

El tránsito de la ordenación urbanística desde los borradores a la publicación del Decreto Ley 9/2023

María de los Ángeles Morales Castañares

Arquitecta urbanista.

Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental SA - GESPLAN

Carlos Mederos Rodríguez

Arquitecto

Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental SA - GESPLAN

Resumen: Tras la crisis vulcanológica vivida el 19 de septiembre de 2021 en la isla de La Palma, una de las primeras necesidades que presenta la población es abordar la problemática territorial del espacio afectado. Teniendo como objetivo la creación de una herramienta de ordenación urbanística que, apoyada en la participación ciudadana, el criterio científico-técnico y la participación política diera respuesta a las necesidades palmeras. Para ello, se narra el seguimiento de los trabajos, la evolución y las diferencias entre los documentos publicados, con el objetivo de conocer y obtener las propias conclusiones del proceso llevado a cabo. Además, se expone la última versión del Decreto-ley 9/2023 aprobada por el Parlamento de Canarias, creando el debate entre la toma de decisiones, poniendo en valor aquellas problemáticas que han quedado resueltas y aquellas que están pendiente de la evolución temporal o de otro documento que dé respuesta.

Palabras clave: Decreto Ley, borrador, participación, científico – técnico y política.

Abstract: Due to the volcanological crisis experienced on September 19 of 2021 on the island of La Palma, one of the first needs that the population presents is to address the territorial problems of the affected area. In order to create an urban planning tool that, supported by citizen participation, scientific-technical criteria and political participation, would respond to the needs of La Palma's citizens. For this purpose, it is necessary to report the follow-up of the work, the evolution and the differences between the published documents, with the aim of knowing and obtaining conclusions from the process accomplished. Furthermore, the latest version of the decree-law 9/2023 approved by the Parliament of the Canary Islands is presented, creating debate between decision-making, highlighting those problems that have been settle and those that are stand by a temporary evolution or another document that provides an answer.

Key words: Edict Law, draft, participation, scientific – technical and policy.

1. Introducción

Plantear la ordenación urbanística en una situación post desastre, como el de la erupción volcánica iniciada en Montaña Rajada el 19 de septiembre de 2021, supuso un importante reto social, ambiental y económico, que debía abordarse desde la experiencia acumulada en materia de planificación territorial y la coordinación de todos los agentes sociales, técnicos y políticos implicados.

En un primer momento, el principal objetivo de la ordenación se centró en la oportunidad de implantar un modelo territorial más sostenible, en coherencia con las líneas marcadas por la Estrategia Territorial Europea. No obstante, veremos cómo algunos aspectos claves fueron dirigiendo la ordenación hacia una réplica del modelo preexistente, basado en la dispersión edificatoria destinada, en un alto porcentaje, a segundas residencias y al turismo.

A continuación, se presenta una revisión del trabajo realizado, señalando los condicionantes particulares que marcaron la evolución de la ordenación en sus diferentes versiones hasta su publicación.

Los objetivos de la ordenación en la zona, han pasado de propugnar un modelo territorial centrado en la sostenibilidad, a reproducir el modelo preexistente, basado en la dispersión edificatoria y orientado hacia las 2^a residencias y el turismo

2. Los criterios fundamentales y los objetivos de la ordenación urbanística

Desde el momento inicial, la ordenación urbanística se abordó sobre la base de tres ejes fundamentales: el proceso participativo, los criterios científicos-técnicos y las directrices políticas. La búsqueda de coordinación y consenso entre ellos fue una constante en todo el proceso y motivó la evolución de la ordenación y la aparición de las diferentes versiones sobre las que se fue trabajando conjuntamente. En base a esos criterios fundamentales, se establecieron los objetivos de la planificación que estarían presentes, en mayor o menor medida, en todas las versiones de la ordenación urbanística.

La ordenación urbanística ha girado alrededor de tres ejes: la participación, los criterios técnicos y las directrices políticas. La necesidad de consenso entre estos tres ejes, ha sido la causa principal de los cambios en el DL

Del **proceso de participación ciudadana** que se llevó a cabo durante los meses siguientes a la finalización del proceso eruptivo, se extrajeron conclusiones determinantes que marcaron profundamente unos objetivos relacionados con **“el sentimiento de arraigo y pertenencia a un lugar”**. Concretamente, los que se refieren a:

- a) **Mantener la forma de vida tradicional** que se desarrollaba en las parcelas previamente a la erupción. Lo que se denominó durante el proceso de participación como **“vivienda huerto”**, donde el uso residencial se encuentra fuertemente vinculado a la actividad agrícola y, en muchos casos, al uso turístico de pequeña escala, permitiéndoles disponer de una renta complementaria. En el análisis edificatorio se detectó que un 75% de las viviendas afectadas correspondían con esta descripción.
- b) **Aumentar los espacios de uso público** para promover la vecindad y facilitar las actividades de la vida cotidiana. Durante el proceso de partici-

Objetivos derivados de la participación ciudadana: mantener la forma de vida tradicional, aumentar los espacios de uso público, promover el pequeño comercio y reconocer el “derecho a volver”.

pación, las personas afectadas valoraron positivamente la disponibilidad de estos espacios, si bien, consideraban insuficientes los equipamientos y espacios libres existentes antes de la erupción.

- c) **Promover una economía de carácter local basada en el pequeño comercio.** De los testimonios extraídos, son recurrentes las referencias al “bar” o la “peluquería” donde acudían con frecuencia destacándolos, también, como lugares de encuentro vecinal.
- d) **“El derecho a volver”.** Este concepto que nació de la participación, fue una posición muy demandada entre personas que consideraban que la “reubicación” en otro lugar no era una opción. Más allá del sentido de la propiedad, tenía que ver con el sentimiento de arraigo y de reconocimiento al sacrificio de las generaciones precedentes que habían emigrado y trabajado duramente para proporcionar una forma de vida vinculada a la tierra. No obstante, la ordenación debía dar respuesta también a otros sentimientos contrarios, el de las personas que “no querían volver” a la zona de la erupción.

Objetivos derivados de los criterios científico-técnicos: zonificar en base a la información científica, fomentar la compacidad edificatoria y la proximidad de los servicios, reducir los riesgos y promover la integración paisajística.

Respecto a los **criterios científicos-técnicos** se estableció, en primer lugar, la necesidad de integrar en la ordenación: **el análisis del riesgo, las termodinámicas de la colada y los valores geomorfológicos**, como variables fundamentales para la toma de decisiones. En este sentido, el equipo técnico debía encontrar un equilibrio entre los objetivos derivados de las demandas ciudadanas y la información aportada por la comunidad científica, de la que cabe destacar la labor pedagógica realizada, en tanto lograron aproximar estos conceptos a la ciudadanía.

Otros criterios técnicos se incorporaron a partir del diagnóstico edificatorio realizado, que concluye en **la necesidad de implantar un modelo territorial más eficiente con la utilización de los recursos**, especialmente, en lo que se refiere al consumo del suelo. Tal y como se comentó anteriormente, el modelo territorial preexistente se caracterizaba por una dispersión edificatoria destinada en gran medida a la segunda residencia y la vivienda vacacional. Por tanto, la ordenación debía incorporar conceptos de compacidad y proximidad, atendiendo también a los objetivos estratégicos 1 y 2 contenidos en la Agenda Urbana Española 2030, consistentes en ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo y evitar la dispersión urbana, respectivamente.

Por tanto, en base a los criterios científicos-técnicos, se definieron los objetivos de la ordenación que a continuación se exponen:

- e) Establecer en el ámbito de la colada una **zonificación basada en el análisis multi-riesgo, las termodinámicas y los valores geomorfológicos**. En base a estas variables, se planteó la ordenación de carácter estructurante, delimitando en el ámbito de la colada aquellas zonas que tenían posibilidad para la recuperación residencial y aquellas que, por sus valores o condiciones térmicas, debían reservarse de manera cautelar.

- f) Fomentar la compacidad edificatoria e incluir el concepto de proximidad mediante el aumento de dotaciones y servicios e implementando las infraestructuras verdes.
- g) Con carácter pormenorizado, se plantea como objetivo establecer las determinaciones urbanísticas y medidas específicas que promuevan la reducción del riesgo en las nuevas intervenciones que se lleven a cabo, tanto en la urbanización como en la edificación.
- h) Promover medidas de integración paisajística de las nuevas intervenciones para conservar y mejorar el patrimonio natural y proteger el paisaje. En este sentido, se promueve la implementación de las infraestructuras verdes vinculadas al nuevo el paisaje.

Respecto a las **directrices políticas** cabe destacar que durante el proceso de planificación hubo elecciones autonómicas, lo que produjo un cambio de Gobierno y, como consecuencia, un cambio en las directrices políticas iniciales. Este cambio afectó sobre todo en lo que se refiere al **sistema de gestión de las actuaciones**, pasando de una política que priorizaba la intervención pública, a una política de autogestión privada. Como se explicará más adelante, este cambio se produjo entre la versión 8 y la versión final.

Los objetivos derivados de las directrices políticas cambiaron durante el proceso: de la intervención pública a la "autogestión".

3. Otras variables que afectaron a la planificación

Paralelamente, durante el proceso de planificación en el que la coordinación y el consenso fueron criterios fundamentales, entraron en juego otras variables que influían directamente en la ordenación y que difícilmente podían coordinarse dada la velocidad de respuesta que requería la situación de emergencia.

Debido a la velocidad de respuesta que exigía la situación de emergencia, se complicaron las tareas de coordinación con las Administraciones Locales.

Nos referimos, por un lado, a las **obras vinculadas a la declaración de emergencia** que se abrieron paso a través de las coladas para reconectar con urgencia los servicios que se vieron afectados por la erupción. En tanto estas infraestructuras se ejecutaron sin que, lógicamente, estuvieran planificadas con anterioridad, se entendió oportuno recogerlas en la ordenación como parte integrante de los elementos estructurantes del ámbito territorial. A pesar de las dificultades, pudimos establecer una coordinación con la parte técnica del Cabildo de La Palma encargada de recuperar las infraestructuras viarias y, así recoger en la ordenación, tanto las obras ejecutadas en la emergencia como las vías previstas.

Por otro lado, **la capacidad habitacional necesaria en los ámbitos de recuperación fue una incertidumbre** que planeó durante todo el proceso, ya que, se desconocía exactamente la demanda real de las personas con intención de volver. Si bien se intentó obtener un dato aproximado a través de una encuesta individualizada, el resultado obtenido ofrecía dudas sobre su fiabilidad.

Por último, en aplicación del **Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero**, se tramitaron varias licencias para la recuperación de viviendas habituales afectadas por la erupción. La disponibilidad de esta información podía contribuir a calcular la

capacidad habitacional necesaria de los ámbitos de recuperación, entendiendo que estas personas habían solucionado la urgente necesidad. Esta información se obtuvo en coordinación con los Ayuntamientos de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, encargados de otorgar dichas licencias.

A pesar de las dificultades, se logró la coordinación y el consenso, lo que hizo evolucionar la ordenación en sus diferentes versiones.

En definitiva y, a pesar de las dificultades comentadas durante el proceso, la ordenación fue evolucionando en base a los objetivos definidos, mediante la coordinación y el consenso del conjunto de los agentes socioeconómicos, técnicos y políticos implicados.

4. La evolución de la ordenación.

Con todas estas variables en juego, la ordenación se trabajó a dos escalas. Por un lado, **la ordenación estructural**, delimitando las zonas de recuperación según los condicionantes científicos y recogiendo los elementos estructurantes necesarios para la funcionalidad territorial del ámbito. Y, por otro lado, **la ordenación pormenorizada**, estableciendo las determinaciones urbanísticas de las parcelas privadas, los equipamientos y el espacio público, con criterios de seguridad, reducción de riesgos e integración paisajística. En este sentido, se definieron los parámetros que debía cumplir el diseño del sistema viario local para garantizar una rápida evacuación en caso necesario.

La ordenación y sus versiones formaron parte de los diferentes borradores del DL. El proceso se caracterizó por la transparencia.

La ordenación estructural y pormenorizada, tanto gráfica como normativa, tienen su reflejo en los anexos que acompañaban el borrador del Decreto-ley y cuyo contenido fue evolucionando en las diferentes versiones. Los distintos borradores y la información disponible, se fue subiendo a una plataforma web abierta vinculada, dotando de transparencia todo el proceso.

A continuación, se muestra una tabla resumen de las versiones que fueron publicadas y compartidas con la ciudadanía, clarificando así los tiempos y la evolución de este documento:

Tabla 1. Publicaciones del decreto ley en la web del Marco Territorial

Fuente: Elaboración propia

Nombre	Núm. de versión	Fecha publicación en la página web del Marco Territorial	Abreviatura
DECRETO-LEY DE RECUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN DE NORMALIDAD RESIDENCIAL EN LA ISLA DE LA PALMA TRAS LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA DE CUMBRE VIEJA	6	7 febrero 2023	V6
	7	17 marzo 2023	V7
	8	7 julio 2023	V8
	Final	Aprobado 28 diciembre 2023	V9

5. Versión 6: Hacia un modelo territorial más compacto, incorporando criterios de proximidad y manteniendo la forma de vida tradicional preexistente.

La Versión 6 fue la primera publicada.

Esta es la primera versión que se presenta públicamente, tanto a las Administraciones Locales, como en foros abiertos con la asistencia de un gran número de

personas afectadas por la erupción. En esta versión se presenta una ordenación reflejada en los siguientes anexos:

- Anexo 1. Ámbito territorial: compuesto por el ámbito de la colada y los ámbitos de recuperación fuera de colada.
- Anexo 2. Ámbito de la colada.
- Anexo 3. Ámbito de recuperación residencial: con la delimitación de las zonas dentro y fuera de colada con capacidad de albergar el número de viviendas afectadas.
- Anexo 4. Ordenación estructural: con la zonificación del ámbito territorial y los elementos estructurantes.
- Anexo 5. Ordenación pormenorizada de los ámbitos de recuperación residencial dentro de colada: La Laguna, La Asomada y La Majada.
- Anexo 6. Ámbitos de recuperación residencial fuera de colada reflejando la ordenación pormenorizada de: Tenerra, Los Roquitos, Tajuya, El Jable, Triana, La Laguna y El Cercado.

La **ordenación estructural** estableció una zonificación del ámbito territorial basada en los criterios científicos-técnicos y en los resultados obtenidos en el proceso de participación previo. En esta zonificación destaca la incorporación de parte de los **Espacios Naturales Protegidos** de Cumbre Vieja y Los Volcanes de Aridane que se vieron afectados por el ámbito de la colada donde prevalece la ordenación prevista en sus respectivos instrumentos de planeamiento (Figura 1). En la ordenación se propone un ámbito denominado **“Régimen cautelar”** delimitada en base a la información científica sobre los valores geomorfológicos originados como consecuencia de la erupción. Basada también en la información científica, en este caso en relación con las termodinámicas, se delimita el ámbito **“Condicionado al enfriamiento de la colada”** (Figura 1).

En lo que se refiere a los ámbitos de recuperación, se encuentra la zona de **“Recuperación agraria”** delimitada en coordinación con la Consejería de Agricultura que paralelamente se encontraba desarrollando dicho trabajo (Figura 2).

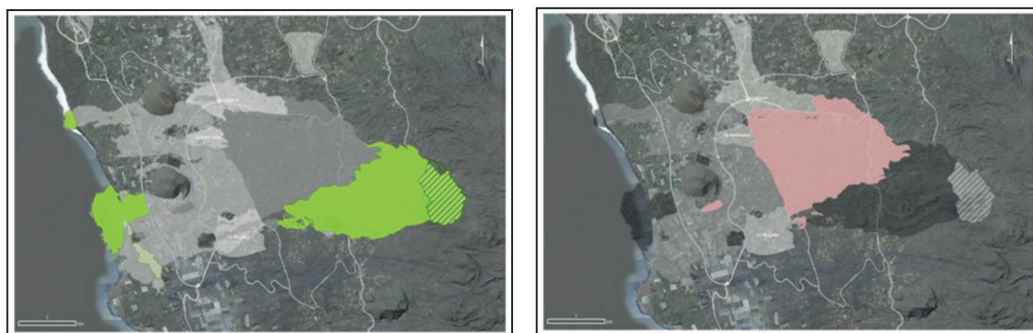


Figura 1. Ámbitos de régimen cautelar y espacio condicionado al enfriamiento de la colada.
Fuente: GESPLAN

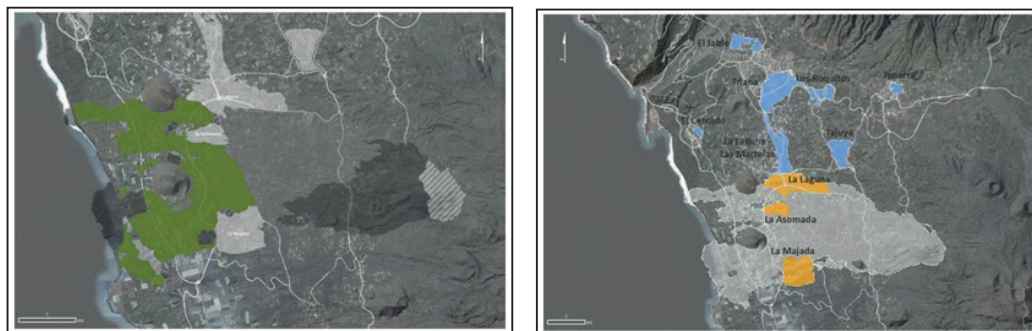
En relación con el **ámbito de recuperación residencial**, en la ordenación se distinguen dos zonas entre las que se encuentra **“dentro”** y **“fuera de colada”**. (Figura 2) Éstos últimos se delimitan atendiendo a la demanda de personas que no querían volver a la zona de la erupción. Se trata, básicamente, de suelos que el planeamiento urbanístico vigente de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte

En los ámbitos de recuperación residencial se diferencia la ordenación según su localización dentro o fuera de colada.

clasificaba como urbanizables y que fueron elegidos por mayoría en el proceso de participación inicial. Estos ámbitos **fuera de colada** se ordenaron pormenorizadamente con criterios de compacidad y continuidad de la trama existente, definiendo en su mayoría tipologías edificatorias colectivas en altura. **Dentro de colada**, en relación con las termodinámicas, se delimitaron los ámbitos de recuperación residencial donde la altura de colada era inferior a cinco (5) metros. En base a este criterio se definieron los ámbitos denominados: La Laguna, La Asomada y La Majada.

Figura 2. Ámbitos de recuperación agraria y Ámbitos de recuperación residencial (dentro y fuera de colada).

Fuente: GESPLAN



Se recuperan los asentamientos rurales parcialmente afectados.

También se delimitaron ámbitos denominados de **“Rehabilitación de Asentamiento Rural”**, lo que permitió ampliar las opciones de recuperación residencial (Figura 3). Se identificaron tres asentamientos rurales clasificados por el planeamiento urbanístico que, al estar afectados parcialmente por la colada, contaban con las condiciones de seguridad mínimas para ser recuperados. Se trata de: Cabrejas, El Paradiso y Las Norias, situados en el municipio de Tzacorte y cuyas determinaciones urbanísticas de aplicación se remitieron a las establecidas en el Plan General de Ordenación.

Figura 3. Delimitación de los asentamientos propuestos para su rehabilitación.

Fuente: GESPLAN



Se estableció una metodología de compactación para lograr una mayor capacidad residencial manteniendo la forma de vida.

Para calcular la **capacidad residencial de los nuevos ámbitos propuestos** se utilizó una metodología diseñada a partir del análisis edificatorio realizado. Se trataba de aplicar a las parcelas iniciales unos coeficientes de ponderación según las características de la realidad preexistente de manera que, logrando una mayor capacidad habitacional, se pudiera mantener la forma de vida tradicional. A continuación, se muestran algunos ejemplos representativos diseñados a modo de esquema para facilitar a la ciudadanía la del método de ponderación aplicado (Figura 4).

Respecto al **espacio público**, se aumentó la superficie destinada a dotaciones, equipamientos y espacios libres, mejorando las condiciones preexistentes con el objetivo de atender la demanda ciudadana y promover el desarro-

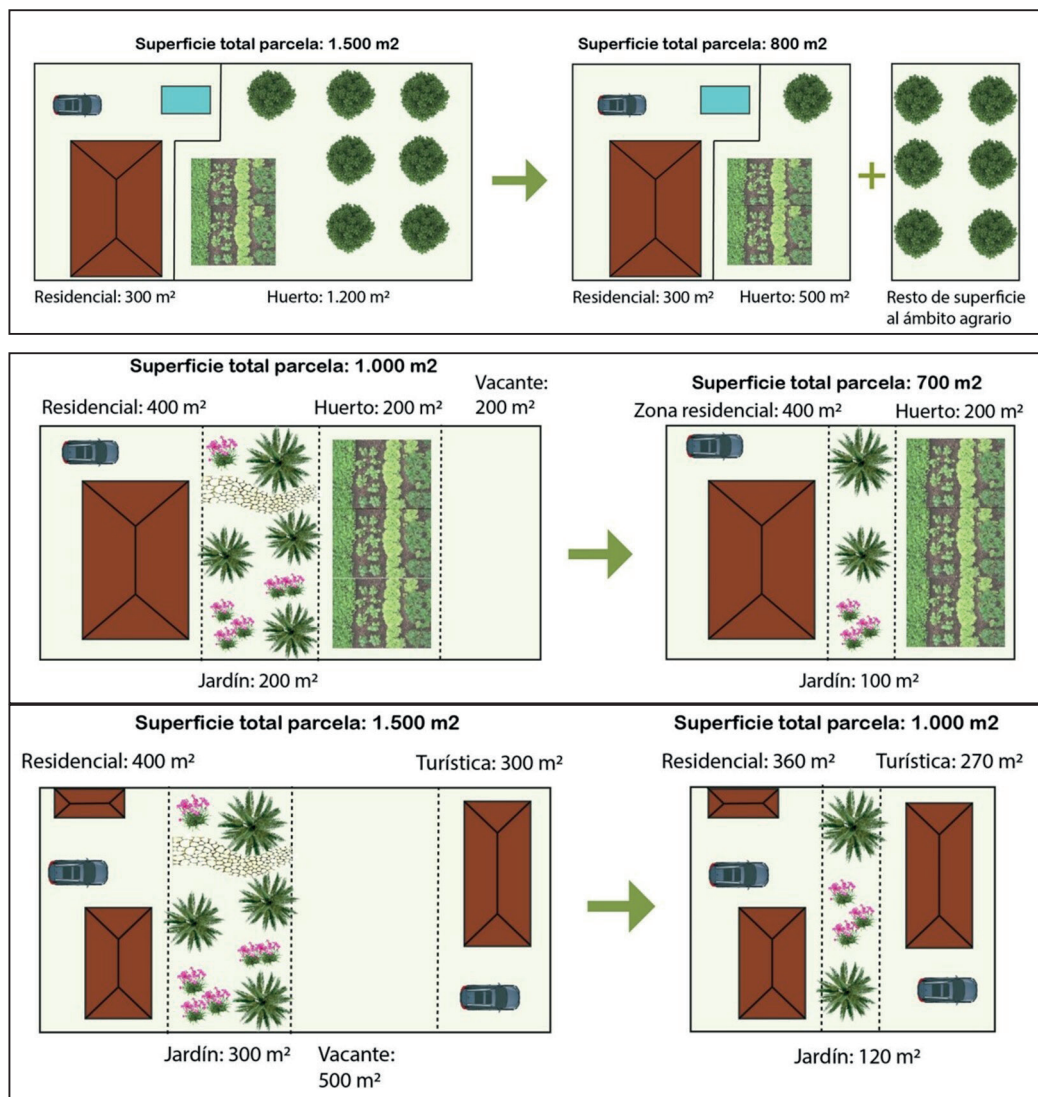


Figura 4. Esquemas de equivalencia entre lo existente y la propuesta.

Fuente: GESPLAN

llo de las actividades cotidianas. Estos espacios se localizaron de manera estratégica en contacto con la colada como elementos de transición e integración con el nuevo paisaje. Con este planteamiento se pretendía impulsar el sentimiento de arraigo al nuevo lugar y promover una economía ligada al geoturismo. La propuesta finalmente presentada en la versión 6, incorporaba una superficie total de 16 hectáreas, lo que suponía un incremento aproximado de 12 hectáreas respecto a la situación previa. Estos criterios se sintetizaron en un esquema para facilitar la transmisión de las ideas en las sesiones participativas, tal y como se muestra en la Figura 5 siguiente.

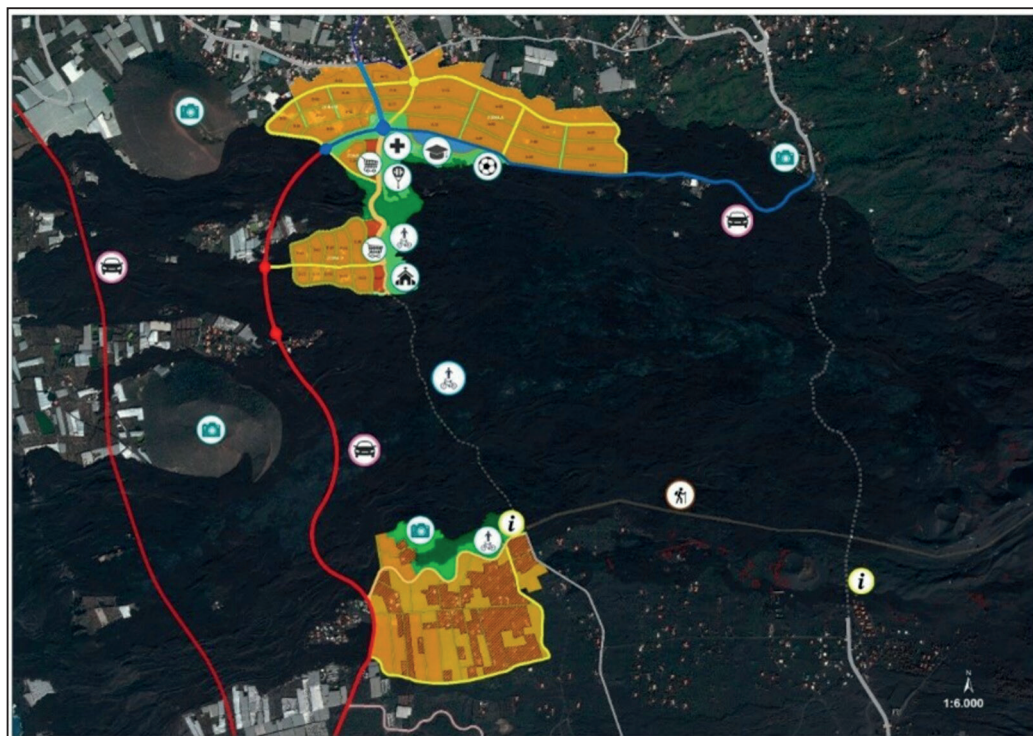
En dicho esquema se puede ver la jerarquía planteada para el **sistema viario** en el que se recogen las vías estructurantes que se estaban ejecutando en ese momento (líneas rojas y azules de la Figura 5) y en las que se prioriza el vehículo motorizado. Estos elementos estructurantes conectan los ámbitos de recuperación residencial a través de unas vías de carácter urbano, cuya función principal era permitir la evacuación en caso de emergencia (líneas amarillas). Con este objetivo y en aras de minimizar los riesgos, se vincula a este tipo de vías el acceso a los equipamientos y usos más vulnerables. El resto de las vías tendrían

Derivado del proceso de participación y aplicando criterios de proximidad, se amplió la superficie de espacio público para equipamientos y espacios libres.

El sistema viario recoge las vías estructurantes en ejecución y se incorpora el criterio de evacuación en el diseño.

Figura 5. Esquema de implantación de dotaciones, equipamientos y espacios libres, para la comprensión de propuesta.

Fuente: GESPLAN



un carácter de coexistencia, cuyo diseño debía procurar la prioridad del tránsito peatonal y mantener el carácter rural de la zona.

En la búsqueda de consenso, hubo declaraciones en contra de diversos aspectos de la ordenación planteada quedando reflejada en las sesiones participativas.

En definitiva, la ordenación que se proponía pretendía atender a los objetivos sociales, científicos-técnicos y las directrices políticas que se habían establecido. No obstante, en la búsqueda de consenso, tanto la ciudadanía como algunas de las administraciones locales, manifestaron una **oposición directa a diversos aspectos de la ordenación planteada** quedando reflejada en las sesiones participativas.

Uno de los aspectos que desató más oposición tuvo que ver con los ámbitos delimitados *fuera de colada*, a raíz de los que denominaron “*nuevos afectados*”. Este concepto se refiere a la afección que la ordenación producía en suelos privados que se encontraban en uso, principalmente, el agrario. También afectaba a edificaciones existentes con derechos adquiridos y a nuevas viviendas previstas amparadas por el Decreto ley 1/2022.

Algo parecido ocurrió en los ámbitos *dentro de colada* donde algunas parcelas situadas en los bordes comenzaban a recuperar su actividad agraria. En este sentido, un gran número de personas mostraron su intención de recuperar los usos preexistentes en las parcelas afectadas por la colada, en cuanto las condiciones lo permitieran.

En otro sentido, la situación personal en muchos casos fue cambiando durante el proceso, lo que originó una reducción de la demanda de “*viviendas huerto*”, bien por falta de recursos económicos, bien por condiciones físicas o de edad. Surgió, por tanto, la necesidad de plantear una solución habitacional alternativa.

6. Versión 7: Mantener los usos preexistentes y ampliar las alternativas de solución habitacional.

En base a las cuestiones planteadas en las sesiones participativas y en las atenciones individuales, se modificó la ordenación obteniendo una versión 7 que tenía un **carácter de documento de trabajo**. Ante la preocupación y desánimos manifestados por las personas y asociaciones de afectados, se creyó conveniente publicar una versión que rebajara la tensión y que mostrara el estado de los trabajos en la línea de las propuestas acordadas en las sesiones participativas.

En la búsqueda de consenso se recogieron las aportaciones recibidas durante las sesiones participativas, dando como resultado la Versión 7.

Con este objetivo se eliminó la ordenación pormenorizada de los ámbitos de recuperación residencial **fuera de colada**, remitida a un desarrollo posterior. También, **fuera de colada**, se incorporó un nuevo ámbito de recuperación residencial conformado por parcelas de titularidad municipal que, en coordinación con los Ayuntamientos, se ponían a disposición para la construcción de vivienda pública. La ordenación pormenorizada de estas parcelas quedó reflejada en las fichas que se incluyeron como anexo al borrador del Decreto-ley.

En los ámbitos de recuperación residencial fuera de colada se elimina la ordenación pormenorizada y dentro de colada se reconoce la estructura parcelaria y los usos preexistentes.

Dentro de colada quedó reflejado el trabajo que se estaba realizando para identificar las parcelas con uso preexistente (Figura 6). Este trabajo serviría de base para determinar, posteriormente, una nueva propuesta de ordenación pormenorizada en los ámbitos de La Laguna, La Asomada y La Majada.

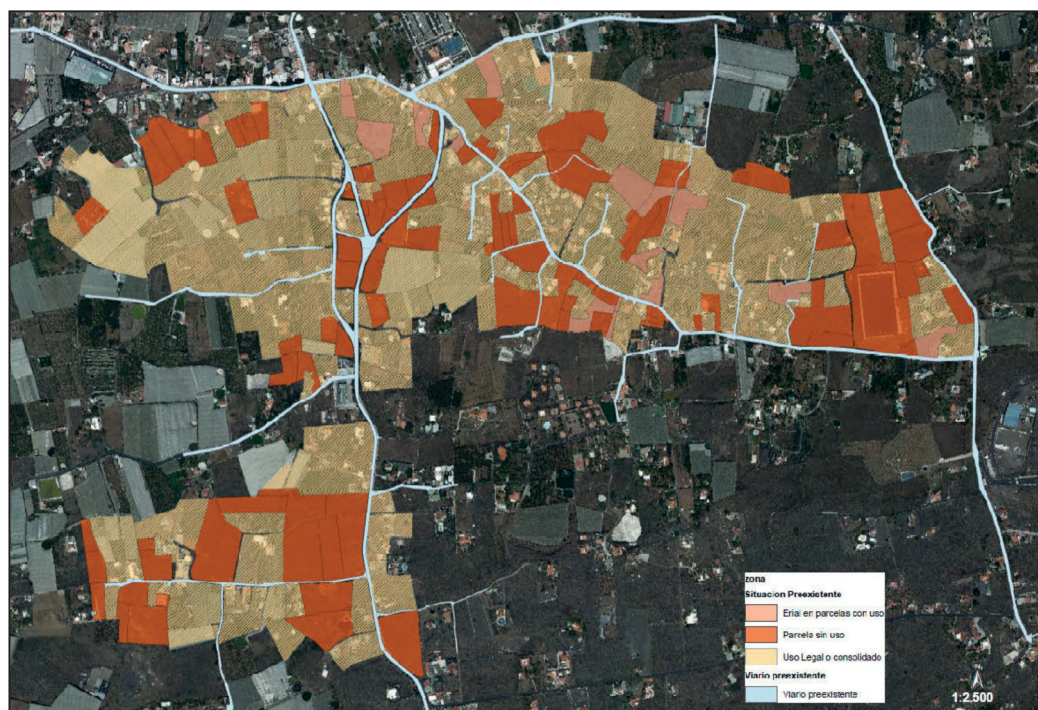


Figura 6. Ordenación pormenorizada versión 7.

Fuente: GESPLAN.

Todos estos aspectos quedaron reflejados en los anexos al borrador del Decreto-ley conformados de la siguiente manera:

- Anexo 1. Ámbito territorial.
- Anexo 2. Ámbito de la colada.

Se amplían las opciones de recuperación residencial con la incorporación de parcelas públicas para VPO.

- Anexo 3. Ámbito recuperación residencial: donde se amplía el ámbito de recuperación residencial *fuera de colada*.
- Anexo 4. Ordenación estructural: se incorpora el ámbito de *Parcelas de titularidad pública para viviendas de construcción pública*.
- Anexo 5. Análisis de los usos preexistentes para la nueva propuesta de ordenación de La Laguna- La Asomada y La Majada: La propuesta de recuperación distingue entre “*reparcelación*” en las parcelas identificadas como vacantes y “*restablecimiento*” para las parcelas con usos preexistentes.
- Anexo 6. Ámbitos de recuperación residencial fuera de coladas: se delimitan sin ordenar. En la leyenda se especifica que “*Cualquier edificación existente con derechos adquiridos o nueva edificación prevista amparada por el Decreto ley 1/2022, incluida en estos ámbitos, no se verá afectada por el desarrollo urbanístico previsto en dichos perímetros*”.
- Anexo 7. Parcelas públicas para viviendas de protección oficial: se incorpora un fichero de ordenación de las parcelas reflejando la ordenación pormenorizada y datos informativos.

7. Versión 8: Mantener los usos preexistentes y ampliar las alternativas de solución habitacional incluyendo los suelos sin uso previo.

Uno de los cambios principales que se produjeron en la Versión 8 fue eliminar los ámbitos de recuperación residencial de fuera de colada, manteniendo sólo las parcelas públicas para VPO.

A pesar de que la ordenación pormenorizada de los ámbitos de recuperación residencial ***fuera de colada*** fue eliminada de la versión anterior, el hecho de que siguieran representados en la ordenación estructural, siguió siendo un motivo de desencuentro, por lo que finalmente se decidió eliminarlos. En cambio, la incorporación de las *Parcelas públicas para viviendas de protección oficial* y la ordenación planteada se recibió de manera favorable.

Respecto a la ordenación de los ámbitos La Laguna, La Asomada y La Majada, en desarrollo de la versión anterior y, al objeto de evitar afecciones, se plantea un nuevo sistema viario basado en la estructura parcelaria preexistente. No obstante, este objetivo debía compatibilizarse con los **criterios científicos-técnicos**, particularmente, en lo referente a la reducción del riesgo. Motivo por el cual, se mantuvo el diseño de las vías de evacuación.

También se modificó la ordenación pormenorizada en los ámbitos dentro de colada, delimitando zonas sometidas a procedimiento reparcelatorio en parcelas sin uso preexistente.

Por otro lado, sobre las parcelas que no tenían un uso preexistente, se planteó la reubicación de aquellas viviendas afectadas que no podían recuperarse a corto plazo debido a sus condiciones termodinámicas o geomorfológicas. Igualmente, se localizaron en estos suelos los equipamientos y espacios libres que debían garantizar el desarrollo de las actividades cotidianas y los lugares de relación vecinal. Estas zonas estarían **sometidas a procedimiento reparcelatorio**, por lo que, al objeto de facilitar el acuerdo con las personas propietarias, se propuso la cesión del 60% del suelo a cambio de obtener una parcela resultante urbanizada.

En este punto cabe destacar que en esta versión se incorporó **un equipamiento docente en el ámbito de La Majada**, a pesar de que los resultados obtenidos

en la evaluación de riesgos desaconsejaban ubicar en este ámbito usos vulnerables como éste. A raíz de la demanda que surgió por parte de la población del núcleo de Todoque, se entendió que, en una situación post desastre, la recuperación del colegio era fundamental para restablecer la vida comunitaria como lugar de encuentro vecinal. Siendo Todoque uno de los núcleos más afectados por la erupción y dada su proximidad al ámbito de La Majada, se decidió incorporar en la ordenación pormenorizada una parcela calificada como equipamiento docente. No obstante, para garantizar la seguridad de las personas y minimizar el riesgo se estableció en la ordenación unas determinaciones normativas para la edificación y la urbanización, entre ellas, el acceso a través de una vía de evacuación. Paralelamente, el colegio estaba vinculado a una parcela colindante destinada a espacio libre donde se debía preservar una parte de la colada de alto valor geomorfológico, como medida de protección e integración paisajística.

La ordenación establece determinaciones para la reducción de riesgos en el diseño de los equipamientos, de las vías y las nuevas zonas de recuperación que se plantean.

También, derivado de la participación ciudadana y de la continua coordinación con la parte científica, se incorporaron otros ámbitos de recuperación residencial denominados “**zonas de restablecimiento en borde de colada**” y “**zona de rehabilitación El Corazoncillo**”. En el primer caso, se establece la ordenación pormenorizada de aquellas parcelas que, teniendo un uso residencial preexistente y condiciones de acceso, podrían recuperarse con unas determinaciones básicas para garantizar la seguridad y evitar la pérdida de valores geomorfológicos. Por tanto, en dichas parcelas se delimita el “*área edificable*” donde no existen coladas tipo *pahoehoe*, fracturas o tubos volcánicos. En el segundo caso, se estableció en el borrador del Decreto-ley una disposición adicional para garantizar la seguridad de las edificaciones existentes a rehabilitar en la zona de El Corazoncillo, donde se habían detectado las bandas de deformación.

Consensuada la ordenación que acompañaba al borrador del Decreto-ley, se entendió conveniente incorporar unos anexos normativos que completarían la ordenación pormenorizada reflejada en la planimetría.

En primer lugar, se incluyeron unas **condiciones generales de aplicación en el ámbito de colada** en relación a las termodinámicas y a la evaluación de riesgos. Se trataba de establecer unos criterios a tener en cuenta durante las excavaciones y para la reducción de riesgos derivados de la emisión de gases y de inundaciones. Otras determinaciones que se incluyeron estaban dirigidas a la integración paisajística de las intervenciones.

La ordenación también establece condiciones generales de aplicación en el ámbito de colada para la reducción de riesgos, así como para la integración paisajística de las intervenciones.

También se definieron las **condiciones y parámetros de aplicación en las zonas de reposición** establecidas para la edificación y el sistema viario al objetivo de completar la ordenación urbanística reflejada en la planimetría. En este mismo sentido, se incluyeron las **condiciones particulares y parámetros establecidos para los equipamientos: docente situado en La Majada y deportivo de La Laguna**. Teniendo en cuenta el resultado obtenido en la evaluación de riesgos, se definieron unas medidas de evacuación estructurales y no estructurales que debían integrarse en el diseño de estos equipamientos para reducir la vulnerabilidad.

Para completar la ordenación de las zonas de restablecimiento de las parcelas de borde de colada, se establecieron los **parámetros de la edificación** de aplicación en el *área edificable*.

Por último, se incluyó el **método para calcular la superficie de las parcelas resultantes** a reubicar en las *zonas de reposición sometidas a procedimiento reparcelatorio*. Esta metodología se diseñó al objeto de lograr una mayor compactación y capacidad habitacional y se debía aplicar en base a las condiciones particulares de cada parcela y en función de la demanda final.

La versión 8 está conformada por 11 anexos que acompañan al borrador del DL, e incorpora la ordenación completa del ámbito territorial, consensuada con la ciudadanía y dirigida a minimizar los riesgos.

La ordenación planteada en esta versión quedó reflejada en los anexos adjuntos al borrador del Decreto-ley que, como se puede comprobar a continuación, fue ampliado en su contenido:

- Anexo 1. Ámbito territorial
- Anexo 2. Ámbito de la colada
- Anexo 3. Ámbito recuperación residencial: donde se incorporan a las ya contempladas anteriormente las “*zonas de restablecimiento en borde de colada*” y la “*zona de rehabilitación El Corazoncillo*”.
- Anexo 4. Ordenación estructural: igual que en anexo anterior, se incluyen las “*zonas de restablecimiento en borde de colada*” y la “*zona de rehabilitación El Corazoncillo*”.
- Anexo 5. Zonas de reposición: con la ordenación pormenorizada de La Laguna- La Asomada y La Majada. Se delimitan las zonas sometidas a procedimiento reparcelatorio.
- Anexo 6. Zonas de restablecimiento en borde de colada: con la ordenación pormenorizada de Zona noroeste, Zona norte, Zona noreste, Zona suroeste y Zona sur.
- Anexo 7. Parcelas públicas para viviendas de protección oficial: incluye el fichero de la ordenación pormenorizada.
- Anexo 8. Condiciones generales de aplicación en el ámbito de colada.
- Anexo 9. Condiciones y parámetros de aplicación en las zonas de reposición.
- Anexo 10. Condiciones y parámetros en las zonas de restablecimiento en borde de colada.
- Anexo 11. Método para calcular la superficie de las parcelas resultantes a reubicar en las zonas de reposición sometidas a procedimiento reparcelatorio: donde se incluyen los coeficientes de ponderación a aplicar en cada caso.

Los cambios incorporados en la versión final responden a un cambio de las directrices políticas y a la evolución de las condiciones de la colada.

8. Versión final: El gran cambio en esta versión viene derivado de las directrices políticas como consecuencia del cambio de Gobierno Autónomico.

Conformada la nueva estructura de Gobierno, se pasa a un criterio político de autogestión privada, limitando la intervención pública al reconocimiento y eje-

cución de las vías preexistentes en las condiciones previas a la erupción. Por tanto, **desaparecen de la ordenación las zonas sometidas a procedimiento reparcelatorio**.

Manteniendo la estructura de la propiedad privada de cada uno de las personas afectadas, la ordenación se basa en la estricta recuperación de lo preexistente pasando a una filosofía de **semáforo por colores dependiendo de las termodinámicas de la colada**. El criterio científico-técnico sigue estando presente del mismo modo entendiendo que, pasado casi un año desde la primera publicación, se podía llevar a cabo la recuperación de zonas con espesores hasta 10 metros de colada. Recordar que hasta la versión 8 esta recuperación se limitaba a 5 metros. En la **ordenación estructural** los colores reflejan la posibilidad de cada una de las zonas de ser recuperada en términos de temporalidad, siendo el parámetro del espesor de colada / temperatura lo que determinó el color de semáforo (Figura 7).

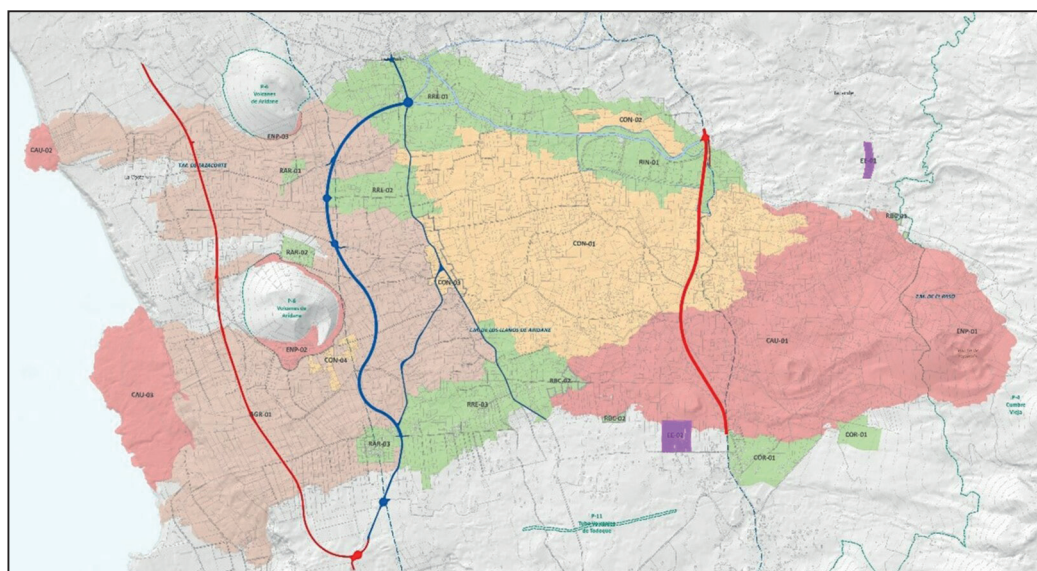


Figura 7. Ordenación estructural, decreto 9/2023.
Fuente: GESPLAN.

En verde, **las zonas de recuperación en menos de 10 metros de colada**. Son aquellas en las que los estudios científicos-técnicos llevados a cabo muestran la posibilidad de estos suelos para el uso residencial. Referente a las anteriores versiones este espacio aumenta por el cambio de criterio de espesor de colada a los 10 metros, incluyéndose zonas como el callejón de la Gata, zona industrial o la zona al este de la LP-213.

Aumenta la posibilidad de recuperación en espesores de colada hasta 10 metros, por lo que se amplía la superficie de los ámbitos de recuperación sobre colada.

En amarillo, **las zonas de recuperación de más de 10 metros de colada**, siendo éste en la anterior versión el espacio condicionado al enfriamiento de las coladas. Representa un espacio en que actualmente los informes científicos-técnicos no avalan la posibilidad de recuperación, por lo que tendrán que esperar a la evolución de las termodinámicas, siendo el Cabildo Insular el encargado de actualizar la información con una periodicidad semestral. En este caso las personas afectadas tendrán posibilidad de recuperar su vivienda si poseen una parcela en la zona de recuperación de menos de 10 metros de colada (color verde).

En rojo, la **zona de régimen cautelar**, delimitada del mismo modo que la versión anterior del borrador del Decreto-ley, sujeta a medidas cautelares por la posible concurrencia de valores geomorfológicos.

Se elimina los anexos normativos dirigidos a minimizar los riesgos y a la integración paisajística.

Se eliminan los anexos normativos que definían las condiciones generales en el ámbito de colada (anexo 8), así como los anexos 9 y 10 de condiciones y parámetros particulares de aplicación en las zonas de reposición y restablecimiento en borde de colada. También se elimina el anexo 11 al desaparecer las zonas sometidas a procedimiento reparcelatorio. La eliminación de estos anexos fue una decisión basada en criterios políticos, si bien, desde el punto de vista científico-técnico mejoraban las condiciones de seguridad de las futuras intervenciones.

La zona de recuperación agraria se mantuvo con la misma delimitación que las versiones anteriores, consensuada con la Consejería de Agricultura y la Viceconsejería de Recuperación Social y Económica de La Palma, siendo aprobada mediante el **Decreto Ley 3/2024, de 11 de marzo, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja**.

En cuanto la **zona destinada a viviendas de construcción pública**, finalmente se aprobó de manera independiente mediante el **Decreto Ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja**.

Debemos destacar que, en esta versión definitiva y aprobada se incluye la **ampliación y modificación del Decreto Ley 1/2022**, la cual permite construir en suelo rústico, no solo en los municipios afectados por la erupción, sino en todos los municipios de la isla de La Palma, ampliando además su plazo a 4 años.

La ordenación de esta versión final fue aprobada mediante el **Decreto ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja**, contenida en los cinco anexos que se describen a continuación:

- Anexo 1. Ámbito territorial.
- Anexo 2. Ámbito de la colada.
- Anexo 3. Ordenación estructural: se refleja el gran cambio, la eliminación de la reparcelación y la ampliación de los ámbitos de recuperación residencial en menos de 10 metros de espesor.
- Anexo 4. Zonas de restablecimiento en borde de colada. Se mantiene el mismo criterio, pero solo con en las zonas que delimitan con el régimen cautelar.
- Anexo 5. Equipamientos y espacios libres en suelos de dominio público. Nuevo documento que define los elementos comunitarios de interés para

su recuperación, así como hitos de la recuperación como lo puede ser la iglesia de Todoque o la asociación de vecinos de Todoque.

Conclusiones

Ninguna de las versiones de la ordenación que aquí se ha presentado, representan un ejemplo de modelo de sostenibilidad territorial, compacto y racional con los recursos. Según fue evolucionando el proceso, el equipo redactor comprendió que, dada la catástrofe causada en la isla, no era el momento idóneo para la implantación radical de un nuevo modelo de ocupación del territorio y modificar totalmente la forma de vida de las personas afectadas.

No fue posible la implantación de un modelo equilibrado y eficiente con los recursos.

Sin embargo, desde el inicio se trabajó con la ciudadanía en la necesidad de proponer un nuevo modelo, explicando cómo debía ser el desarrollo y ocupación de un territorio con perspectiva de futuro. La evolución de la ordenación hasta la versión 8 representa un ejemplo de consenso y coordinación aplicable a otros procesos de planificación. Siendo este un proceso enriquecedor entre los técnicos y personas afectadas, **se trabajó conjuntamente en un documento con el objetivo común de posibilitar la recuperación de un hogar arraigado a la realidad palmera.** No cabe duda que la situación de partida complicó la implantación de un modelo radicalmente distinto al establecido y que fue rechazado por un gran número de personas afectadas, acostumbradas a una forma de vida a la que deseaban volver. Una oposición entendida desde la pérdida más allá de lo económico y con este condicionante el trabajo fue evolucionando.

Por ello, se debe poner en valor el recorrido y la trayectoria del documento y entenderlo desde la situación y los condicionantes que motivaron cada uno de los cambios en todas las versiones. La **versión 6** era la propuesta más entregada a un desarrollo sostenible, buscando un modelo más compacto de ocupación en equilibrio con mantener el estilo de vida y las tipologías edificatorias identificadas. Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada por la ciudadanía, pese a ofrecer una solución para todos los casos, dentro y fuera de la colada, independientemente de las condiciones en las que se encontrara la parcela de origen. La **versión 7 y versión 8** proponen en las zonas recuperables según el criterio científico-técnico un equilibrio entre mantener las preexistencias y lograr una mayor compactación en la nueva zona residencial donde se localizaban los suelos vacantes previos a la erupción. Esta propuesta también daba solución a la totalidad de las casuísticas. La **versión final** propone la ocupación del territorio, tal y como se había conocido antes de la erupción, manteniendo el disperso que se ha implantado en el valle de Aridane, si bien posibilita la oportunidad de recuperar las zonas hasta 10 metros de colada.

La evolución de la ordenación y sus diferentes versiones son fruto del consenso y la coordinación de todos los agentes que intervinieron en el proceso de elaboración del DL.

El **Decreto ley aprobado**, teniendo a su favor la “*amplitud*” en la superficie recuperable dentro de colada y la “*estabilidad*” en cuanto no modifica la estructura de la propiedad y los usos existentes, deja atrás a un gran número de personas que por cuestiones económicas o por el espesor de la colada, no disponen de una

alternativa para recuperar sus viviendas, más allá de esperar a la aprobación de otras normas o al paso del tiempo.

La ciudadanía asumió las propuestas de un nuevo modelo de ocupación tras la situación vivida. Destaca la visión políticas del corto plazo.

Debemos destacar que las versiones del documento se alejaban de la implantación de un modelo más eficiente, tal y como se planteó en un primer momento, como consecuencia de la búsqueda de consenso entre una ciudadanía que todavía no estaba preparada para aceptar un nuevo modelo de ocupación tras la situación vivida y una visión políticas enfocada en corto plazo.

Para el equipo redactor, lo que en principio entendimos como una oportunidad para cambiar el paradigma y modelo de desarrollo territorial, se transformó en una oportunidad para entender la complejidad del territorio desde las distintas visiones y diferentes formas que tenemos de vivir en él.



Efectos de la erupción sobre las viviendas

Fuente: Arturo Rodríguez. <https://www.nationalgeographic.es/fotografo/arturo-rodriguez>



Efectos de la erupción sobre las viviendas

Fuente: Arturo Rodríguez. <https://www.nationalgeographic.es/fotografo/arturo-rodriguez>