

La evolución del instrumento de recuperación de la situación de normalidad en materia territorial y urbanística tras la erupción volcánica de La Palma, desde la perspectiva jurídica

Alicia Reyes Suárez

Abogada urbanista

Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental SA (GESPLAN)

Resumen: La presente comunicación busca, de manera sintética, exponer el panorama jurídico existente en el ordenamiento español ante situaciones de emergencia o catástrofe, así como el conjunto de disposiciones normativas adoptadas tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, de septiembre de 2021, en la isla de La Palma.

Asimismo, se pretende un análisis jurídico-urbanístico de la fase de recuperación de la situación de normalidad de la zona siniestrada, y de cómo las decisiones a adoptar por los poderes públicos se han visto encausadas por la voluntad de las personas afectadas y condicionadas por el criterio científico y técnico del nuevo escenario territorial dejado por la erupción.

En general, se propone una reflexión sobre ciertos aspectos destacables que marcaron los elementos fundamentales de las alternativas de recuperación planteadas por el Gobierno de Canarias y cómo los mismos fueron evolucionando hasta el vigente 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.

Palabras clave: erupción volcánica, situación de emergencia, catástrofe, recuperación del siniestro, población afectada, marco jurídico

Abstract: This paper seeks, in a outline, to briefly present the existing legal framework in the spanish legal system to emergency or catastrophe situations, as well as the set of regulatory provisions adopted after the volcanic eruption of Cumbre Vieja, in September 2021, on the island of La Palma.

This study aims to análisis, from a legal-urban perspective, the recovery phase to normalcy in the disaster area, and how the decisions taken by the public authorities have been compromised by the affected population's opinión, as well as, conditioned by the scientific and technical advice of the eruption's new territorial scenario.

In general, this paper proposes some thoughts on certain noteworthy aspects which marked the fundamental elements of the recovery alternatives proposed by the Canary Islands' regional government and how they

Key words: volcanic eruption, emergency situations, catastrophe, recovery in disaster area, affected population, legal framework

1. Introducción

Las emergencias y catástrofes originadas por causas naturales, cada vez más, producen una significativa cantidad de pérdidas en todos los aspectos que conforman el desarrollo humano y su entorno. Frente a esta realidad, es responsabilidad de los poderes públicos la adopción de políticas transversales orientadas, no solo a la prevención, planificación y mitigación de sus impactos para procurar la disminución de riesgos, sino también a la configuración de mecanismos de reacción eficaces y coordinados que garanticen, además de la recuperación de infraestructuras y servicios esenciales, la de los medios de vida de las personas.

Es cierto que, la inexistencia de precedentes mínimamente equiparables a la situación de emergencia que supuso -y supone todavía hoy-, la erupción volcánica de Cumbre Vieja, ha evidenciado, estrictamente desde el punto de vista del apoyo económico y de las medidas de territoriales y urbanísticas, una posible flaqueza del régimen jurídico aplicable para atender la fase de recuperación de la situación de normalidad en su totalidad en casos de esta magnitud.

La inexistencia de precedentes equiparables consecuencia de la erupción volcánica, ha evidenciado una posible flaqueza del régimen jurídico aplicable para atender la fase de recuperación.

Lo anterior en la medida en que, como se ha encargado el volcán de recordar, el sistema no está completo y, por tanto, no es eficaz, si a las fases de prevención, planificación y respuesta inmediata, no les sigue una fase integral de recuperación de la situación de la normalidad en la zona siniestrada que abarque, no solo las medidas de carácter económico que permitan paliar los daños ocasionados y compensar las pérdidas sufridas para impulsar el restablecimiento de lo preexistente, sino todas aquellas acciones de organización y planificación territorial y urbanística que habiliten y propicien la reconstrucción de los núcleos poblacionales arrasados, manteniendo su idiosincrasia individual y colectiva.

Pese a ello, no es una novedad que el derecho, por su naturaleza, va un paso por detrás de la realidad que pretende abordar, de forma tal que, la lección que ha revelado este suceso no debe ser interpretada en términos de incapacidad o insuficiencia, sirviendo únicamente para descalificar la forma de proceder, sino de práctica y aprendizaje para sobreponernos y mejorar ante eventos futuros, fortaleciendo la experiencia y avanzando hacia un horizonte de protección y recuperación en un nivel superior.

En el empeño y desempeño constante de la Administración se ha alcanzado un resultado que, si bien siempre puede ser -como todo-, mejorable o, simplemente, diferente, desde luego atiende la voluntad y aspiraciones -al menos mayoritarias-, de las palmeras y los palmeros en su singular proceso de recuperación, con el compromiso manifiesto de todas las administraciones implicadas.

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 (en lo sucesivo, Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre), junto al resto de decisiones adoptadas por el momento, supone un paso más para la materialización de la hoja de ruta propuesta para la recupe-

ración del Valle de Aridane, y con la que, aunque todavía queda un importante camino que recorrer, se proporciona el amparo legal para el inicio de las actuaciones materiales de recuperación en el campo de colada.

2. Breve contextualización del marco legal existente y las disposiciones normativas aprobadas tras la erupción volcánica. la necesidad de su complemento en el plano territorial y urbanístico

De acuerdo con el artículo 149 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias *“corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil”*¹, en virtud de la cual, se encuentra vigente la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, como norma para la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública y los servicios de emergencias y de protección civil.

No obstante, varias sentencias del Tribunal Constitucional han sostenido desde muy temprano que la protección civil, entendida como el conjunto de acciones dirigidas a prevenir riesgos, catástrofes y calamidades, y a paliar y aminorar sus consecuencias, se trata de una materia que ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1 29ª de la Constitución Española; razón por la cual, continúa el precepto transcrito, dicha competencia lo es *“de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, ...”*.

Así, y si bien el artículo 149.1 29ª de la Constitución Española atribuye dicha competencia al Estado con carácter exclusivo, el Alto Tribunal ha reiterado que, sin embargo, en materia de protección civil, y *“sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, [...] se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar. En consecuencia, en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del artículo 149.1.29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales”*; ex. STC número 133/1990, de 18 de julio (ECLI:ES:TC:1990:133).

Esta distribución competencial, como ha tenido ocasión de concluir el Tribunal Constitucional -por todas, en la STC número 123/1984, de 18 de diciembre, (ECLI:ES:TC:1984:123)-, supone que *“esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia”*, concluyendo que, en materia de protección civil,

1. Anterior artículo 34 de la derogada Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

concurrir competencias de Administraciones diversas, debiendo atenderse a la naturaleza de la emergencia y de los recursos y servicios a movilizar.

Conforme a este bloque constitucional, confluye en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, (en adelante, LSNPC), pues al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de seguridad pública, el Estado *“puede asumir una función de coordinación general de los distintos servicios y recursos públicos encargados o destinados por las diferentes Administraciones competentes en esta materia, a prevenir o dar respuesta a las emergencias que son propias de la protección civil, con independencia del ámbito territorial concreto que dichas emergencias, si finalmente se materializan, puedan abarcar”*; ex. STC número 58/2017, de 11 de mayo, (ECLI:ES:TC:2017:58).

De esta forma, y como declaró la STC número 87/2016, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2016:87), la LSNPC prevé que el Estado pueda coadyuvar, a través de diferentes instrumentos de su exclusiva competencia, a aliviar las consecuencias en estas zonas y, más concretamente, puede declarar una zona como afectada gravemente por una emergencia de protección civil, aunque no sea una emergencia de interés nacional.

El Estado puede coadyuvar a aliviar las consecuencias en zonas siniestradas pudiendo declarar una zona como afectada gravemente por una emergencia de protección civil, aunque no sea una emergencia de interés nacional

Con base en el precedente marco legal, la isla de La Palma fue declarada zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de septiembre de 2021, permitiéndose a todos los Departamentos ministeriales determinar las ayudas necesarias que permitieran recuperar todos los daños provocados por el volcán y permitiendo el acceso a ayudas del fondo de solidaridad de la Unión Europea².

Sin perjuicio de una primera medida económica, adoptada por el Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre, para 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, *“la dimensión y magnitud de esta catástrofe natural, unida a la imprevisibilidad de la evolución y duración del fenómeno producido por el volcán de Cumbre Vieja, justifican que el Gobierno de la Nación lleve a cabo actuaciones, con la mayor celeridad posible, dirigidas a mitigar los perjuicios que está causando esta eventualidad”*, aprobándose el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y

2. Asimismo, fue activado el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (PLEGEM), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2020, publicado por la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, en el Boletín Oficial del Estado número 328/2020, de 17 de diciembre, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), aprobado por Decreto 112/2018, de 30 de julio, de conformidad con el artículo 8.2 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil y el artículo 31 de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, según refería su preámbulo.

Medidas estas que, entre otras, venían referidas a diversas materias (empleo, seguridad social, consumidores y usuarios, sector agrario y pesquero, biodiversidad, servicios sociales, medidas fiscales, prestaciones personales y de bienes, etc.) y, sobre todo, a paliar daños personales, en viviendas y establecimientos industriales, mercantiles y de servicios, así como para resarcir a las corporaciones locales de los gastos para hacer frente a la emergencia.

Es de destacar particularmente, en relación con estas últimas, que el volcán de La Palma evidenció, como se recogía en los preámbulos de aquellas, *“la inadecuación de las reglas que, con carácter general, sobre esta misma materia, establece el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión”*, lo que conllevó el incremento excepcional de las cuantías máximas de las ayudas por estos conceptos³.

Resulta innegable que todas las medidas tomadas al amparo del ordenamiento jurídico vigente resultaron clave, si bien, desde la perspectiva territorial y urbanística, se evidenció la necesidad de adoptar medidas nuevas, extraordinarias y especiales

Junto a estas, muchas otras medidas fueron sucesivamente adoptadas a todos los niveles en relación con este evento catastrófico⁴, y como demuestra el elevado número de aquellas, resulta del todo innegable que, sin todas y cada una, no habría sido posible atender y garantizar debidamente, primero la fase de emergencia, y luego el comienzo de la fase de recuperación.

No obstante, en lo que a la perspectiva territorial y urbanística se refiere, es evidente que el ordenamiento jurídico quizá adolece de un cierto vacío para atender un acontecimiento de tal magnitud y singularidad, demandando la adopción de medidas extraordinarias adicionales. La necesidad habitacional que apremiaba exigía la articulación de mecanismos que viabilizarán la construcción de nuevas edificaciones mediante la agilización de la tramitación ordinaria y excepcionando el régimen general urbanístico aplicable, en la medida que fuera preciso.

Ante el desconocimiento de la nueva realidad del campo de colada, sumado a la necesidad de llevar a cabo previos estudios científico-técnicos especializados y metodológicos con garantías suficientes, se optó 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 de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

3. Ello, por más que el Real Decreto declara expresamente que esas indemnizaciones son de carácter meramente paliativo, no habiendo resultado quizá incompatible su mantenimiento sustentado con otras ayudas económicas complementarias.

4. A nivel estatal pueden mencionarse, por ejemplo, el Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, el Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero o el Real Decreto 1127/2023, de 19 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para financiar ayudas destinadas a personas físicas y entidades afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.

A través de esta disposición, y sin perjuicio de sus modificaciones posteriores, se habilitó la ocupación de ciertas clases y categorías de suelos, fuera de la colada, para la ejecución de edificaciones que, según el planeamiento general, resultarían incompatibles. De esta forma, se permitía a las personas propietarias de viviendas habituales solicitar licencia para la construcción de aquellas en parcelas no afectadas por la colada y sobre las que ostentaran cualquier derecho subjetivo suficiente.

Es cierto que, con la aplicación de esta norma, no quedaba definitivamente solventada la cuestión -pues, en cierta forma, daba respuesta a aquellas personas que, o bien ostentaran algún derecho sobre parcelas vacantes o pudieran adquirir alguno con apoyo en su propia capacidad económica personal-, pero sí resultó elemental para aliviar, al menos, una parte del problema; el Decreto-ley 1/2022, de 20 de febrero, fue una medida reactiva conveniente y oportuna que aun hoy sigue dando alternativas beneficiosas para las personas afectadas.

No obstante, la indisponibilidad de suelo -acrecentada por la condición insular del territorio y el incremento de precios derivado de la especulación-, sumado el deseo latente de muchas de las personas afectadas de volver a recuperar lo perdido en la misma localización preexistente, suscitó la indeclinable tarea de articular mecanismos de reconstrucción dentro de colada, lo que, a su vez, imponía la aprobación de nuevas disposiciones normativas que habilitaran, previo análisis pormenorizado de la nueva realidad del territorio, la forma de ocupación definitiva del suelo.

3. El transcurso del tiempo y el Decreto-ley como instrumento jurídico adecuado para la recuperación de la situación de normalidad

Sin perjuicio de que la articulación de las medidas a adoptar ante una situación de tal envergadura a través de la figura del Decreto-ley resulta incuestionable (en tanto disposición normativa de carácter provisional configurada expresamente para atender casos de extraordinaria y urgente necesidad, como declaran el artículo 86 de la Constitución Española de 1978 y el artículo 46 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias) y, como tal, no es objeto del presente análisis el estudio de la figura propiamente dicha, sí resulta de interés cuestionar si, a pesar del tiempo transcurrido desde el comienzo de la erupción volcánica, sigue dicho instrumento siendo, no solo idóneo, sino legalmente admisible.

Lo cierto es que ninguna de las normas aludidas limita el empleo de los decretos-leyes a una cuestión de índole temporal, de manera que la respuesta ha de partir de la conjunción de todos aquellos extremos que influyan o motivan la situación que se pretenda atender.

Como por todos es sabido, el volcán no solo supuso la destrucción total de edificaciones, construcciones e instalaciones de muy diversa naturaleza, así como

El Decreto-ley 1/2022, de 20 de febrero, aunque demostró su conveniencia y oportunidad, no solventaba la totalidad de la situación generada por la erupción volcánica, siendo imprescindible su complemento.

Ninguna disposición de nuestro derecho positivo limita la figura del decreto-ley a una cuestión de índole temporal, siendo necesario el análisis conjunto de los requisitos que sí impone el ordenamiento y la jurisprudencia para concluir sobre su conformidad a Derecho en supuestos como el acontecido.

dotaciones, equipamientos infraestructuras y explotaciones agrarias⁵, sino que conllevó la desaparición absoluta de completos núcleos de población, de comunidades vecinales y de realidades individuales desde el punto de vista económico, laboral, educativo y social.

La propia declaración de Zona Gravemente Afectada por una Emergencia de Protección Civil (ZAEPC), en los términos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, ya manifiesta que la respuesta adecuada ante emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana para proteger a las personas y los bienes no conlleva solo, además de la prevención, una fase de respuesta inmediata, sino que precisa obligatoriamente de una fase subsiguiente de recuperación, orientada al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada.

Esto ya da una primera pista, pues hasta que todas las personas no puedan reanudar su vida en los términos más análogos posibles a su situación anterior -salvando los daños inmateriales y perjuicios intangibles que dejó la erupción-, no podrá hablarse de terminación de la emergencia.

Evidentemente, no puede desconocerse que el ordenamiento jurídico configura un procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Sin embargo, esta situación concreta, por más que hayan transcurrido más de dos años hasta la aprobación del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, sigue revistiendo un carácter absolutamente perentorio y, como tal, goza de la concurrencia del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad” que impone la legislación.

En multitud de ocasiones -y no sin razón-, se ha tildado el empleo de esta figura como abusivo y desproporcionado (ARANA GARCÍA, E. 2013). Ahora bien, ello no obsta a que, como el Tribunal Constitucional también ha manifestado, su utilización resulte ajustada a Derecho aun transcurrido un, aparentemente, dilatado lapso temporal.

Muestra de esta interpretación es la STC número 111/1983, de 2 de diciembre (ECLI:ES:TC:1983:111), que desde entonces ya expuso en su FJ sexto que *“la justificación del Decreto-ley podrá también darse en aquellos casos en que por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida”*.

5. Según el Dictamen de la Comisión de estudio sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción en la isla de La Palma aprobado por el Pleno del Parlamento de Canarias en su sesión de 20 de diciembre de 2022 y publicado en el BOPC número 533/2022, de 14 de diciembre, con base en el *“Informe sobre las actuaciones y medidas emprendidas tras la erupción del volcán de Cumbre Vieja (La Palma), seis meses después del inicio de la emergencia”*, de 19 de marzo de 2022, emitido por la Comisión Mixta del Gobierno de España, el Gobierno de Canarias, el Cabildo Insular de La Palma, el Ayuntamiento de El Paso, el Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane y el Ayuntamiento de Tazacorte.

En este mismo sentido es de destacar el FJ séptimo de la STC número 137/2011, de 14 de septiembre (ECLI:ES:TC:2011:137), según el cual *“es cierto, como hemos recordado en la STC 68/2007, de 28 de marzo de 2007, que este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren»* (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6)”.

Según la STC número 137/2011, de 14 de septiembre *“la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación”*

En un supuesto quizá extrapolable se pronuncia la STC número 166/2023, de 22 de noviembre (ECLI:ES:TC:2023:166), en cuyo FJ quinto se razona, incluso, que el hecho de *“que el Gobierno pudiera haber adoptado con anterioridad medidas al respecto constituye una hipótesis que, aun cuando fuere cierta, no tiene por qué afectar a la constatación de la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que legitima la adopción de medidas urgentes para hacer frente a la misma. [...] Interesa solo, en otras palabras, si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia del reproche que, en planos diferentes del enjuiciamiento que corresponde a este tribunal, pudieran merecer las causas que hubieran podido ocasionarla”,* y es que *“en todo caso, debe subrayarse que la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE es la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento”*.

Con todo, no se trata tanto de justificar el actuar de la administración -todo, a posteriori, siempre puede tacharse de mejorable-, sino de tomar conciencia de la inexistencia de precedentes mínimamente asimilables al ocurrido y su extraordinaria singularidad y, en lugar poner en duda la legitimidad del cauce empleado para la aplicabilidad de las medidas, sirva el trabajo, dedicación y esfuerzo técnico y jurídico empleado para disponer de modelos y experiencia suficiente que permitan reaccionar antes y mejor.

A modo de cierre, merece ser transcrita la exposición de motivos del propio Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, cuando refiriéndose a esta cuestión afirma rotundamente que *“cuanto más tiempo se tarde en dar una respuesta, más irreversible será la posibilidad de reconstrucción de estas comunidades, con peligro de desarraigo y despoblación que ello provoca. Los poderes públicos deben evitar que la erupción imponga su realidad y genere en el Valle de Aridane un espacio vaciado de población. El tiempo, en este caso, es el mayor enemigo. En consecuencia, la recuperación territorial, social y económica del ámbito de la colada constituye un caso de extraordinaria y urgente necesidad que, aun terminada la erupción, sigue demandando una respuesta excepcional y urgente de los poderes públicos, cada uno en su ámbito de competencias”*.

4. La participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración del Decreto-ley.

Como ya se ha adelantado, el trascendente impacto que supuso la erupción volcánica y continuidad de la emergencia aun a la fecha, justificó y justifica ampliamente el recurrir a la figura del decreto-ley como instrumento normativo adecuado y válido.

En relación con este, concluyó el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen número 53/2022, de 10 de febrero, que el Estatuto de Autonomía de 2018 incluyó el Decreto-ley como fuente del ordenamiento jurídico canario, pero no estableció el procedimiento de tramitación de este; extremo que vino a atender la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, que expresamente regula la tramitación de los Decretos-leyes para su aprobación.

Conforme a esta, y en lo que aquí ocupa, es lo cierto que la misma no identifica como preceptiva ninguna fase sobre consulta pública previa, no resultando aplicable el trámite propiamente dicho, bastando la justificación de las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de acompañarse cuantos estudios, informes o dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen se estimen necesarios.

Por su parte, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura⁶, tampoco incluye ninguna referencia específica a la necesidad de tramitación de una fase previa de consulta o participación ciudadana.

A estos efectos, tampoco se consideraría aplicable la referencia contenida en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, visto el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su STC número 55/2018, de 24 de mayo (ECLI:ES:TC:2018:55), en la que concluye que únicamente resulta aplicable a las Comunidades Autónomas el primer inciso de su apartado 1 (*“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*), si bien sólo en relación con las iniciativas reglamentarias de las Comunidades Autónomas, y no a sus iniciativas legislativas, para las cuales el precepto es íntegramente inconstitucional: *“los artículos [...] y 133 de la Ley 39/2015*

6. Vigente en todo aquello que no contradiga lo dispuesto por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de acuerdo con su disposición derogatoria única, en relación con la interpretación jurisprudencial sobre la cuestión, que se recoge en la SAN número 1190/2011, de 16 de marzo, de acuerdo con la cual *“efectivamente, es cierto que en nuestro ordenamiento jurídico, según sostiene la doctrina mayoritaria, no se contemplan los reglamentos independientes, en cuanto el reglamento es siempre una norma de desarrollo de una ley. Ahora bien, entender por ello que un reglamento pierde automáticamente su vigencia cuando queda derogada la norma legal de cobertura, es algo que no puede admitirse”*.

se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas” (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”.

De todo lo anterior se concluiría que la iniciativa normativa no estaría sometida a la fase previa de consulta pública. Sin embargo, y a pesar de que el Decreto-ley se configura precisamente para dar respuesta inmediata a situaciones caracterizadas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad, lo cierto es que el trasfondo y naturaleza del supuesto de hecho a atender -nada menos que el futuro colectivo e individual de las personas-, no permitía ni hacía aconsejable planificar y aprobar una norma sin la opinión de las personas afectadas y de las organizaciones más representativas en relación con los problemas a resolver, la necesidad de la norma y las formas de alcanzar las soluciones más satisfactorias.

A pesar de que el Decreto-ley se configura para dar una respuesta inmediata, lo cierto es que la naturaleza del supuesto de hecho a atender, no hacía aconsejable planificar y aprobar una norma sin la opinión de las personas afectadas.

Este proceso participativo motivó una sistemática de trabajo que, de facto, supuso la elaboración de propuestas a modo de borradores que, tras su exposición al público y su explicación a todas las personas que se interesaron por las consecuencias que implicaría la norma en su situación individualizada, fueron sufriendo modificaciones hasta alcanzar un mecanismo de recuperación que reflejara verdaderamente la voluntad y aspiración de las personas afectadas.

5. El Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre: principales diferencias y semejanzas jurídicas desde la propuesta inicial de recuperación

Afirma el artículo 20 de la Ley 17/2015, de 9 de julio que, finalizada la respuesta inmediata a la emergencia⁷, comienza la denominada *fase de recuperación*, entendida como aquella integrada por el conjunto de acciones y medidas de ayuda a las entidades públicas y privadas dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada.

En el caso de la erupción de La Palma, detalla el “*Informe sobre las actuaciones y medidas emprendidas tras la erupción del volcán de Cumbre Vieja (La Palma)*,”

7. Entendida como “la actuación de los servicios públicos o privados de intervención y de asistencia tras el acaecimiento de una emergencia o en una situación que pudiera derivar en emergencia, con la finalidad de evitar daños, rescatar y proteger a las personas y bienes, velar por la seguridad ciudadana y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada. Incluye la atención sanitaria, psicológica y social de urgencia, el refugio y la reparación inicial de los daños para restablecer los servicios e infraestructuras esenciales, así como otras acciones y evaluaciones necesarias para iniciar la recuperación”; ex. artículo 16 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

*seis meses después del inicio de la emergencia*⁸ que las coladas cubrieron una superficie directa de 1.219 hectáreas de terreno, afectando aproximadamente 370 hectáreas de cultivo y casi 3.000 edificaciones, construcciones e instalaciones que, no solo destinadas multitud de usos y actividades de muy distinta índole, daban soporte a todos y cada uno de los elementos que integraban la realidad social, económica, laboral y territorial del Valle de Aridane. Ello, sin perjuicio del impacto sobre infraestructuras de conexión y suministros.

La inexistencia de ningún precedente, a nivel histórico ni legal, mínimamente equiparable, planteó la cuestión de si era, factible, la recuperación de la realidad territorial, social y económica previa.

La envergadura de la catástrofe, por sus propios datos, resulta a todas luces excepcional. Máxime, considerando la singular naturaleza del evento, en la que lo existente no *reaparece* tras la emergencia, sino que lo ha hecho desaparecer por completo, alterando incluso, las condiciones físicas del suelo. La inexistencia de ningún precedente, a nivel histórico ni legal, mínimamente equiparable, planteó en un primer momento la cuestión de si era, no solo factible, sino directamente posible, la recuperación de la realidad territorial, social y económica previa, pues no se trataba solo de articular un mecanismo jurídico-urbanístico adecuado, sino que cualquier alternativa a adoptar por los poderes públicos se encontraba condicionada por la incertidumbre científica y técnica del nuevo escenario territorial dejado por la erupción.

Efectuados los correspondientes estudios técnicos, y a la vista de la información obtenida, se determinó la viabilidad de actuar dentro de colada, aunque de manera condicionada a ciertos criterios de cautela, lo que implicó la necesidad de zonificar el ámbito de actuación para establecer medidas individualizadas que garantizaran la protección de las personas y los bienes en el proceso de recuperación.

Así, estabilizada la fase de emergencia y determinada la aptitud de ciertos terrenos (al margen de la evolución del resto), tuvo que plantearse el cómo llevar a cabo la recuperación para subvenir la grave perturbación de las condiciones de vida de la población, el pleno restablecimiento de los servicios públicos esenciales y, en definitiva, la recuperación de la normalidad en las zonas afectadas.

El resultado alcanzado es producto de un elaborado trabajo multidisciplinar que, procurando anteponer la voluntad de las personas afectadas, posibilita la materialización real de la fase de recuperación en condiciones suficientes de seguridad.

El trabajo desarrollado, fruto de las varias alternativas posibles y de la necesaria coordinación con los criterios de prevención proporcionados por los equipos científicos, fue sufriendo cambios durante su elaboración hasta alcanzar la solución definitivamente plasmada en el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, desarrollándose en los siguientes apartados una pequeña aproximación de su principales similitudes y diferencias. Por lo demás, es lo cierto que, aunque no era lo deseable, el proceso seguido puede haberse demorado más de lo esperado en el tiempo. Sin embargo, el resultado alcanzado es, desde luego, producto de un elaborado trabajo multidisciplinar que, procurando en todo momento anteponer la voluntad de las personas afectadas, posibilita la materialización real de la fase de recuperación en condiciones suficientes de seguridad.

8. Informe emitido por la Comisión Mixta para la reconstrucción, recuperación y apoyo a la isla de La Palma, integrada por el Gobierno de España, el Gobierno de Canarias, el Cabildo de La Palma y los ayuntamientos de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte, junio de 2022.

A. La recuperación de la situación de normalidad residencial y la recuperación de la situación de normalidad territorial y urbanística

Durante los primeros borradores del Decreto-ley, incluso como reflejaba la propia denominación del proyecto, el proceso de recuperación se encontraba exclusivamente enfocado a la recuperación de la llamada *normalidad residencial*, entendida como la regeneración de nuevos núcleos poblacionales en los que las personas restablecieran el uso residencial afectado, así como otros usos concretos que relacionados con aquel.

De esta forma, y en la medida en que la propuesta revestía cierta naturaleza de plan de ordenación, esta se centraba en el establecimiento de un régimen de usos dirigidos a la recuperación del uso principal residencial (tanto si se trataba de residencias habituales como segundas residencias), junto al uso turístico, alternativo o compatible, en la modalidad de vivienda vacacional, y al uso terciario comercial (con una superficie útil de exposición y venta inferior a 1.000 m²)⁹, artesanal, de restauración y de oficina. En otras palabras, el objeto de la recuperación se encontraba mucho más constreñido a atender la necesidad habitacional y a permitir los usos que, clásicamente, podían desarrollarse de forma compatible en las mismas edificaciones destinadas a ese fin.

El transcurso del tiempo y la demanda ciudadana, sin embargo, fue motivando la ampliación de los usos a recuperar -y de sus edificaciones o construcciones correspondientes-, a través del mismo instrumento normativo¹⁰. La erupción volcánica había destruido muchas edificaciones y construcciones destinadas a multitud de otros usos, resultando razonable que, si la intención era replicar los asentamientos existentes, estos incluyeran todo aquello que existía con anterioridad.

Así, pasaron a ampliarse las modalidades del uso turístico a recuperar¹¹, para luego abrirse definitivamente a ciertas categorías del uso industrial, usos agrarios o cualesquiera otros destruidos o afectados por la colada, de tal forma que la transformación de la política de recuperación se enfocó en rescatar la diversidad de usos básicos de los que dependía el desarrollo diario y común de la vida, configurando un sistema de complejidad de usos que habilitara la restauración del estilo ordinario de desenvolvimiento humano en sociedad y la idiosincrasia particular y propia del Valle de Aridane.

Esta apertura y, sobre todo, el cambio del mecanismo de recuperación -al que se aludirá a continuación-, motivó que el procedimiento se planteara como un pro-

El transcurso del tiempo y la demanda ciudadana motivaron la ampliación de los usos a recuperar -y de sus edificaciones, a través del mismo instrumento normativo, configurando un sistema de complejidad de usos que habilitara la restauración del estilo ordinario de desenvolvimiento humano en sociedad y la idiosincrasia particular y propia del Valle de Aridane.

9. Límite de superficie para delimitar el uso comercial a recuperar, excluyendo grandes establecimientos comerciales, de acuerdo con el artículo 41 del Decreto-Legislativo 1/2012, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial.

10. Aunque en un momento inicial el planteamiento iba enfocado a distinguir sectorialmente el proceso de recuperación y a desarrollar disposiciones normativas diferenciadas por materias, se consideró razonable su unificación en un mismo texto a fin de proporcionar realmente una recuperación integral de la idiosincrasia propia los asentamientos poblacionales del Valle de Aridane.

11. Básicamente en relación con las modalidades propias de la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

ceso integral de nivel general, resultando mucho más adecuada su concepción en términos de *recuperación territorial y urbanística*; máxime cuando, como se dirá, la propuesta definitivamente aprobada apostó por un modelo de recuperación de todo lo existente antes de la erupción volcánica en las mismas condiciones fácticas que se encontraban, esto es, replicando el mismo modelo territorial del suelo y el mismo modelo urbanístico edificatorio y de usos.

B. La intervención de la Administración: la gestión directa de la recuperación frente al establecimiento de reglas para la recuperación a iniciativa de las personas afectadas

En un primer momento, fue decisión del poder público asumir directamente las labores de gestión y ejecución para la recuperación de la situación de normalidad, proponiendo desde el Decreto-ley la ordenación estructural y pormenorizada.

Solventada la incógnita sobre la posibilidad de actuar en el ámbito de las coladas -al margen de las limitaciones existentes en ciertas zonas, por razones de seguridad-, y en un afán por simplificar y facilitar a las personas afectadas el desarrollo que conlleva cualquier proceso de urbanización, fue decisión del poder público asumir directamente las labores de gestión y ejecución para la recuperación de la situación de normalidad, proponiendo desde el Decreto-ley la ordenación estructural y pormenorizada en la que se concretaban las condiciones de ocupación y uso del suelo en términos suficientemente precisos como para legitimar la actividad de ejecución.

El esquema de esta propuesta inicial -que será objeto de desarrollo en el siguiente apartado-, venía a basarse en una especie de modelo reparcelatorio que, como en el sistema clásico de gestión urbanística que prevé la legislación en materia de suelo, partía de una agrupación de fincas comprendidas en un ámbito para su nueva división, con adjudicación de las nuevas resultantes y de las que serían beneficiarios los titulares de la propiedad en proporción a sus respectivos derechos.

Concretamente, las personas propietarias de terrenos afectados por las coladas en los que existieran edificaciones destruidas o afectadas estructuralmente por aquellas o tuvieran edificabilidad prevista por el planeamiento aplicable, tendrían derecho a la obtención de una parcela urbanizada en zonas aptas para la edificación -según la zonificación realizada a partir del criterio de riesgo-, previa transmisión a la Administración Pública de la propiedad de los terrenos afectados.

Desde el punto de vista urbanístico, la alternativa elegida respondía de forma más adecuada a las actuales políticas públicas adoptadas por el Gobierno de la Nación y la Comunidad Autónoma de Canarias, y se ajustaba en mayor medida a la legislación vigente en varias materias sectoriales

Aunque expresamente no se empleaba el término en esa propuesta inicial, la idea básicamente venía a corresponderse con una reubicación de la propiedad, trasladándose la edificabilidad materializada o prevista a otra parcela dotada de servicios e infraestructuras para proceder a ejecutar la nueva edificación.

Desde el punto de vista urbanístico, esta alternativa respondía de forma más adecuada a las actuales políticas públicas adoptadas por el Gobierno de la Nación y la Comunidad Autónoma de Canarias, y se ajustaba en mayor medida a la legislación vigente en varias materias sectoriales.

El desarrollo urbano en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias se ha visto durante mucho tiempo caracterizado, como en muchos otros lugares

de España, por un modelo de crecimiento de expansión y consumo de suelo, acrecentado por la combinación de actuaciones de autoconstrucción por las personas y de permisibilidad y pasividad en el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística por las administraciones públicas competentes.

Desde el año 2007, con la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se produjo un cambio de paradigma en el modelo urbanístico español, marcado hasta el momento por una tendencia desarrollista enfrascada en el sentido económico-productivo del suelo como soporte de creación y crecimiento de asentamientos poblacionales. Con esta ley, su posterior Texto Refundido, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y hoy el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se apuesta definitivamente por un nuevo modelo que responda, además, *“a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”*¹².

En materia de cambio climático, también quedaban salvaguardados, en la medida de lo posible, principios prevención, mitigación y fomento de la eficiencia, pues, aunque la ordenación no planteaba un modelo de ciudad compacta de edificación en altura, la propuesta de colmatación de los suelos sin uso promovía una compactación de la dispersión parcelaria, logrando mayor eficiencia con la ocupación del suelo.

Además, la propuesta garantizaba en mayor medida la protección y seguridad de las personas y los bienes, en tanto permitía una más adecuada adaptación a la nueva topografía y morfología del territorio, aplicando criterios más eficientes y uniformes a la urbanización en su conjunto, como también impone la vigente Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias y la Estrategia Canaria de Acción Climática con respecto a los compromisos mundiales por el clima, aprobada por el Decreto 80/2023, de 18 de mayo.

A pesar de lo expuesto, es lo cierto que el proceso de urbanización, como demuestra la experiencia, podría haber adolecido de la suficiente agilidad que la respuesta a las personas necesitaba. Así, el resultado del proceso participativo, el prolongado lapso de tiempo transcurrido, conjugado con las notas de urgencia y excepcionalidad, dirigieron la toma de decisiones en orden a priorizar la recuperación económica y social desde la perspectiva territorial y urbanística con la mayor celeridad, acierto y adecuación que, siendo posible, pudiera alcanzarse con respecto a todos los sectores implicados.

Ello motivó un completo cambio del modelo de recuperación y, por tanto, del papel de la Administración en el mismo. El nuevo planteamiento, que es el que finalmente recoge el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, se enfocó en re-

12. Exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

cuperar todo aquello que se llevó el volcán, en su misma realidad fáctica pre-existente y, en la medida en que las condiciones de seguridad lo permitan, en el mismo lugar en que se encontraba.

Con el cambio de modelo urbanístico desaparecen muchos obstáculos procedimentales y burocráticos que podían haber condenado el proceso de recuperación a un peregrinaje incoherente con el supuesto de hecho a atender.

El abandono del modelo reparcelatorio hace reincidir en el consumo totalmente injustificado de suelo.

No cabe duda de que, con la zonificación de la colada y el establecimiento de los derechos y obligaciones de las personas afectadas para la recuperación de lo perdido, desaparecen muchos obstáculos procedimentales y burocráticos que podían haber condenado el proceso de recuperación a un peregrinaje incoherente con el supuesto de hecho a atender.

Sin embargo, el abandono de ese modelo reparcelatorio no solo hace reincidir en el consumo totalmente injustificado de suelo rústico, sino conllevará caer nuevamente en la creación de núcleos poblacionales dispersos, infradotados a nivel de equipamientos y dotaciones, y un desembolso innecesario de fondos para atender la demanda de servicios y suministros que precisa la urbanización. Con el cambio de modelo únicamente se maximiza la artificialización del suelo, se disminuye la localización de espacios libres y zonas verdes y, sobre todo, se genera de nuevo un modelo de desconcentración de la población provocando un aumento de emisión de gases de efecto invernadero derivadas del transporte por carretera consecuencia de la necesidad de desplazamiento de las personas.

Además de lo anterior, tampoco puede obviarse que la dotación de vías, accesos y redes de servicios básicos para las parcelas es una realidad que, antes o después, debe tener lugar, y desechar un modelo en el que se proponía un desarrollo organizado y liderado por la Administración -con todos sus medios y recursos-, no hace desaparecer los problemas que la urbanización del territorio supone, sino que, en realidad, pospone la cuestión a un momento futuro, colocando sobre los Ayuntamientos una carga extraordinaria; son estos los competentes, según el documento aprobado, para otorgar las licencias urbanísticas que legitimen la recuperación y en las que se autorizarán las obras a asumir por las personas interesadas para la dotación de servicios en las parcelas, y tanto desde la perspectiva del derecho privado como del derecho público, esta cuestión plantea verdaderos interrogantes sobre su materialización.

En relación con esto, no puede dejar de apuntarse otra cuestión que afecta a lo antedicho: el régimen jurídico-urbanístico excepcional de ciertas edificaciones, construcciones e instalaciones afectadas por la colada.

Conforme ha quedado expuesto, desde la versión inicial del Decreto-ley fue una cuestión indiscutible el reconocimiento del derecho a la recuperación de las personas propietarias, antes del 19 de septiembre de 2021, de terrenos con edificaciones destruidas o afectadas estructuralmente como consecuencia de la erupción volcánica de la isla de La Palma¹³, independientemente de que se encontraran en situación legal -ejecutadas al amparo de un título administrativo habilitante y conformes a la ordenación aplicable, así como aquella que se

13. Luego ampliado en el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, a cualquier construcción, instalación, uso o actividad.

encuentre en situación legal de consolidación o en situación legal de afectación por actuación pública¹⁴-, o asimilada a la legal -aquella que se encuentre en situación de fuera de ordenación¹⁵-.

Sin perjuicio de que esta interpretación se ha mantenido intacta en el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre (al margen de ciertas adaptaciones conceptuales), sí resulta interesante dejar apuntada la excepcionalidad que conlleva, al menos en relación con las edificaciones, construcciones, instalaciones y usos en situación de fuera de ordenación.

Según especifica el artículo 362 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias sobre el régimen jurídico de la situación de fuera de ordenación, en aquellas *“solo podrán realizarse las obras de reparación y conservación necesarias para garantizar la habitabilidad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, y, en su caso, para la utilización y adaptación del local o edificación al uso consolidado o a cualquier uso previsto en el planeamiento vigente, siempre que tales obras no supongan incremento de la volumetría o altura de la edificación existente”*. Añadiendo el apartado cuarto, además, que *“la declaración de las construcciones, edificaciones, instalaciones e infraestructuras ilegales en la situación de fuera de ordenación por no ser posible el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística es causa expropiatoria por incumplimiento de la función social de la propiedad”*.

Como se desprende del precepto, y se explica en el preámbulo de la Ley, *“siendo imposible ya la demolición –salvo expropiación–, ningún sentido tiene que se impida el uso de esos inmuebles”*, pero, desde luego, la intención del legislador no fue, en ningún caso, la de habilitar la ejecución de obras que supusieran alargar su vida útil¹⁶.

Sin embargo, con el régimen excepcional que otorga el Decreto-ley, lo cierto es que, de facto, todas aquellas edificaciones ilegales y no legalizables, frente a las que no fuera posible el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística y que, no obstante, hubieran resultado destruidas o afectadas estructuralmente por la erupción volcánica, reinician su antigüedad comenzando de cero, por más que pudiera llegar a considerarse que continuaran en esa situación jurídica -lo que desde luego no parecería razonable dada su reconstrucción al amparo de un título administrativo habilitante expreso-.

Con todo, y aunque ambas alternativas pueden presentar ventajas e inconvenientes, y seguramente podrán considerarse mejores o peores desde el prisma

Con un cierto grado de voluntad y compromiso con el modelo inicial, podría haberse alcanzado una solución que reflejara la conclusión a la que llegó la Comisión de estudio parlamentaria

Con el régimen excepcional, de facto, todas aquellas edificaciones ilegales y no legalizables, frente a las que no fuera posible el ejercicio de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, y que hubieran resultado destruidas o afectadas estructuralmente por la erupción, reinician su antigüedad comenzando de cero.

14. Del artículo 159 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

15. Entendiendo por tal aquellas ilegales en origen y frente a las que, no obstante, no quepa ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad, de acuerdo con el artículo 362 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

16. FJ Quinto de la STSJ de Canarias número 173/2020, de 1 de julio.

de los intereses individuales de quien las analice, quizá con un cierto grado de voluntad y compromiso con el modelo inicial podría haberse alcanzado una solución que realmente reflejara la conclusión a la que llegó la Comisión de estudio¹⁷, conforme a la cual *“la crisis vulcanológica en la isla de La Palma debe plantearse, ante todo, como una oportunidad para recuperar la isla, dedicando una atención especial a las zonas afectadas, y transformarla en un modelo de desarrollo humano sostenible dotado de una gran capacidad de resiliencia”*.

C. El modelo jurídico-urbanístico de recuperación de la situación de normalidad

Conforme a la situación de la colada cuando se empezó con los trabajos¹⁸, el criterio científico-técnico principal -sin perjuicio de muchos otros factores influyentes-, fue el del espesor de coladas, que a los efectos que aquí ocupan, podría decirse que resultaba equivalente al de las temperaturas de aquellas. Este criterio generaba un indicador de las zonas aptas para la recuperación: a menor temperatura, mayor aptitud del suelo para la reconstrucción sin riesgos para las personas y los bienes, y viceversa.

Así, y como se ha adelantado, la primera alternativa en la que se decidió enfocar la recuperación fue la de reordenar la ocupación preexistente del ámbito, concentrando la propiedad de las personas afectadas en aquellas zonas que, científica y técnicamente, resultaban aptas para la construcción de edificaciones. De esta forma, todas aquellas personas que, voluntariamente, considerasen oportuno acogerse a esta posibilidad, podrían obtener una parcela urbanizada en las zonas aptas, cediendo la propiedad de sus parcelas a favor de la Administración. Esta se encargaría del proceso de urbanización, ejecutando y financiando la misma, y entregando a las personas parcelas listas para edificar.

En caso de que, por la razón que fuera, no estimasen conveniente a sus intereses dicha alternativa, conservarían sus propiedades originales en el campo de colada, pudiendo desarrollar sobre las mismas todas aquellas actuaciones permitidas conforme a la normativa territorial y urbanística cuando la evolución de las coladas lo permitiese. No obstante, este planteamiento se encontraba supeditado a dos cuestiones importantes:

- Por un lado, la necesidad de redimensionamiento de las parcelas a entregar a las personas afectadas en función de sus parcelas originales afectadas, y es que, siendo el territorio limitado, y ahora más con la exclusión temporal de zonas a emplear en la recuperación por el estado de las coladas, resultaba indispensable aplicar ciertos coeficientes

17. Dictamen de la Comisión de estudio sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción en la isla de La Palma aprobado por el Pleno del Parlamento de Canarias en su sesión de 20 de diciembre de 2022 y publicado en el BOPC número 533/2022, de 14 de diciembre.

18. Situación susceptible de transformación conforme a la evolución del estado de las coladas y de acuerdo con la cual podrá redelimitarse la zonificación de los espacios para ampliar aquellas zonas aptas para la recuperación; la singularidad de esta zonificación es que, en algunos aspectos, no es estática, sino que irá progresando en función del estado de enfriamiento de las coladas.

reductores¹⁹ que, de forma proporcional, minoraran la superficie de las parcelas urbanizadas a entregar (alterando el derecho –no absoluto- de propiedad que cada una llevara aparejado) para así poder reubicar a todas las personas, alcanzando la satisfacción del bien común.

- Y, por otro, la necesidad de considerar la situación de aquellas personas propietarias que, aunque afectadas por la colada, no hubieran sufrido la destrucción de edificaciones, construcciones o instalaciones -por no tener los terrenos edificabilidad prevista ni materializada a 19 de septiembre de 2021- y sus parcelas tuvieran que ser empleadas para la reubicación de las demás. En este caso, se optó por aplicar también una especie de coeficiente reductor de sus parcelas en virtud del cual cedían un 60% de la superficie original de sus parcelas, conservando el 40% restante, pero, ahora, reconociéndoles sobre las mismas un aprovechamiento edificatorio equivalente a la media de todas aquellas parcelas afectadas por la colada.

No cabe duda de que, en ambos casos, la propiedad de las personas se vería mermada en cuanto a su superficie. Sin embargo, en el caso de los primeros, obtendrían una parcela urbanizada lista para edificar, simplemente cediendo un suelo cubierto de colada y, en muchos casos, no utilizable hasta dentro de muchos años, y en el caso de los segundos, obtendrían igualmente una parcela urbanizada lista para edificar cediendo parte de un suelo que no contaba con ningún tipo de aprovechamiento lucrativo. A pesar de ello, por parte de la población afectada se opusieron principalmente cuatro razones de desacuerdo:

- En primer lugar, un inconveniente temporal, en la medida en que un proceso reparcelatorio de esta dimensión, por más que fuera desarrollándose por fases, habría conllevado multitud de trámites que habrían dilatado el proceso (al menos, la formalización de los compromisos de transmisión de parcelas con todas las personas propietarias, la licitación de proyectos y obras, la ejecución material de las mismas, o la formalización de los acuerdos de adjudicación de parcelas, por no mencionar los obstáculos que la experiencia ha demostrado en los sistemas ordinarios de gestión urbanística).
- Asimismo, una cuestión referida al sentimiento de pertenencia y arraigo de las personas, pues derivado del sistema propuesto resultaba que, muy posiblemente, el entorno y vecindad previo a la erupción no se replicaría de igual forma en la recuperación, dado que la adjudicación de parcelas obedecía principalmente a criterios sociales y económicos que priorizaban ciertas situaciones personales o familiares frente a otras, provocando muy seguramente la redistribución de las personas propietarias colindantes.

19. Estos coeficientes, no obstante, garantizaban en todo caso la entrega de una superficie suficiente como para permitir a las personas materializar toda aquella parte de las parcelas afectadas que se encontrara en uso (incluso con cultivos, aunque con algunas limitaciones), o todo aquello que la normativa en vigor les permitía materializar, aunque no lo hubieran llevado a cabo, exceptuándose solo aquellas otras partes que no estaban siendo destinadas a ningún uso, como eriales. En otras palabras, siempre hubiera quedado garantizado el estilo de vida propio del Valle de Aridane.

- Además, y relacionado con el derecho de propiedad, la cuestión relativa al redimensionamiento de las parcelas resultantes, por más que esta alternativa respetaba en todo caso la superficie correspondiente a espacios dedicados al uso residencial en su conjunto o a fines agrícolas en la parcela y, además, encontraba su justificación como contrapartida a los gastos asumidos por la Administración para la ejecución de la urbanización²⁰.
- Y, por último, la posible expropiación de determinadas parcelas. Piénsese que, como en la expropiación en el sistema de compensación²¹, todas aquellas personas propietarias de parcelas que, aunque afectadas por la erupción, se encontraran en zonas aptas para edificar por el menor espesor de la colada y, sin embargo, no quisieran participar en el proceso de propuesto, habrían de ser expropiadas para garantizar el funcionamiento de aquel.

Sin perjuicio de la cuestión relativa al justiprecio, que se abordará en apartados subsiguientes, tampoco esta propuesta fue acogida por las personas propietarias de esas zonas, que reclamaban sus derechos a conservar sus propiedades en la misma localización y superficie, no debiendo soportar un perjuicio añadido al provocado por el volcán.

Esta realidad supuso un punto de inflexión en el proceso de recuperación, optándose definitivamente por un cambio de sistema que respondiera a la demanda de la ciudadanía.

Aunque en anteriores borradores del Decreto-ley se procuró alcanzar una solución intermedia que garantizase el respeto de las parcelas incluidas en las zonas de reposición en las que existieran edificaciones o explotaciones agrarias a fecha 18 de septiembre de 2021, tampoco tuvo debida acogida por las personas afectadas.

Esta realidad supuso un punto de inflexión en el proceso de recuperación, optándose definitivamente por un cambio de sistema que respondiera a la demanda de la ciudadanía. De esta forma, el mecanismo de *reparcelación* quedó desechado y se apostó por la recuperación de los destruido en “*las mismas condiciones existentes antes de la erupción*”, esto es, en “*la situación fáctica previa a la erupción en la que se encontraba cada parcela, edificación o construcción, incluyendo los usos y actividades que se realizaban en ellas*”, de acuerdo con el artículo 1.2 del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre.

D. La delimitación de ámbitos fuera de colada

Merece también referencia, la propuesta de delimitación de ámbitos fuera de colada como un medio más del proceso de recuperación de la situación de normalidad.

20. En tanto gastos legalmente atribuidos a las personas propietarias, como establece el artículo 16.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, conforme al cual “*cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*”.

21. Regulada en el artículo 229 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Fruto del proceso participativo y de las sesiones informativas a la población, quedó patente que, a pesar de que un importante sector de las personas afectadas aspiraba a la recuperación de sus propiedades originarias, muchas otras, por el evidente impacto que supuso la erupción o por el lógico rechazo que supone convivir tan cerca de un elemento natural de riesgo, únicamente deseaban reconstruir sus vidas lejos de los espacios destruidos.

Para ello, además de la delimitación de zonas dentro de colada, el modelo partía también de la delimitación de otros suelos fuera de colada en los que, aplicando los mismos coeficientes reductores que correspondieran, se obtuvieran parcelas para la reubicación de las personas afectadas.

Sin embargo, en este extremo la oposición de la ciudadanía fue también más que patente, y es que no lograba comprenderse cómo personas, que por fortuna no habían visto destruidos sus bienes por la erupción, debían ahora ceder parte de sus propiedades y sufrir un perjuicio indirecto del volcán. La lógica de los inconvenientes de esta alternativa llevó también a su descarte, pasándose a suprimir dichos ámbitos fuera de colada y a sustituirlos por parcelas de titularidad pública con las que no se afectase sobrevenidamente a ninguna otra persona.

La lógica de los inconvenientes de esta alternativa llevó a su descarte, suprimiéndose dichos ámbitos fuera de colada, sustituyéndolos por parcelas de titularidad pública con las que no se afectase sobrevenidamente a ninguna otra persona

Evidentemente, con esta solución se solventaban varias situaciones, aunque también es cierto solamente servía para atender a una parte concreta de la población afectada, tanto porque la tipología de viviendas que podría haberse allí ejecutado no era la propia del Valle de Aridane y del estilo de vida de sus habitantes, como porque, en algunos casos al tratarse de patrimonios públicos de suelo, debían destinarse a la ejecución de viviendas protegidas con aplicación de ciertas limitaciones de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias. Aunque finalmente esta cuestión fue suprimida del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, ciñéndose su regulación al campo de colada, la conveniencia de esta medida ha quedado patente con la aprobación 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.

E. La cesión voluntaria, la expropiación forzosa y la compraventa como alternativas

Quizá la cuestión que, puede decirse, también sufrió más modificaciones durante la elaboración del Decreto-ley como consecuencia del cambio del modelo de intervención de la Administración en el proceso de recuperación, fue la de la posible adquisición de parcelas por parte de aquella.

En un primer momento, en el que el método propuesto giraba en torno al modelo reparcelatorio, se planteó un procedimiento en el que las personas afectadas cedían voluntariamente sus parcelas destruidas por otras ya urbanizadas y aptas para edificar. Ciertamente, y aunque no se empleó ese término en el momento

inicial, dicho acto jurídico no dejaba de asimilarse a una permuta, concepto que fue luego expresamente utilizado en los borradores²².

Derivado de esto, y también como ocurre en general en un proceso ordinario de urbanización, se preveían ciertos supuestos expropiatorios que viabilizaran la materialización del modelo ante posibles negativas de participación por parte de las personas propietarias.

Sin embargo, esta alternativa chocó con la firme oposición de muchas de las personas afectadas, no solo a perder la localización de sus propiedades originarias (dada la reubicación de propiedades derivadas del proceso reparcelatorio), sino a la forma valoración de sus bienes y derechos de propiedad a expropiar.

Conforme establece el artículo 36 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, *“las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”*. Por lo que respecta a la valoración de un justiprecio derivado de cualquier posible expropiación en el ámbito de la colada, dicho precepto habría supuesto que la misma hubiera de referirse a la fecha actual, esto es, sin poder tomar en consideración cualquier posible edificación, construcción, instalación, cultivo, aprovechamiento o uso que existiera con anterioridad a la erupción²³, lo que habría mermado una expectativa de recuperación integral dada la cuantía de la indemnización recibida en tal concepto.

Es lo cierto que, durante la elaboración del Decreto-ley, llegó a plantearse incluso, como alternativa a la vía expropiatoria, la posibilidad de que la Administración adquiriera las parcelas afectadas por la colada mediante negocios jurídicos de compraventa a fecha anterior al volcán.

Sin embargo, resulta manifiesto que dicha alternativa no encontraba debido encaje jurídico en la medida en que el negocio se planteó en unos términos que fijaban e imponían que el valor del precio viniera referido a los bienes existentes antes de la erupción y, además, incrementado en el interés legal del dinero desde el 18 de septiembre de 2021 hasta la formalización de la compraventa, contraviniendo así la normativa vigente en materia de patrimonio, que regula la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ciertamente, el artículo 16 de la norma reconoce a la Comunidad Autónoma la capacidad de adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos

22. Permuta que, muy previsiblemente, tendría que haber seguido las normas sobre enajenación de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, dados los bienes a entregar (suelos destruidos bajo la colada y suelos urbanizados aptos para edificar), con base en el artículo 51 de dicha norma.

23. Razón, entre otras, que ha motivado la proposición de ley de iniciativa popular (10/PPLP-0036) que actualmente se encuentra en tramitación en el Parlamento de Canarias, fijando el momento de la valoración, a todos los efectos, en el día anterior a la erupción volcánica.

en el ordenamiento jurídico, entre las que se encuentra la adquisición a título oneroso. No obstante, el resto de requisitos a los que se encuentra condicionada la Administración para actuar en el tráfico jurídico (adecuación, necesidad y conveniencia de la adquisición para el cumplimiento de sus fines y límites de tasación), habrían conllevado igualmente una vulneración de principios y normativa básica.

El desacuerdo popular sobre los anteriores extremos supuso otra de las causas que motivó el cambio de mecanismo, pasando a un modelo en el que las personas mantendrían sus parcelas en la misma localización y superficie, y la recuperación se impulsaría mediante compensaciones económicas de distinta naturaleza que permitieran salvar dicho obstáculo legal, como es la concesión directa de subvenciones²⁴.

La recuperación se impulsaría mediante compensaciones económicas de distinta naturaleza que permitieran salvar dicho obstáculo legal, como es la concesión directa de subvenciones.

F. Consideración especial sobre el proceso de recuperación de los espacios naturales protegidos existentes y de aquellos suelos afectados por la colada con nuevos valores naturales apriorísticamente merecedores de protección

Declara el artículo 45 de la Constitución Española que *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”*, añadiendo su apartado segundo que *“los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

En consonancia con este, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dispone en su artículo 5.2 que las Administraciones públicas, en su respectivo ámbito competencial, *“integrarán en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención de la fragmentación de los hábitats y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas”*.

Por su parte, establece el artículo 23 del mismo texto normativo que *“durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan”*.

En cumplimiento de estos preceptos legales, desde los primeros borradores del Decreto-ley siempre fue prácticamente pacífica la decisión de (I) respetar el contenido de los instrumentos de ordenación ambiental aplicables en el ámbito

24. Cuyos supuestos se recogen en el artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

afectado por la colada y, además, la de (II) diferir -en cierta forma-, el proceso de recuperación en una determinada parte de la colada ante la posible presencia de nuevos valores naturales. Si bien el reflejo del régimen pretendido fue progresivamente perfilado, el propósito de conservación siempre estuvo presente y así se ha mantenido en la versión definitivamente aprobada.

Esta cuestión puso sobre la mesa una delicada ponderación de circunstancias concurrentes e intereses generales contrapuestos

No cabe duda de que, como en cualquier ámbito del Derecho, esta cuestión puso sobre la mesa una delicada ponderación de circunstancias concurrentes e intereses generales contrapuestos, como son la protección del medio ambiente y el restablecimiento de las edificaciones, construcciones e infraestructuras destruidas para la recuperación económica y social de la población.

En términos generales, es lo cierto que una ponderación de intereses comporta cierto margen de apreciación del planificador/legislador. Sin embargo, en materia medioambiental, dicho criterio discrecional se encuentra indiscutiblemente más acotado (ex. STS de 17 de febrero de 2003, ECLI: ES:TS: 2003:1034)., considerando la jurisprudencia la protección del suelo una potestad reglada, pasándose de una exigencia de ponderación que debía plasmarse en una motivación expresa, a considerar que el planificador está directamente vinculado por la presencia de valores merecedores de protección (GARCÍA-ÁLVAREZ, G. 2018).

Los principios de cautela y precaución han impuesto la necesidad de adoptar medidas de protección tendentes a prevenir posibles perjuicios ante la amenaza de destrucción de los valores naturales y paisajísticos que ha traído el volcán.

De esta forma, principios de cautela y precaución (DE CÓZAR ESCALANTE.J 2005), en los que precisamente se basa el transcrito artículo 23, han impuesto la necesidad de adoptar medidas de protección tendentes a prevenir posibles perjuicios ante la amenaza de susceptible destrucción de los valores naturales y paisajísticos que ha traído el volcán.



En este sentido, se ha optado, por un lado, por respetar y mantener la prevalencia de las determinaciones ambientales fijadas por el Plan Rector de Uso y Gestión y las Normas de Conservación del Parque Natural de Cumbre Vieja y del Monumento Natural de Los Volcanes de Aridane, respectivamente, sin alterar su régimen.

Con respecto a estos espacios naturales protegidos existentes, y por más que pudiera llegar a plantearse una posible degradación de los valores que motivaron inicialmente la protección del suelo, lo cierto es que, en materia de medio ambiente, y como ha ido imponiéndose con base en el criterio jurisprudencial, rige el principio de no regresión

(GONZÁLEZ SANFIEL, A. 2022), que, en todo caso, motivaría a “*extremar las medidas para su conservación, si ello es posible, pero, en ningún caso, a su eliminación pura y simple, y con absoluta ausencia de justificación*”; ex. STS de 17 de febrero de 2003 (ECLI: ES:TS: 2003:1034), de forma tal que la mera circunstancia fáctica del nuevo campo de colada no se constituiría jurídicamente como razón suficiente para justificar el desarrollo de actuaciones de recuperación más allá de lo estrictamente permitido por sus regímenes de protección.

Por otro lado, y como apunta el propio Decreto-ley y resulta de la intencionada denominación de las zonas de recuperación *sujetas a medidas cautelares*, la decisión se ha basado en la mera suspensión transitoria del proceso de recuperación, enfocada a comprobar metodológica y objetivamente la presencia de valores naturales o paisajísticos a proteger.

Su delimitación provisional -expresamente formulada por los equipos científicos y técnicos que han trabajado en el campo de coladas-, y la remisión de su análisis para, en su caso, la declaración de espacio natural protegido a un expediente individualizado por la Consejería competente del Gobierno de Canarias²⁵, ponen de manifiesto que la voluntad de la Administración no es la de reducir las posibilidades de recuperación de las personas afectadas arbitrariamente, sino la de garantizar que, conforme a la ponderación de intereses concurrentes mencionada, el suelo que finalmente sea objeto de protección es aquel que verdaderamente alberga dichos valores, como expresamente declara el artículo 13.5 del Decreto-ley: “*la Orden [...], comprobará la existencia de valores geomorfológicos de especial interés o valor y acotará la ocupación territorial a lo estrictamente necesario para proteger esos valores,...*”.

Así, y en relación con las tres zonas cautelarmente suspendidas (integradas por las zonas CAU-01-entorno cono volcánico, CAU-02-delta lávico y CAU-03-delta lávico), se destaca en cuanto a estas dos últimas que, a pesar de integrarse en el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal conforme a la Constitución Española y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ello no obsta a que las competencias en materia de medioambiente que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias sean ejercidas por la misma, pues “*la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no determina, sin más, las competencias que sobre el mismo pueda tener no solo el Estado sino también las Comunidades Autónomas*”; como recuerda la jurisprudencia de Tribunal Supremo -ex. STS de 13 de septiembre de 2012 (ECLI:ES:TS: 2012:5981), con base en la STC número 149/1991, de 4 de julio (ECLI:ES:TC:1991:149)²⁶.

25. El cual ya se ha iniciado, según la ORDEN de 8 de febrero de 2024, por la que se inicia el procedimiento para la declaración como espacio natural protegido de la zona de recuperación sujeta a medidas cautelares en la isla de La Palma, publicada en el Boletín Oficial de Canarias número 37/2024, de 20 de febrero.

26. Cosa distinta será, como concluían las mencionadas resoluciones judiciales, que derivado del régimen que fije el correspondiente instrumento de ordenación del espacio natural puedan llegar a vulnerarse competencias propias estatales, limitándose así las competencias en materia de medio ambiente autonómicas.

G. Organismos públicos con participación de las personas afectadas en la toma de decisiones futuras

Como cuestión última, resulta de interés plantear ciertos extremos atinentes a los organismos propuestos para la gestión de la fase de recuperación de la situación de normalidad.

En un primer momento, el planteamiento giró en torno a la creación de un organismo público de naturaleza consorcial, con personalidad jurídica propia y diferenciada, a través del que participaran las Administraciones públicas del Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de La Palma y los Ayuntamientos de El Paso, Tazacorte y Los Llanos de Aridane, con posibilidad de participación de personas representantes de la población afectada por el volcán, a fin de asumir y liderar todo el proceso de gestión para la recuperación de la situación de normalidad (desde la formulación de proyectos, la licitación de obras o la adjudicación de parcelas urbanizables o la elaboración de informes).

Este organismo, articulado acorde a la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -según su disposición final decimocuarta-, se ideó, por tanto, como un medio adecuado para encauzar las competencias e intereses de aquellas administraciones y, sobre todo, para el desarrollo de las actividades de interés común con participación de entidades privadas, como faculta el artículo 118 de la mencionada disposición, viabilizando la intervención directa de las personas afectadas.

Esta figura resultaba adecuada y de utilidad para abordar el hecho que se pretendía atender, permitiendo (I) la participación de todas las administraciones afectadas como cauce de cooperación interinstitucional, (II) garantizando una especialización del organismo, expresamente enfocado en las labores de recuperación de toda índole, (III) asegurando un alto nivel de transparencia dada la aplicabilidad del régimen de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y, sobre todo, (IV) abriendo el acceso a las personas mediante su participación en el Consejo General.

La creación de la Viceconsejería de Recuperación Económica y Social de La Palma supuso un punto de inflexión en el planteamiento sobre los organismos propuestos para la gestión.

A pesar de ello, con el Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinaron las competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad asumió las competencias en materia de reconstrucción de la isla de La Palma, creándose por el Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determinó la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, la Viceconsejería de Recuperación Económica y Social de La Palma, a la que se le atribuyó la gestión y coordinación de la reconstrucción y la recuperación económica y social de La Palma.

Frente a este nuevo escenario, la creación de un organismo paralelo habría conllevado muy seguramente una duplicidad, solapamiento e ineficiencia de recursos, vulnerándose principios de estabilidad presupuestaria y racionalización vedados por los artículos 3 y 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre-.

Además, la experiencia también ha demostrado que el funcionamiento de los consorcios reviste una importante complejidad, derivada principalmente de la presencia de conflictos de intereses contrapuestos, lo que genera, a su vez, una enorme lentitud y, por tanto, una falta de consecución de los objetivos y funciones fijadas; por no destacar que nuestro ordenamiento jurídico articula muchos otros mecanismos en virtud de los cuales pueden regularse las condiciones de colaboración y coordinación entre administraciones, como son los convenios interadministrativos²⁷ o, a nivel meramente de apoyo económico, a través de la concesión directa de subvenciones²⁸.

Así las cosas, y a luz del nuevo modelo de recuperación, ciertamente lo más razonable fue la supresión de dicho organismo. Sin embargo, un factor determinante de este proceso de recuperación, dada su trascendencia social, es la participación de las personas afectadas en el curso de la toma de decisiones, de forma que la eliminación del organismo público de naturaleza consorcial no podía, sin más, quedarse ahí, debiendo ser sustituida por otro organismo a través del que canalizar la participación real y efectiva de aquellas.

Así, para garantizar ese cauce adecuado de participación ciudadana²⁹, se crea con el Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, el Consejo para la Recuperación Económica y Social de La Palma, como órgano colegiado de diálogo, información y consulta del que formarán parte las entidades representativas de las personas afectadas por la erupción del volcán, remitiéndose el establecimiento de su régimen de organización y funcionamiento a desarrollo por la Consejería competente.

A luz del nuevo modelo de recuperación, lo más razonable fue la supresión de la AGESNORM propiamente dicha, aunque seguía siendo necesaria la creación de un organismo que diera cauce a la participación real de las personas.

27. Como instrumentos a través de los que las administraciones públicas pueden colaborar mutuamente para el ejercicio de sus competencias y la consecución de fines compartidos; (TOSCANO GIL, F. 2017).

28. Como la otorgada en virtud del Real Decreto 1127/2023, de 19 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para financiar ayudas destinadas a personas físicas y entidades afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (Santa Cruz de Tenerife), publicado en el Boletín Oficial del Estado número 30/2023, de 20 de diciembre.

29. Mandato recogido a nivel constitucional en el artículo 9.2 *in fine* de la Constitución Española, sobre la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, del que es reflejo, en este caso, el artículo 24 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Arana García, E. (2013). Uso y abuso del Decreto-ley. *Revista de Administración Pública*, núm. 191, (337-365).
- De Cózar Escalante, J. (2005). Principio de precaución y medio ambiente. *Revista Española de Salud Pública*, vol.79, no.2
- Equipo editorial de la Revista de Estudios Jurídicos (2022). Foro de debate: El derecho ante los desastres naturales y el cambio climático. *Revista Estudios Jurídicos*. 2ª Época, 22.
- García-Álvarez, G. (2018). Conectividad de espacios naturales y urbanismo en el Derecho Español. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, p. 29-65.
- González Sanfiel, A. (2022). El principio de no regresión en el Derecho público. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 2/22.
- Ortiz Ramírez, J. (2021). Expropiación forzosa: conceptos, procedimientos y criterios de valoración del justiprecio. *Sepín*.
- Huergo Lora, A. (2017). Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 8 pp. 5-26.
- Toscano Gil, F. (2017). La nueva regulación de los convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. *Revista de General de Derecho Administrativo*, núm. 45.



Vista desde dron del área de la catástrofe. Octubre 2022
Fuente: GESPLAN