protección social y educativa de los afectados. Se garantizan los siguientes derechos:

- El derecho de los afectados a una vivienda habitual de carácter social, ya sea en régimen de arrendamiento o en régimen de propiedad, en el municipio en el que estaban empadronados antes de las erupciones volcánicas, o, en su defecto, en los municipios colindantes al ámbito territorial de esta ley, o subsidiariamente en otro municipio de la isla de La Palma si se acreditara la inexistencia de viviendas sociales disponibles en el ámbito territorial de aplicación de esta ley.
- El derecho de los afectados y los miembros de su unidad familiar a disponer de ayudas sociales de atención inmediata, a los efectos de garantizar los servicios sociales básicos, tales como los alimentos, el abastecimiento de agua, el suministro de energía eléctrica, la comunicación telefónica y acceso a internet y el resto de servicios sociales básicos, como los disfrutaban a 18 de septiembre de 2021.
- El derecho de los afectados y de los miembros de su unidad familiar a disponer de los recursos económicos y materiales para garantizar su educación y su formación profesional, mediante el establecimiento de ayudas, becas y subvenciones públicas que garanticen que los afectados pueden seguir cursando sus estudios universitarios o no universitarios, o en centros públicos o privados, en las mismas condiciones de las que disfrutaban a 18 de septiembre de 2021.

- El derecho de los afectados y de los miembros de su unidad familiar a disponer de atención psicológica gratuita para garantizar su estabilidad emocional y psicofísica, derivada de los graves perjuicios para su situación personal, familiar, social y económica que han tenido las erupciones volcánicas comenzadas el 19 de septiembre de 2021.

En el artículo 7 se regula el derecho al empleo de los ciudadanos afectados y al desempeño de sus actividades profesionales y empresariales que tenían a 18 de septiembre de 2021, a los efectos de que por las Administraciones públicas se garantice, mediante las subvenciones, convenios y planes de empleo que sean precisos, estos derechos.

Se garantizan los siguientes derechos:

- Derecho de los afectados al empleo en las mismas condiciones laborales que tenían a 18 de septiembre de 2021, y a tal efecto las Administraciones públicas deberán promover todas las medidas sociales y laborales en forma de subvenciones, ayudas, planes de empleo y el resto de medidas laborales durante la vigencia de la condición de afectado, que sean procedentes para dicha garantía en el ámbito territorial de los municipios afectados o de forma subsidiaria en el resto de municipios de la isla de La Palma.
- Derecho de los afectados al desempeño de sus actividades profesionales y económicas en las mismas condiciones que tenían a 18 de septiembre de 2021, y a tal efecto las Administraciones públicas deberán promover todas las medidas económicas en forma de subvenciones, ayudas, planes de empleo y el resto de medidas económicas durante la vigencia de la condición de afectado que sean procedentes para dicha garantía.

En el artículo 8 se garantizan las necesarias desgravaciones y exenciones fiscales en los impuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, al objeto del necesario tratamiento diferenciado a los afectados por las pérdidas sufridas.

En el artículo 9 se regulan los derechos de los ciudadanos afectados en materia de dignidad, con motivo de la entrega de viviendas sociales y de reconocimiento público, en los actos públicos o centros que se realicen como aniversario o recuerdo de las erupciones volcánicas comenzadas el 19 de septiembre de 2021, a los efectos de que en el resarcimiento de los bienes y derechos de los afectados se respete la dignidad y el dolor de los afectados y la imagen personal y familiar de los afectados, y no se conviertan en un espectáculo político y mediático.

Finalmente, en el artículo 10, como corolario de lo anterior, se regulan los deberes de los ciudadanos afectados, a los efectos de colaborar con las Administraciones públicas y someterse a las actuaciones de verificación y comprobación que exijan las Administraciones públicas.

### 4.3. Preguntas y respuestas sobre el régimen jurídico de los bienes destruidos de forma total o parcial por el volcán de Cumbre Vieja

Las siguientes preguntas se responden sobre los bienes afectados por la lava.

¿De quién es el suelo afectado por la lava?

El suelo sigue siendo de los propietarios que lo eran antes del volcán, para lo cual deben demostrarlo con las escrituras de propiedad, certificaciones del registro de la propiedad, certificaciones catastrales o actas de notoriedad.

Según el artículo 609 del Código Civil la propiedad se adquiere por ministerio de ley, por donación, por sucesión y por ciertos contratos mediante la tradición o entrega. En el presente caso la propiedad sigue en manos de sus titulares anteriores al volcán, ya que no se ha aprobado ninguna ley que les haya privado de la misma aunque ya no tengan el goce de ella.

Además, también se produce la transmisión de la propiedad en los supuestos previstos en la Ley de expropiación forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954, previo expediente ordinario o de urgencia, pero en los que, en todo caso, antes de la ocupación por la Administración expropiante del bien privado, se debe levantar un acta previa de ocupación firmada entre la Administración expropiante y los titulares del derecho de propiedad del bien expropiado (art. 52 LEF).

Por lo que mientras que no sean expropiados, los propietarios del suelo antes del volcán siguen siendo sus legítimos propietarios.

¿De quién es la propiedad de la lava de los terrenos ganados al mar?

Según el artículo 9 de la Ley 22/1988, de costas, no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo terrestre. Por tanto, todos los terrenos ganados al mar por la lava del volcán son, por ministerio de la ley, propiedad del Estado.

En el caso de que el Gobierno de Canarias procediera a la protección de manera total o parcial del suelo afectado por la lava, ¿tendrían derecho a ser indemnizados los propietarios del suelo?

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, regula en el anexo VIII, apartado cuarto, los «sistemas volcánicos».

El artículo 184 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias (LSENPC), dice expresamente que la declaración de una de las ca-

tegorías de protección de un espacio natural, además de la utilidad pública prevista en la legislación básica estatal, lleva implícita la de su interés social, a efectos expropiatorios.

Por tanto, una vez declarada como espacio natural protegido la zona afectada por el volcán que la Comunidad Autónoma de Canarias determine, esta declaración implica el interés social, a efectos de la posterior tramitación del expediente expropiatorio, en el que se deberá abonar un justiprecio al propietario del suelo que se vea privado del mismo por la ley o el decreto que apruebe el Gobierno de Canarias, según los diferentes supuestos de espacios naturales protegidos regulados en el artículo 179 de la LSENPC.

En el caso de que el Parlamento de Canarias por ley o el Gobierno de Canarias por el decreto-ley correspondiente aprobara la declaración de espacio natural protegido de terrenos ocupados por la lava, o dentro del perímetro de la lava, y no se tramitara posteriormente el expediente expropiatorio, se estaría vulnerando el derecho constitucional del artículo 33, que expresamente dispone que se reconoce el derecho a la propiedad privada y que nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, y mediante la correspondiente indemnización.

En caso de ser expropiado el suelo afectado por la lava, ¿cómo se debe valorar dicho suelo?

El artículo 36 de la LEF de 16 de diciembre de 1954 establece que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio.

Es imprescindible que a este precepto se adicione un apartado específico para el caso del volcán de Cumbre Vieja de 19 de septiembre de 2021, ya que con su aplicación a los propietarios del suelo sepultado por la lava del volcán se les va a aplicar el valor del justiprecio actual del terreno lávico, que es un valor casi inexistente, y no el valor que tenía la propiedad antes del volcán.

Esta redacción debería ser:

En el caso de los terrenos afectados por la lava del volcán que erupcionó en la isla de La Palma el 19 de septiembre de 2021, el valor de tasación del justiprecio se determinará con efectos retroactivos al valor del bien inmueble existente anterior a la erupción.

¿Es susceptible de reproducir por los propietarios sobre la lava o sobre las zonas que están dentro del perímetro de la lava las actividades residenciales, industriales, empresariales o agrícolas preexistentes al volcán?

A día de hoy, por razones de seguridad y emergencias, según los consejos de los científicos, los vecinos que conservaron sus propiedades no pueden acceder a las mismas, y

los vecinos cuyas propiedades han sido destruidas tampoco pueden volver a reconstruir sus propiedades sobre los mismos suelos.

Los ayuntamientos afectados, con el Gobierno de Canarias y con las recomendaciones de los científicos, tienen que redactar un nuevo planeamiento urgente, aprobado por norma con rango de ley del Parlamento de Canarias, en el que se clasifique los suelos afectados por la lava y en los que se determine qué zonas serán objeto de declaración de espacio natural protegido, qué zonas podrán ser de uso residencial y en qué zonas se podrá hacer un uso agrícola, que será el mayoritario, como en otras épocas de volcanes anteriores en La Palma, en las que *sorribó* sobre la lava del volcán.

¿Es posible ocupar terrenos privados mediante obras públicas de emergencia sin que previamente se haya tramitado el expediente expropiatorio por la vía de urgencia?

El artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, establece la posibilidad legal de que las Administraciones públicas por acontecimientos catastróficos puedan ordenar lo necesario para remediar el acontecimiento producido sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en las leyes, o sea, contratar obras sin publicidad y concurrencia y sin existencia de crédito presupuestario.

Sin embargo, estas obras de emergencia deben realizarse sobre bienes públicos, ya que para que se puedan ocupar materialmente los bienes privados mediante obras públicas de emergencia será necesario tramitar con carácter previo la expropiación urgente de los suelos privados sobre los que ejecutar esas obras públicas.

A este respecto, el Cabildo Insular de La Palma durante el año 2022 ha ejecutado la carretera sobre las coladas desde La Laguna a Las Norias sobre terrenos privados, y por tanto sin que previamente haya realizado la expropiación urgente de los bienes ocupados, y por tanto vulnerando el procedimiento legalmente establecido.

#### 4.4. La posible responsabilidad patrimonial del Estado y del resto de las Administraciones públicas por comisión por omisión al no informar a la población afectada con carácter previo al fenómeno preeruptivo

Según lo dispuesto en la legislación reguladora en la materia por las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, los presupuestos para la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración son los siguientes:

1. Que exista un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos de las Administraciones públicas, por tanto, toda actividad o inactividad administrativa, o sea, tanto por acción como por omisión.

2. Que exista una relación de causalidad entre la actuación o inactividad administrativa y el daño o perjuicio producido.
3. Que no exista fuerza mayor determinante de exclusión de la responsabilidad, en el sentido de que el suceso no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable.
4. Que se trate de un daño efectivo, cierto, evaluable e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (Nieto, 1986, pp. 427-434).
5. La responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como objetiva o por el resultado en la que es indiferente que en la actuación administrativa haya habido dolo o culpa o negligencia, o que el funcionamiento haya sido normal o anormal, ya que hay responsabilidad si como consecuencia de la actuación de la Administración se ha producido un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente. (Como, por ejemplo, en sentencias del Tribunal Supremo del 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1994, 11 de febrero, 25 de febrero, 28 de febrero y 1 de abril de 1995).
6. Que el daño sea antijurídico, o sea, que el perjudicado no tenga el deber de soportar el daño. La Sentencia del Tribunal Supremo 5042/2009, de 1 de julio manifiesta:

No todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa.

Si aplicamos estos requisitos para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración a los daños producidos por el volcán, sacamos las siguientes conclusiones, que exponemos a continuación, con las siguientes seis preguntas y sus correspondientes respuestas:

¿Ha existido un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos antes o durante la erupción del volcán de 19 de septiembre de 2021?

Como hemos explicado en este trabajo, el fenómeno preruptivo se aceleró en el periodo 2017-2021, según reiterados estudios científicos publicados y según los estudios e informes de los organismos oficiales, como el IGN y el INVOLCAN, y las declaraciones en los medios y conferencias de los científicos de dichos organismos. Sin embargo, al tratarse de estudios científicos, pasaron desapercibidos para la población afectada, que no fue informada en ningún momento de forma oficial de la probabilidad real de erupción volcánica próxima.

Por tanto, hubo una inactividad administrativa, consistente en que la Administración General del Estado, como responsable del IGN, y la Comunidad Autónoma de Canarias, como

responsable del INVOLCAN y como responsable igualmente del PEVOLCA, no informaron de forma oficial a la población afectada del riesgo volcánico que corrían sus viviendas y el resto de sus propiedades, de tal forma que si se hubiera aprobado una resolución oficial por parte del Estado o la comunidad autónoma, publicada y notificada a los municipios afectados, con la exigencia a los vecinos de asegurar sus propiedades por riesgo volcánico, los afectados hubieran sufrido un menor daño o perjuicio, porque las tres cuartas partes de los afectados no tenían sus propiedades aseguradas, porque nunca tuvieron conocimiento del riesgo que corrían sus propiedades.

Así, por ejemplo, consta en la hemeroteca de prensa que cuatro años antes, el 9 de octubre de 2017, la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, en aplicación del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico, convocó el comité científico de evaluación y seguimiento de fenómenos volcánicos, con el fin de valorar los datos obtenidos en redes y estaciones de vigilancia en La Palma por los enjambres sísmicos, y a raíz de dichas reuniones oficiales no se dio ninguna recomendación a la población.

Podemos decir entonces que había dos vías paralelas, sin intercambio de información entre ellas: por un lado, la Administración y los científicos que venían estudiando el fenómeno preeruptivo desde el año 2017, y, por otro lado, la población que vivía y trabajaba en la zona afectada y que permanecía ajena, sin información alguna, al proceso preeruptivo que se venía gestando.

¿Existe una relación de causalidad entre la actuación o inactividad administrativa y el daño o perjuicio producido por el volcán?

Por acción es evidente que no hay causa-efecto entre la actividad administrativa y el daño producido, porque estamos ante un fenómeno natural catastrófico producido por un volcán, y por tanto la causa de la destrucción de las propiedades de los afectados es la naturaleza, y no es por la acción humana, y hasta tal punto es así que gran parte de los bienes destruidos son también bienes públicos, tales como carreteras, calles y vías e infraestructuras públicas.

Además, es un dato muy relevante que durante el volcán la coordinación administrativa entre todas las fuerzas y cuerpos seguridad y los servicios de emergencia y voluntarios evitó la pérdida de vidas humanas y lesionados.

En cuanto a la inactividad administrativa por omisión, en cuanto al no hacer, tampoco hay responsabilidad de la Administración, ya que fue imposible materialmente para la fuerza irresistible del volcán durante su erupción.

Ahora bien, sí puede haber responsabilidad patrimonial por la inactividad administrativa de no informar a la población del riesgo previo que corrían, para que los vecinos aseguraran sus casas y pudieran paliar de esta forma el resultado del riesgo que corrían.

A este respecto, en todas las licencias de obra para la construcción de viviendas y locales comerciales e industriales otorgadas por el Cabildo de La Palma y los ayuntamientos en la zona, en ningún caso se informó a la población del riesgo volcánico que corrían sus propiedades al estar en la zona de Cumbre Vieja, y que después fueron arrasadas por el volcán.

¿Existe fuerza mayor determinante de exclusión de responsabilidad, en el sentido de que el suceso no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable?

La fuerza mayor es una causa no solo irresistible e imprevisible, sino extraña y ajena a la Administración. La doctrina del Consejo del Estado ha venido reservando el concepto de fuerza mayor para «aquél suceso que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable».

En el presente caso, si bien es cierto que un volcán, una vez previsto, es inevitable e irresistible, ya que es imparable, las investigaciones científicas del período preeruptivo demuestran que el volcán se estaba gestando durante cuatro años antes.

Conde Antequera (2015, p. 81) dice que la elaboración de mapas de riesgos en los que se indiquen los peligros detectados se erige en un elemento fundamental de prevención, pues el conocimiento de la existencia de los riesgos permite una ordenación del territorio adaptada a los mismos, que evite la exposición de usos vulnerables a tales peligros naturales. Por ello, el artículo 15.2 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, obliga a la Administración a incluir un mapa de riesgos naturales en el estudio ambiental estratégico (antes informe de sostenibilidad ambiental), necesario para la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico. Si no se ha incluido este en dichos instrumentos de ordenación, encontramos ya un primer elemento determinante de la responsabilidad administrativa en caso de que se produzcan daños, al omitirse esta actuación debida de la Administración en la elaboración del planeamiento (p. 81).

En el mismo sentido, sobre la necesidad de que la Administración planifique el riesgo para que la población esté informada se pronuncia Jordano Fraga (2000).

El Cabildo de La Palma tenía la obligación de aprobar el plan insular de actuación ante el riesgo volcánico de la Palma (PAIVPAL), en el que se debían establecer los mapas de riesgo volcánico, de tal forma que una vez establecidos los mismos se debería avisar a la población del riesgo volcánico, pero dichos mapas ni están aprobados ni nunca se avisó a la población.

¿Se trata de un daño efectivo, cierto, evaluable e individualizado con relación a una persona o grupo de personas?

Los daños económicos provocados por el volcán a cada uno de los afectados son susceptibles de ser individualizados mediante la tasación de los mismos con el valor que tenían el día antes del volcán, el 18 de septiembre de 2021.

¿Existe responsabilidad objetiva de la Administración por los daños del volcán?

Como ya hemos expuesto, la inactividad de la Administración de no informar de forma oficial y fehaciente a la población del enjambre sísmico que se venía produciendo desde el año 2017 determinó que los afectados no pudieran anticiparse al daño y asegurar sus viviendas y propiedades para que, a pesar de que la fuerza del volcán fue irresistible, las pérdidas sufridas hubieran sido cubiertas con esos seguros, que la mayoría de los afectados nunca hizo con carácter previo. Pero, además, durante la erupción el Consorcio de Compensación de Seguros dio informaciones contradictorias y diferentes:

1. La primera semana de la erupción no se permitió asegurar las viviendas a los que no las tenían previamente aseguradas.
2. A partir de la segunda semana se permitió asegurar sus viviendas a los vecinos con un periodo de carencia de siete días.

Por tanto, la actuación de la Administración fue causa del daño económico a los afectados por comisión por omisión, por las siguientes razones:

1. No se informó a la población de los estudios científicos del IGN, el INVOLCAN y otros científicos del riesgo volcánico, que iba en aumento desde 2017.
2. No se informó a la población del mapa de riesgo volcánico en el que estaban ubicadas sus propiedades, que era obligatorio según el plan de emergencias del riesgo volcánico de La Palma, que no estaba aprobado.
3. Se otorgaron las licencias de obra y de actividades de las viviendas, locales comerciales y fincas agrícolas durante los años anteriores, sin advertir a la población del riesgo, y ni siquiera se les dijo que se hicieran un seguro o reaseguro, ni siquiera como una mera recomendación.
4. Una vez comenzada la erupción se dieron informaciones contradictorias por el Consorcio de Compensación de Seguros sobre el derecho a hacerse un seguro.

¿Es antijurídico el daño ocasionado a los afectados por el volcán?

Los vecinos afectados no tenían el deber jurídico de soportar los daños económicos del volcán, por tanto, se cumple con el requisito de la antijuridicidad del daño.

## 5. Conclusiones

En el presente trabajo hemos abordado, desde el punto de vista del derecho administrativo, la erupción del volcán de La Palma y sus consecuencias sobre los afectados y la

reacción coordinada de las Administraciones públicas ante la emergencia, que es un modelo de consenso y cooperación, que servirá de ejemplo para la gestión de otras catástrofes naturales.

Las Administraciones públicas han aprobado un amplio paquete legislativo y reglamentario para regular y mitigar las consecuencias para los afectados del volcán mediante las ayudas, subvenciones y desgravaciones fiscales procedentes.

Sin embargo, este trabajo, si bien reconoce todo el trabajo realizado por las Administraciones para garantizar los derechos de los afectados, se muestra crítico con la falta de información a los afectados del fenómeno preruptivo, que iniciado en el año 2017, cuatro años antes de la erupción, nunca se informó a la población, y de la falta de participación efectiva de los afectados y damnificados en el proceso de reconstrucción de la zona afectada y de las normas del posvolcán que se están aprobado por el Estado o por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En esta obra se explican soluciones a los derechos de los afectados en cuatro vertientes:

1. En el plano estatal, la necesaria aprobación de un decreto-ley para la reconstrucción de La Palma, elaborado entre miembros del Colegio Oficial de Notarios y la Universidad de La Laguna (Tenerife), por el que se reconoce la utilidad pública de la zona sepultada por la lava a los efectos de la expropiación, ya sea en especie (nueva parcela o vivienda) o en metálico, por el valor de tasación que poseían los bienes a fecha 18 de septiembre de 2021.
2. En el plano autonómico, se explica la propuesta presentada por la plataforma de afectados en el Parlamento de Canarias de una ley del estatuto jurídico de los derechos y deberes de los afectados, ya que dichos ciudadanos deben tener una consideración administrativa especial, porque tienen sus propiedades sepultadas sin tener la posesión de las mismas, sino solo un título formal de propiedad, y para que pueda garantizarse por una norma con rango de ley los derechos sociales y económicos que poseían antes del volcán, y que sigan teniendo la condición de afectados, hasta que se les indemnice por los daños sufridos.
3. Se analiza mediante el sistema de preguntas y respuestas los diferentes supuestos civiles y urbanísticos que pueden darse sobre los propietarios de los terrenos afectados por la lava.
4. Finalmente se aborda la posible responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que a pesar de que estamos ante un fenómeno de la naturaleza, que en principio pudiera ser encuadrado en causa de fuerza mayor, puede darse el supuesto de responsabilidad patrimonial administrativa de comisión por omisión, consistente en que la Administración no informó a la población de los estudios científicos sobre el fenómeno preruptivo del año 2017 y de los mapas de riesgo volcánico.



## Referencias bibliográficas

- Conde Antequera, J. (2015). La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales. Especial referencia al riesgo de inundación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*.
- Fernández, J. et al. (2021). Detección de la aparición de disturbios volcánicos en La Palma, Islas Canarias, evolución e implicaciones. *Nature*, 1-13.
- Jordano Fraga, J. (2000). *La reparación de los daños catastróficos. Catástrofes naturales, administración y derecho público: responsabilidad, seguro y solidaridad*. Marcial Pons.
- Longpré, M.-A. (2021). Reactivación del volcán de Cumbre Vieja. *Science*, 1.197-1.198.
- Martí Molist, J. (2022). Edición especial volcán de La Palma. *National Geographic*.
- Nieto, A. (1986). La relación de causalidad en la responsabilidad administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 427-434.
- Salas, J. (23 de septiembre de 2021). *El País*. Todo cuadraba: los expertos que avisaron de la reactivación del volcán de La Palma.