

CATÁSTROFE NATURAL EN TIEMPO DE PANDEMIA. EL VOLCÁN DE LA ISLA DE LA PALMA, UN DERECHO DE EMERgENCIA

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA



SUMARIO:

1º. INTRODUCCIÓN

2º. ACTUACIONES LEGISLATIVAS DE URGENCIA

3º. DERECHOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS SUBJETIVOS DE LOS AFECTADOS QUE HAN DE GARANTIZARSE

4º. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU EFECTIVO DISFRUTE

5º. OTROS DERECHOS VULNERADOS

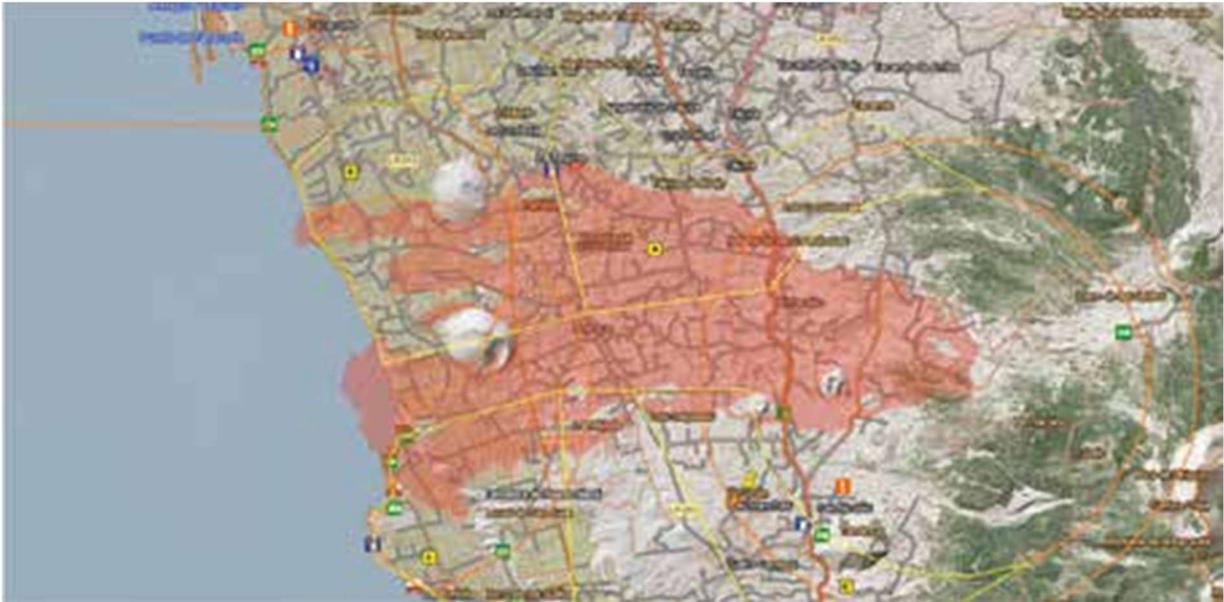
6º. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GESTION DE LA CATASTROFE OCACIONADA POR LA ERUPCION VOLCANICA.

7º. OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.

1º. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es una reflexión personal, así como una crónica del trabajo de un grupo de profesionales jurídicos liderados por el Decano del Colegio Notarial de Canarias, Alfonso Cavallé Cruz, que nos hemos propuesto la elaboración de normas y actuaciones de las administraciones públicas para abordar el nuevo escenario jurídico y la problemática de las personas afectadas por la erupción volcánica de la Isla de La Palma. La erupción volcánica, que comenzó el 19 de septiembre de 2021 y finalizó el 13 de diciembre de 2021, ha afectado, en una isla con una superficie de 708 kilómetros cuadrados, a más de 1.241 hectáreas de suelo (de las cuales 641 hectáreas eran de cultivo), a 2.933 edificaciones, (de las cuales 1345 eran viviendas), a 70 kilómetros de vías, y a doce explotaciones ganaderas, así como a 7.000 personas evacuadas y 2.329 personas afectadas directamente por la colada¹.

1] <https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/infovolcanlapalma/galerias/documentos/ISTAC-Volcan-La-Palma-PMH-Afectados-20211214.pdf>



Cartografía de la erupción en Cabeza de Vaca

Por todo lo anterior, del mismo modo que durante la pandemia del COVID-19 se ha desarrollado el denominado “Derecho Constitucional de excepción”, que tenía hasta entonces una escuálida legislación, con la catástrofe natural del volcán de La Palma que afecta a los tres municipios del Valle de Aridane (El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte), se ha debido articular y desarrollar un Derecho estatal y autonómico de emergencia para situaciones de catástrofes naturales, como en el caso de los volcanes, ante el resultado que la sustancial modificación de la morfología del territorio que la erupción ha producido, trastocando y afectando numerosos derechos subjetivos hasta hacerlos irreconocibles.

Resulta sorprendente que en un territorio como Canarias, con evidente riesgo volcánico y con una amplia cultura de legislación y planificación urbanística, (donde existe y ha funcionado razonablemente un sistema planificado de protección civil y coordinación administrativa para el caso de una erupción volcánica²⁾, no se haya previsto, en el sistema normativo de esta Comunidad Autónoma, la situación de que una erupción volcánica haga desaparecer el suelo, los inmuebles y la estructura y contenido del derecho de propiedad y afecte a otros derechos constitucionales y subjetivos conexos, como si ha ocurrido en otros países con territorios en riesgo volcánico como Islandia o Japón.

2º. ACTUACIONES LEGISLATIVAS DE URGENCIA

Por el Gobierno de la nación se ha promulgado únicamente el Real Decreto-Ley 20/2021 de 5 de octubre (BOE de 6 de octubre) que habilita el otorgamiento de subvenciones y ayudas a los titulares de los inmuebles y establecimientos industriales afectados, así como el apoyo a las corporaciones locales y las suspensiones de obligaciones y beneficios fiscales. En suma, medidas de emergencia para paliar la brutal ruptura de la normalidad vital de los afectados.

Por parte del Gobierno de Canarias se han promulgado los siguientes Decretos Leyes, al amparo de la introducción de esta categoría normativa con fuerza de ley en el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por la L.O. 2/2018, en su artículo 46:

2] DECRETO 112/2018, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA)

- Decreto-Ley 12/2012 de 30 de septiembre (BOC de 1 de octubre) con medidas tributarias de aplazamientos y ampliación de plazos, así como relativas a los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Por el mismo se crea, en el seno del Gobierno de Canarias, la Comisión de coordinación de las medidas de reconstrucción y reactivación de la Isla de La Palma, para coordinar la política del ejecutivo en relación con la situación de la Isla de La Palma, dependiente de esa Comisión interdepartamental, y la Oficina de coordinación económica y de asistencia a los afectados por el volcán de la Isla de La Palma, ambas bajo la presidencia, no del Presidente ni del Consejero responsable de emergencias o territorio, sino del Viceconsejero de la Presidencia del Gobierno. No se prevé ningún órgano de coordinación ni colaboración con el resto de las administraciones públicas en presencia, Cabildo Insular y Ayuntamientos del Valle de Aridane, para coordinar las actuaciones o actuar con unidad de mando.

Asimismo, se habilitan medidas de emergencia en materia de contratación administrativa, utilidad pública e interés social a efectos de expropiación forzosa y procedimientos administrativos.

- Decreto-Ley 14/2021 de 28 de octubre (BOC 29 de octubre) por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia y, medida importante, se crea el Registro de Personas Afectadas. Asimismo, se declara de interés regional la reposición de las infraestructuras dañadas a efectos expropiatorios y de tramitación administrativa.
- Decreto-Ley 15/2021 de 18 de noviembre (BOC 19 de noviembre) por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las Pensiones No Contributivas, del Fondo de Asistencia Social, del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de la Prestación Canaria de Inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte. Asimismo, se establece un régimen de uso excepcional del suelo en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte, destinado al realojo temporal de uso residencial de personas por motivo de la erupción volcánica.
- Decreto-Ley 1/2022 de 20 de enero (BOC de 24 de enero) por el que se autoriza, por un lado, a la rehabilitación o reconstrucción de las viviendas habituales dañadas o destruidas por la colada, en el mismo lugar que se encontraban, si fuera técnicamente posible, y por otro, a la nueva construcción en cualquier parcela propiedad del titular afectado, situada en alguno de los tres municipios de Valle de Aridane, cualquiera que sea su clasificación urbanística, excepto suelo rústico de espacios naturales, dominio público, o con riesgos naturales. En caso de no poseer suelo con la anterior condición, podrá permutarse con suelo del patrimonio público de suelo de los correspondientes ayuntamientos. Se configura un procedimiento de otorgamiento de licencias específico que culmina con su otorgamiento por los Plenos de los Ayuntamientos respectivos como si del ejercicio de la potestad de planificación se tratase. La urbanización del acceso y conexión a los servicios públicos correrá de cargo del particular.
- Decreto-Ley 4/2022, de 24 de marzo (BOC de 25 de marzo), por el que se modifica el anterior Decreto-Ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la Isla de La Palma. Por medio de esta norma con fuerza de ley se modifica el anterior, en respuesta a las solicitudes de los afectados, en el sentido de extender su ámbito territorial de aplicación a la totalidad de la Isla de La Palma, se extiende también la acreditación de la titularidad dominical mediante *cualquier derecho subjetivo suficiente*, ambigua expresión que ocasionará numerosos problemas de seguridad jurídica e incentivará la picaresca. En suma, otra medida de urgencia sin un planteamiento global y estratégico del problema.

Estos dos últimos Decretos-Leyes fueron elaborados por el Gobierno, con falta de transparencia y sin trámite de audiencia contrastado públicamente a las administraciones³ y ciudadanos afectados, con el corto objetivo de aliviar la presión a la que estaba sometido, por las recriminaciones de falta de elaboración de un marco jurídico que permitiera abordar la solución de los problemas y afcción de los derechos de los afectados ante el nuevo escenario territorial que se precipita.

La falta de actuación coordinada de los poderes públicos ha dado lugar a que haya surgido un movimiento ciudadano espontáneo de reivindicación y defensa de los derechos y propiedades perdidas que, ya en diciembre de 2021, solicitaba una reunión e información sobre el proyecto de Real Decreto Ley en elaboración. Ejemplo de ello es el escrito presentado por las plataformas de afectados a los Grupos Políticos del Parlamento de Canarias, en el que se efectúan varias propuestas de enmiendas a la posible tramitación del Decreto Ley 1/2022 como ley, y se advierte que no se ha regulado la reposición de viviendas vacacionales, de turismo rural, de alquiler, además de construcciones destinadas a otros usos como los comerciales, industriales agrarios, etc, pues ello contradice las prescripciones 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.

Con respecto a las excepciones a las determinaciones del planeamiento urbanístico y territorial que el Decreto Ley 1/2022 lleva a cabo, la Exposición de Motivo afirma: “*si bien la competencia*[para el otorgamiento de las autorizaciones] *se atribuye al Pleno del Ayuntamiento, en cuanto órgano competente para la aprobación de la ordenación urbanística que resultará derogada singularmente*”. Es decir, se está pretendiendo que, al residenciar dicha competencia en el Pleno municipal, para otorgar las licencias para la construcción de manera excepcional de viviendas en suelos en principio no aptos, por ser el órgano municipal competente para la aprobación definitiva del planeamiento, entendiéndose que, con ello, basta para entender derogadas o excepcionadas aquellas determinaciones. Sin embargo, esto no es correcto jurídicamente, pues al Plan General de Ordenación solo lo puede derogar una modificación del mismo tramitada conforme a su procedimiento legalmente establecido, no un acuerdo plenario concreto de otorgamiento de licencia como si constituyera un acto singular de planeamiento. Es el Decreto-Ley el que deroga, como norma con fuerza de ley, un Plan General de Ordenación con naturaleza jurídica de norma reglamentaria⁴.

Se debe criticar el abuso de la cláusula de la extraordinaria y urgente necesidad que trae la emergencia que supone regular a través de Decretos-Leyes las actuaciones que se están realizando y se van a llevar a cabo ya que, si han de hacerse por una Ley, el sistema democrático parlamentario que nos hemos dado, exige que no se hurte el protagonismo al Parlamento de Canarias, ya que su Reglamento prevé mecanismos para la tramitación urgente de iniciativas legislativas.⁵

El Parlamento de Canarias que, con retraso –cuando la cámara de representación política del pueblo canario debió estar presente desde los primeros días de la erupción–, constituye en diciembre de 2021 la citada Comisión Parlamentaria de Estudio sobre los efectos de la crisis vulcanológica y reconstrucción de La Palma.⁶ En las sesiones de la misma celebradas hasta la fecha, (febrero, marzo, abril y mayo de 2022), se ha escuchado a las asociaciones de los afectados que han solicitado información directa de las actuaciones públicas previstas y participación en el diseño de las mismas, así como que se atienda el presente con ayudas de emergencia, pero también que se planifique el futuro destino de las propiedades cubiertas por la

3| Resulta contraria a la regulación estatal básica y autonómica de ejercicio de la iniciativa legislativa, participación ciudadana y procedimiento administrativo de aprobación de disposiciones, la afirmación en la Exposición de Motivos del Decreto Ley 1/2022 de que “*De ahí que este Decreto ley surja del compromiso conjunto de la Administración General del Estado, y del conjunto de Administraciones locales afectadas, es decir Cabildo Insular de La Palma y Ayuntamientos de los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, con la conformidad de las administraciones locales afectadas*”. **No consta documentación publicada de tales acuerdos interadministrativos, apreciándose la falta de intervención del Parlamento de Canarias, poder superior de representación popular del pueblo canario, que hubiera sido posible mediante la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de lectura única (art. 152 del Reglamento del Parlamento de Canarias).**

4| Ver sobre este tema las Sentencias de 23 de septiembre de 2020 y 3 de marzo de 2022 de la Sala de Santa Cruz de Tenerife del TSJ sobre el acuerdo de fecha 27 de abril de 2018 del Cabildo de Tenerife sobre derogación de las determinaciones urbanísticas del PIOT, por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 4/2017

5| Artículos 107 y 150 a 152 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

6| <https://www.parcas.es/video/grabacion/11148/>

lava y la generación de nuevo suelo. A los alcaldes, solicitando que la reconstrucción se aproveche para la reconsideración del modelo económico de la isla de forma que, sin abandonar el sector primario, se apueste por un mejor desarrollo turístico, minimizando la protección del suelo ocupado por la colada, promoviendo viviendas definitivas, y abordando las infraestructuras. Según ellos, en los pueblos de la comarca se respira incertidumbre.

Resulta relevante la comparecencia de la Directora del Instituto Geográfico Nacional en la Comisión, en la sesión de fecha 26 de mayo de 2022, donde afirma que desde 2017 se venía observando un aumento de la actividad sísmica, ya de manera exponencial a partir del día 11 de septiembre de 2021, que la intensidad de la misma hacía inminente una erupción en la zona, y los dos días de la erupción ya se previó por el IGN el alcance territorial de la colada, que se confirmó por los hechos posteriores. Asimismo, añade que La Palma continúa siendo un territorio de alto riesgo volcánico. Las alegaciones de las plataformas de afectados, afirman en ese sentido (página 12) que no se estimó la existencia de un riesgo inminente, alentando la idea de una posible responsabilidad administrativa patrimonial respecto a los daños causados, por cuanto no fueron debidamente advertidos con suficiente anticipación.

3º. DERECHOS CONSTITUCIONALES, ESTATUTARIOS SUBJETIVOS DE LOS AFECTADOS QUE HAN DE GARANTIZARSE

Las consecuencias de la erupción de La Palma afecta de manera determinante al derecho a la libre circulación y residencia del art 19 CE. El Artículo 19 de la Constitución garantiza el derecho a la libre circulación deambulatoria por el territorio nacional y asimismo la libertad de elección de residencia por parte de los ciudadanos: *Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional*. Sin embargo, en el periodo de la erupción, en dos ocasiones, el 22 de noviembre y el 13 de diciembre de 2021, la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, en aplicación del PEVOLCA, ordenó el confinamiento de los habitantes de varios núcleos de población, ante la falta de calidad del aire por las nubes de gases nocivos derivados de la reacción química al llegar la colada al mar y por las propias emanaciones de dióxido de azufre del volcán. Estos confinamientos duraron varios días. Anteriormente se obligó a los residentes en zonas o núcleos, a los que podría alcanzar la colada, a desalojar sus viviendas en plazos muy breves y por último, se ha limitado el acceso posterior a las mismas durante los últimos días de la actividad volcánica y semanas posteriores.

Todas estas actuaciones gubernativas constituyen, como poco, una limitación del derecho fundamental del artículo 19, que no ha tenido más soporte jurídico que el propio Plan de protección civil, que tiene categoría normativa de Decreto del Gobierno de Canarias (Decreto 112/2018 de 30 de julio, BOC nº 154 de 9 de agosto). Una cobertura jurídica adecuada a la afección o limitación de un derecho fundamental hubiera sido declarar un estado de alarma para afrontar las consecuencias de la erupción volcánica, conforme previene la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; aplicando en concreto los artículos: 4. a) para la situación creada, el artículo 5 que permite su solicitud para una parte del ámbito de la Comunidad Autónoma al Presidente de la misma y el artículo 11.a) que permite *“limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”*

En las Sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de julio y 27 de octubre de 2021 sobre el estado de alarma declarado con motivo del COVID 19 se expresa, en concreto en el FJ 3º de la primera que: *el decreto declarativo de un estado de alarma podrá llegar a establecer restricciones o “limitaciones” de los derechos fundamentales que excedan las ordinariamente previstas en su régimen jurídico, pues de lo contrario carecería de sentido la previsión constitucional de este específico estado de crisis (art. 116.1 y 2 CE). Por otra parte, esas restricciones, aunque extraordinarias, no son ilimitadas, y no pueden llegar hasta la suspensión del derecho. Añadiendo que: las medidas acordadas y que incidan en facultades correspondientes a derechos fundamentales (arts. 11 y 12 LOAES) no siempre habrán de atenerse al pleno contenido, constitucionalmente declarado, de los derechos afectados. La alteración –siempre temporal– en el régimen de ejercicio de los derechos fundamen-*

tales afectados tendrá la intensidad y generalidad que demanden las concretas circunstancias determinantes de la declaración de este estado de crisis en cada supuesto, respetando ciertos límites. El primero, genérico: que las condiciones y requisitos de ejercicio del derecho no supongan la “suspensión” del derecho fundamental, incompatible con el estado de alarma (i); y otros, específicos, derivados del obligado respeto a los principios de legalidad (ii) y (iii) de proporcionalidad.

Respecto a los desalojos domiciliarios por el discurrir de la lava, ello cabría dentro de un estado de alarma, conforme el F J5º siempre que el derecho a *elegir la localización del propio lugar de residencia, con respeto a las normas generales; y, en sentido negativo, el de excluir que el poder público imponga a su titular una residencia determinada* no sea definitivo e impuesto. Esto es: *que la limitación impuesta a la libertad de circulación determine la prohibición o exclusión del derecho a trasladar o modificar el lugar de residencia habitual y, paralelamente, la imposición al titular, como residencia inamovible, del lugar en que venía residiendo.*

4º. EL DERECHO DE PROPIEDAD. Y SU EFECTIVO DISFRUTE

Pero sin duda el derecho que constituye la primera preocupación de los afectados es la recuperación de sus propiedades y actividades económicas. Bajo los más de seis metros de lava, el derecho formal sobre las propiedades originarias se conserva, pero su materialización es imposible. Por suerte, en nuestra época, a diferencia de anteriores erupciones, existen sistemas de geo-referenciación de la ubicación y límites de los inmuebles⁷ que permiten reconstruir virtualmente, en la nueva morfología territorial, el lugar donde se encontraba la propiedad sepultada. Otra cosa es que ese derecho de propiedad se encuentre actualmente sin contenido.

El Derecho Público y especialmente el Urbanístico ha estudiado y diseccionado el derecho de propiedad reconocido en la Constitución (art. 33) y regulado en el Código Civil (art. 350) distinguiendo entre la titularidad y las limitaciones a su ejercicio de la delimitación de su contenido.

En efecto, partiendo del principio cardinal del derecho urbanístico de que la titularidad del derecho de propiedad no asegura un contenido patrimonializable del mismo, sino a través del otorgado por el Plan, este sistema se puede aplicar al caso que nos ocupa. El derecho de propiedad de los afectados por la colada volcánica permanece incólume, aunque ahora se ejerza sobre una nueva superficie de fría lava volcánica, pero como precisamente es la nueva situación fáctica, la que hace impracticable su incorporación al patrimonio del propietario, su uso y su comercio (transmisión, arrendamiento etc...), es cuando se requiere del legislador un tratamiento diferenciado y excepcional para conseguir unificar de nuevo el derecho y contenido del mismo para su disfrute. Al mismo tiempo se debe también determinar el futuro del nuevo manto de suelo ocupado por la colada y su protección total o parcial.

Lo anterior sin perjuicio de las urgentes medidas normativas y de actuación de los poderes públicos que se han adoptado, y se deben seguir adoptando, para realojar y garantizar otros derechos constitucionales y estatutarios de procura existencial inherentes a las mínimas prestaciones que debe garantizar el estado social de derecho a los afectados.

1. El territorio ocupado por la colada

Los dos objetivos son, por lo tanto, en primer lugar, qué hacer con el suelo ocupado por la colada; y en segundo, con qué forma jurídica se dota de contenido al derecho de propiedad virtual de los afectados.

En cuanto al primero, la solución más global, y justa es que, por parte del Estado, se proceda a la expropiación de las propiedades sepultadas por la colada volcánica, declarándose la utilidad pública precisa conforme el artículo 33.3 de la Constitución y los arts. 9, 10, 17 y 86 de la Ley de Expropiación Forzosa, por medio de una norma con fuerza de ley (Ley o Real Decreto-Ley). Dicha utilidad pública debe fundamentarse en la necesidad de los propietarios puedan recuperar mediante indemnización o en suelo equivalente⁸ lo perdido

7] Véase <https://visor.grafcan.es/visorweb/>, y activar pestañas registro de la propiedad o catastro

8] El pago de la expropiación puede llevarse a cabo en especie, en este caso en suelo clasificado en otro lugar, cuya obtención se explicará más adelante.

y en la protección y futuro destino de los suelos ocupados por la colada por seguridad jurídica se hallen en mano pública.

Por la administración expropiante, o la beneficiaria que, en su caso, llevará a cabo la actividad de gestión siguiente se debe

- Compensar con los propietarios que hayan recibido y acepten los suelos nuevos
- Abonarlo con el sistema de tasación conjunta y retribuir a los propietarios que no deseen ubicarse en el suelo nuevo

Además de poner a su disposición el suelo nuevo, se podrán arbitrar ayudas a la construcción de viviendas residenciales o turísticas, cuartos de aperos, bodegas, cuadras para ganado etc, conforme se tenía en el suelo perdido.

2. El derecho a la recuperación del contenido del derecho de propiedad y al realojamiento mediante un mecanismo de obtención de suelos de reubicación

El Derecho al realojo se ha regulado en el art. 86 de la Ley de Expropiación Forzosa y el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, (art. 19), aunque se trataría, en este caso más bien, de la reposición de la materialización del derecho de propiedad perdida.

La situación excepcional debe conllevar un paquete de normas asimismo excepcionales para abordarlo. La cabecera de dicho sub sistema normativo se propone sea mediante la Ley o el Real Decreto-Ley ya mencionado que habilite a la Administración General del Estado a la expropiación de todo el suelo ocupado por la colada. ¿Por qué el Estado? Pues porque es quien puede aportar más financiación propia y de fondos europeos para la reconstrucción del tejido económico, social y patrimonial del área afectada de la Isla de La Palma. El espíritu que anima dicho proyecto normativo es el de que la catástrofe debe ser socializada a nivel nacional.

Como quiera que la alteración de la situación del suelo por la catástrofe natural hace imposible el materializar sobre dicho suelo ocupado por la colada, el aprovechamiento urbanístico que otorgue el planeamiento vigente o futuro, por motivos técnico-edificatorios, ello obliga a que se lleven a cabo modificaciones urgentes del planeamiento territorial y urbanístico para resolver la urgente problemática de realojo y reconstrucción de las personas desplazadas de sus viviendas y explotaciones agrarias, ganaderas o turísticas por la acción del volcán.

Ello se puede llevar a cabo, en desarrollo de aquella norma legal, mediante una operación de sustitución del planeamiento territorial/urbanístico y de gestión que, de manera imperiosa, afronte este problema. El ordenamiento urbanístico estatal básico (Disposición Adicional 10ª, de la Ley del Suelo de 2015) da cobertura y el autonómico (Ley 4/2017) cuenta con tres mecanismos para ello:

- i) los Proyectos de Interés Insular o Autonómico (art. 123 y ss. Ley 4/2)
- ii) las Ordenanzas Provisionales Insulares y Municipales (art. 154 Ley 4/2017)
- iii) la potestad extraordinaria que ostenta el Gobierno de Canarias para suspender cualquier planeamiento vigente y su sustitución por una nueva ordenación (art. 168 Ley 4/2017).

Estos instrumentos fueron configurados para circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad pública, de carácter sobrenvenido, que no pueden esperar a la tramitación ordinaria de las modificaciones o de la ordenación territorial o urbanística vigentes. Por medio de alguno de estos instrumentos, o varios combinados en función de la emergencia, se pueden clasificar y categorizar las bolsas de suelo necesarias, en el entorno más próximo, o en el entorno de los suelos urbanos de los municipios afectados, para reconstruir las viviendas o explotaciones afectadas y, de manera simultánea, reclasificar como proceda (espacio natural, rustico de protección agraria, en su caso residencial o incluso turístico) el suelo ahora ocupado por la colada volcánica y conseguir la nueva planificación territorial integral del Valle.

La obtención de dicho suelo para ponerlo a disposición de los afectados expropiados es una fase de gestión urbanística que se puede llevar a cabo de dos formas al tiempo:

- i) obtenerlo por cesión gratuita por sus propietarios originarios a cambio del aprovechamiento urbanístico obtenido por esa sobrevenida reclasificación (no se olvide que el porcentaje de cesión a la administración de suelo neto, aunque de ordinario es el 10%, puede ser modulable)
- ii) establecer para determinadas zonas reclasificadas el sistema público de expropiación.

5º. OTROS DERECHOS VULNERADOS

Otros derechos fundamentales que se pueden considerar vulnerados son: el derecho al trabajo del art. 35 de la Constitución por cuanto ya sea concebido como un derecho fundamental subjetivo de necesaria protección legal y jurisdiccional no reforzada, o un derecho de baja intensidad en la inserción y permanencia en el mercado laboral⁹, requiere necesariamente una actuación eficaz de los poderes públicos para su consecución. En el caso que nos ocupa, existen personas que han perdido tanto su medio activo de vida en el sector agrícola, pero también en el de servicios o la industria, como el pasivo de sus rentas que a su vez generaban empleo.

En relación con este se ha vulnerado el derecho a la libertad de empresa del artículo 38, ya que se han cercenado las actividades económicas desarrolladas sobre o a partir del territorio y las infraestructuras ocupadas por la lava y no podrán volver a llevarse a cabo en y desde ese lugar. Como en el caso anterior, el precepto constitucional regulador del derecho fundamental mandata a los poderes públicos a garantizar y proteger su ejercicio mediante, entre otras herramientas, de la planificación en este caso claramente territorial, urbanística y económica. De los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución se pueden considerar como vulnerados el artículo 39 en cuanto que en el colectivo de afectados se encuentran familias que precisan de la protección social, económica y jurídica que el precepto exige de los poderes públicos, el artículo 40 que mandata a esos mismos poderes públicos a establecer las condiciones favorables para recomenzar el progreso social, económico de las personas y el territorio afectado y expresamente a llevar a cabo políticas de formación y readaptación profesional para quienes hayan perdido irremisiblemente su medio y forma de vida.

Por último, pero no el último, la garantía de un principio que se ha ido trasmutando en verdadero derecho fundamental objetivo, el derecho a la vivienda digna del artículo 47, reforzado por el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, en el que encontramos a su vez, otros derechos estatutarios aplicables en los artículos 24 el derecho a una renta de ciudadanía y el artículo 32 el derecho a una buena administración.

6º. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GESTIÓN DE LA CATASTROFE OCASIONADA POR LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA

En países con riesgo volcánico permanente como Japón o Islandia, se cuenta con un sistema normativo y organización de los poderes públicos capaces de afrontar cualquier catástrofe natural derivada de una erupción volcánica. Para llevar a cabo la importante y urgente labor anteriormente expuesta se necesitaría para su eficacia, articular una organización administrativa, pues debe ser de naturaleza pública dado que se trata de funciones públicas con ejercicio de autoridad (sin perjuicio de la colaboración público-privada), con participación de los municipios, el Cabildo, el Gobierno de Canarias, la Administración General del Estado y, sobre todo, de los afectados, pudiendo servir como referencia las opciones abiertas por la legislación de excepción para la pandemia de organización administrativa y empleo público, aprobada para la gestión de los fondos europeos *nextgeneration* (Real Decreto-Ley 36/2020 y Decreto-Ley 41/2021).

En cuanto al instrumento que nos ofrece el derecho de la organización administrativa, se aboga por la figura del consorcio interadministrativo, regulado en la Ley 4/2017, arts. 15 y 200, así como por la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, arts. 118 a 127. En el ámbito de la ordenación del territorio, la participación competencial del Estado tiene cobertura en la Disposición Adicional 8ª del TR 7/2015 de la Ley de Suelo.

9| Así lo denomina Escudero Rodríguez R. en Comentarios a la Constitución Española, 40 aniversario, T I pag 725 y ss. Tirant 2018.

Se desaconseja, por tanto, la utilización para estas funciones de las empresas públicas (GESTUR o GESPLAN) aunque resulten muy asequibles a las autoridades, ya que no tienen la condición de autoridad administrativa necesaria para los cometidos que llevarán a cabo. Pueden usarse como medio propio para la ejecución de las actuaciones del Consorcio, pero no para las funciones públicas de la gestión urbanística. Además, la figura consorcial permite la inclusión en el mismo a todas las administraciones con competencias territoriales o sectoriales sobre el suelo de la Isla de La Palma afectado por la erupción del volcán, extremo que no ocurre con otras figuras organizativas. Debería, por lo anterior, adscribirse a la Administración General del Estado. Otra opción sería la de una Agencia Estatal, regulada en los arts. 108-bis y ss de la ley 40/2015. El problema es que conforme el art. 89 de la misma, las agencias estatales, como una de las clases de organismos públicos de la Administración General del Estado (art. 84 de la ley 40/2015) no tiene facultad expropiatoria ni permite la participación de los otros niveles político-territoriales ni de los afectados.

En conclusión, se trata de buscar una organización, que cumpla con los principios de coordinación cooperación y colaboración entre los tres niveles político-administrativos en presencia con competencias sobre el territorio afectado (Administración General de Estado, Comunidad Autónoma, Cabildo y Municipios). Insistimos en que se trate de UNA organización pues toda opción que conlleve la creación de comisiones, grupos de trabajo o entes de coordinación en el que, aunque estén representados todos los anteriores, el que cada uno de ellos tenga que acudir a su propia normativa e interés político, presupuestario o competencial, para la formación de su voluntad y posición a mantener en la comisión de encuentro, dilatará sin duda las actuaciones. Todo ello, sin tener en cuenta las cuestiones de interés (*publicchoice*) o protagonismo político de cada uno de aquellos.

Esa única organización que se propugna, deberá estar profesionalizada, seleccionándose su personal de entre los funcionarios de los cuatro niveles político-administrativos y bajo la dirección de un Director Ejecutivo a seleccionar en un proceso objetivo, público y de mérito y capacidad, entre personas expertas en la dirección de este tipo de organismos con una pluralidad de representaciones, así como en las materias objeto del Consorcio. Asimismo, en el sistema retributivo del personal del mismo deberá primar la consecución de los objetivos que, inicialmente y cada cierto espacio de tiempo, se marque al Consorcio.

Esta organización deberá afrontar con profesionalidad y solvencia técnica, además de la formulación e impulso de la tramitación de las modificaciones de planeamiento, –más importante si cabe– la gestión y adjudicación del suelo urbanizado resultante, así como las ayudas a la construcción que puedan otorgarse, por los problemas de titularidad dominical, valoración o autorizaciones obtenidas, de las construcciones e instalaciones perdidas.

7º. OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

- A) Fiscales. La norma legal que se propone, incorporaría además una serie de medidas fiscales para la reactivación de la Isla de La Palma consistentes en bonificaciones, para los residentes en la Isla de La Palma, en los grandes impuestos directos estatales (IRPF, IS) durante los próximos cinco años para rentas obtenidas en la isla. De igual manera en los impuestos locales y como incentivo a la inversión y reactivación económica, se podrán acoger a los beneficios económicos de la Zona Especial Canaria (ZEC), en el marco del Régimen Económico y Fiscal de Canarias las inversiones en infraestructura turística.
- B) Instauración de un Seguro volcánico. En Islandia, tras la erupción volcánica en Vestmannaeyjar, el gobierno islandés estableció el fondo de ayuda nacional para compensar a los propietarios de edificios por sus daños. Tres años más tarde, el fondo fue reemplazado por el Natural Catastrophe Insurance of Iceland, o NTI (Seguro de Catástrofes Naturales de Islandia), que fue fundado como una empresa pública por una ley especial del Alþingi (parlamento) de Islandia. Dicho seguro será obligatorio para todos los edificios y explotaciones agrarias y ganaderas susceptibles de ser arrasadas por una erupción volcánica. Se aseguran de acuerdo con su tasación por el seguro de incendios y el contenido está asegurado de acuerdo con la autoevaluación de sus propietarios. También se incluye el aseguramiento contra catástrofes naturales como erupciones en las pólizas de seguros de automóviles.

- C) Una planificación y organización de los poderes públicos para las catástrofes. La erupción de La Palma ha desvelado que la planificación y organización de los poderes públicos para atender a estos fenómenos no era todo lo óptima que cabría esperar, se ha tenido de improvisar un sistema de elaboración de datos de los afectados¹⁰, sus necesidades y las fórmulas de coordinación de todos.

A los poderes públicos de España y de Canarias, ha de exigírseles el cumplimiento por los mismos de los derechos estatutarios y principios de buena administración, transparencia, coordinación, cooperación, agilidad, eficacia, eficiencia y máxima proximidad a los ciudadanos, exigibles en virtud de los arts.103 de la Constitución y 32,37, 61, 64 y 194 de nuestro Estatuto de Autonomía.



Primera imagen del volcán desde la distancia



¹⁰ Reconocido por el compareciente de la Oficina de Coordinación Económica y de Asistencia a los Afectados por el volcán en la Comisión citada del Parlamento de Canarias