

ORDENAR EL TERRITORIO DE LA PALMA TRAS LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA DE 2021: ENTRE LA MITIGACIÓN DEL RIESGO Y LA PLANIFICACIÓN NEOLIBERAL

David Ramos-Pérez

Departamento de Geografía – Universidad de Salamanca
Departamento de Geografía – Universidade do Porto
CEGOT – Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território
a13004@usal.es
<https://orcid.org/0000-0002-8179-7124>

José Alberto Rio Fernandes

Departamento de Geografía – Universidade do Porto
CEGOT – Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território
joseriof@letras.up.pt
<https://orcid.org/0000-0002-2849-8897>

Recibido: 24 septiembre 2023; Devuelto para correcciones: 6 marzo 2024; Aceptado: 16 abril 2024

Ordenar el territorio de La Palma tras la erupción volcánica de 2021: entre la mitigación del riesgo y la planificación neoliberal (Resumen)

La erupción de 2021 en La Palma demostró que la inexistencia de una cultura del riesgo volcánico había impedido practicar una ordenación del territorio capaz de reducir la vulnerabilidad y, por tanto, minimizar los efectos de la catástrofe. Las graves consecuencias de la erupción abrieron una ventana de oportunidad para consolidar un cambio en la percepción del riesgo volcánico que permitiera no solo reorganizar el poblamiento disperso dominante sino reubicarlo en zonas de menor peligrosidad. La necesidad de elaborar una legislación territorial específica para abordar la recuperación y reconstrucción del Valle de Aridane proporcionaba el contexto idóneo para ello. Sin embargo, trascurridos más de dos años desde el inicio de la erupción, las medidas adoptadas olvidan por completo los peligros volcánicos existentes, espolean el poblamiento disperso preexistente y se alinean claramente con los principios ideológicos de la planificación urbana neoliberal.

Palabras clave: riesgo volcánico; ordenación del territorio; neoliberalismo; La Palma; Canarias.

Ordenar el territori de La Palma després de l'erupció volcànica de 2021: entre la mitigació del risc i la planificació neoliberal (Resum)

L'erupció de 2021 a La Palma va demostrar que la inexistència d'una cultura del risc volcànic havia impedit practicar una ordenació del territori capaç de reduir la vulnerabilitat i, per tant, minimitzar els efectes de la catàstrofe. Les greus conseqüències de l'erupció van obrir una finestra d'oportunitat per consolidar un canvi en la percepció del risc volcànic que permetés no només reorganitzar el poblament dispers dominant sinó reubicar-lo en zones de menor perillositat. La necessitat d'elaborar una legislació territorial específica per abordar la recuperació i reconstrucció del Valle de Aridane proporcionava el context idoni per a això. No obstant això, més de dos anys després de l'inici de l'erupció, les mesures adoptades obliden completament els perills volcànics existents, espolegen el poblament dispers preexistent i s'alineen clarament amb els principis ideològics de la planificació urbana neoliberal.

Paraules clau: risc volcànic; ordenació del territori; neoliberalisme; La Palma; Canàries.

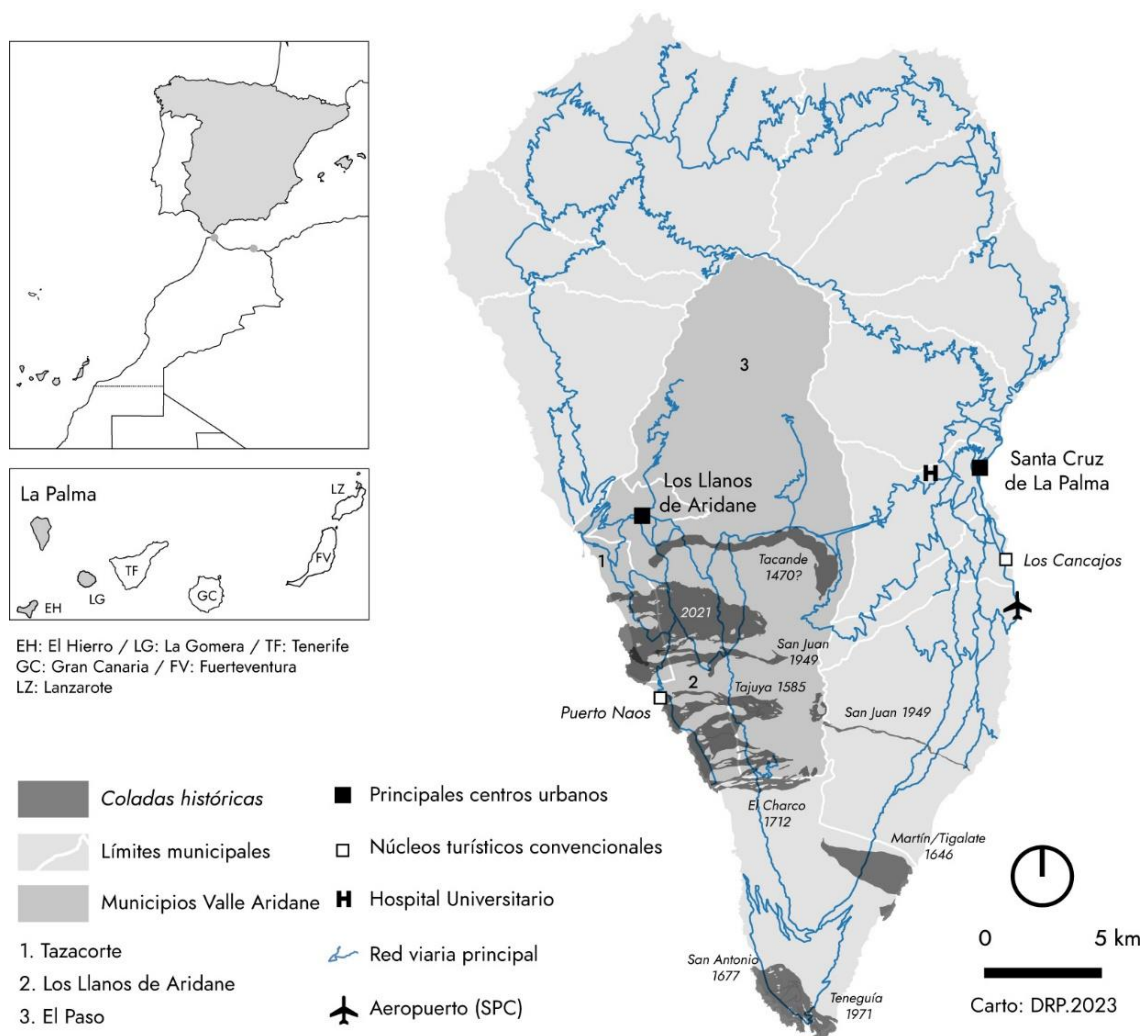
Land-use planning in La Palma after the volcanic eruption of 2021: between risk mitigation and neoliberal urbanism

The 2021 eruption on La Palma demonstrated that the lack of a volcanic risk culture, had prevented the practice of land-use planning capable of reducing vulnerability and thus minimising the effects of the catastrophe. The serious consequences of the eruption opened a window of opportunity to create a change in the perception of volcanic risk, not only to reorganize the dominant dispersed population but also to relocate it to less dangerous areas. The need to draw up specific land use legislation to address the recovery and reconstruction of the Valle de Aridane provided the ideal conditions for this task. However, more than two years after the beginning of the eruption, the land and urban planning measures adopted completely ignore the existing volcanic hazards, encourage the pre-existing dispersed settlement and are clearly aligned with the ideological principles of neo-liberal urban planning.

Keywords: volcanic risk; land-use planning; redevelopment; neoliberalism; La Palma; Canary Islands.

La erupción volcánica iniciada en la isla de La Palma el 19 de septiembre de 2021 es la tercera que tiene lugar en la dorsal de Cumbre Vieja en menos de 75 años. En esta estructura volcánica, que divide la mitad sur de la Isla, se han originado las ocho erupciones históricas registradas (Romero Ruiz 1990). Estamos pues ante el espacio que concentra el vulcanismo activo de La Palma, con lo que ello supone en términos de riesgo potencial para las personas y los bienes. Sin embargo, la magnitud de la catástrofe asociada a la erupción de 2021 demuestra de forma clara la inexistencia de una verdadera cultura del riesgo volcánico en el seno de la sociedad local. Aunque la erupción del volcán de San Juan en 1949 mostró los efectos devastadores de estos eventos cuando las coladas discurren por espacios habitados (Ramos Pérez y Ramos Pérez 2022), su recuerdo lamentablemente no ha perdurado en la memoria colectiva de los palmeros.

Figura 1. La Palma: referencias espaciales



Fuente: Elaboración propia con QGIS.

Los volcanes en Canarias han sido considerados durante las últimas décadas por la mayoría de la sociedad como simples elementos del paisaje, meros recursos turísticos que ofrecer a quienes visitan las islas. Aunque el vulcanismo histórico ofrecía pruebas de su capacidad destructiva (Romero Ruiz 1990), el riesgo volcánico ha sido un tema tabú en las Islas, donde se tachaba de alarmista a quien lo planteaba y se alertaba de los efectos sobre la demanda turística que podría tener abordar la cuestión. Por ello, no sorprende que el primer Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico de Canarias (PEVOLCA) se aprobase en julio de 2010. Ni que los primeros mapas oficiales de riesgo volcánico, incluidos en la actualización del PEVOLCA en 2018, muestren un archipiélago aparentemente caracterizado por un riesgo bajo o muy bajo (BOC, 2018). O que, cuando se inició la nueva erupción en Cumbre Vieja, el Plan de Actuación Insular ante el Riesgo Volcánico de La Palma continuara sin aprobarse definitivamente, a pesar de haber transcurrido más de dos años de su presentación pública (TV La Palma 2019).

Esta desvalorización del riesgo volcánico ha conformado el pensamiento dominante en la sociedad canaria hasta el punto de ser ignorado en gran medida por la ordenación del territorio y la planificación urbana practicada en las Islas. Y eso a pesar de que la intervención sobre los usos del suelo es un mecanismo fundamental de adaptación de las sociedades a los riesgos vinculados a eventos naturales extremos, como se encargó de señalar el geógrafo estadounidense Gilbert White a mediados del siglo pasado (Tierney 2019). Con esa aseveración, White pretendía mostrar que las decisiones y acciones humanas son las que determinan en qué medida los fenómenos naturales se convierten en peligrosos y destructivos.

Sin embargo, esta desvalorización del riesgo no ha impedido que diversos planes, tanto de ordenación del territorio, como relacionados con la prevención de riesgos y la protección civil, hayan alertado sobre el mismo. El Plan Insular de Ordenación de La Palma (Cabildo, 2010) señalaba que debía redactarse en un plazo máximo de dos años un Plan de Prevención de Riesgos, para determinar medidas a adoptar por el planeamiento urbanístico para una adecuada prevención y gestión de los diferentes riesgos existentes en la Isla. Este documento nunca pasó de la fase de consulta interadministrativa (Cabildo, 2016). Asimismo, la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias encargó en 2013 a un grupo de expertos la elaboración de un mapa de peligros volcánicos de La Palma (Marrero Llinares *et al.*, 2013), evidenciando que la posibilidad de una nueva erupción en la Isla estaba siendo seriamente considerada. Los resultados del mapa fueron suficientemente claros respecto a la elevada probabilidad de que el Valle de Aridane se viera especialmente afectado por coladas de lava que generarían la mayoría de los centros de emisión simulados ubicados en el entorno de Cumbre Vieja.

El objetivo de este trabajo es mostrar si, en el contexto de los notables desafíos que supone la etapa de recuperación y reconstrucción del Valle de Aridane, las instituciones públicas han aprovechado la ventana de oportunidad que abren las

graves consecuencias de la reciente erupción, para desarrollar una cultura del riesgo entre la población y la administración local a partir de la toma de decisiones en el ámbito de la planificación urbana y la ordenación del territorio, con la finalidad de ayudar a reducir significativamente la vulnerabilidad de cara a futuras erupciones. Es decir, comprobar si existe una verdadera gobernanza del riesgo volcánico durante la fase post-desastre o si, por el contrario, los responsables políticos se limitan a permanecer a la expectativa, evitando así la toma de decisiones que pudieran resultar impopulares.

Tras esta introducción, dedicamos el siguiente apartado a una reflexión teórica sobre el papel de la planificación y la ordenación del territorio en un escenario post-catástrofe, mostrando las dificultades que imponen a una estrategia de reducción de la vulnerabilidad la inexistencia de una cultura del riesgo, el dominio de los planteamientos neoliberales y el carácter insular del territorio afectado. Posteriormente exponemos la metodología y las fuentes utilizadas en la investigación. A continuación, presentamos brevemente la dinámica territorial reciente del Valle de Aridane, así como los indicadores que muestran la peligrosidad volcánica existente en la comarca y en buena parte de la Isla. Analizamos después la última propuesta conocida de planificación y ordenación del territorio para el Valle de Aridane, cerrando el artículo con las conclusiones más relevantes.

Planificación neoliberal y catástrofes: una aproximación

Planificar y ordenar en territorios expuestos a eventos naturales extremos.

Un evento natural extremo no constituye en sí mismo un fenómeno anómalo, ni siquiera negativo desde una perspectiva estrictamente ecológica, pero se convierte en catástrofe cuando afecta a una población humana. Llegados a ese caso existe un amplio consenso sobre la idea de que una recuperación óptima de una catástrofe debe priorizar el restablecimiento de los medios de subsistencia de las víctimas y la reducción de su vulnerabilidad respecto a futuros eventos (Wisner *et al.* 2004). Pero para asegurar el cumplimiento de ese objetivo, necesariamente hay que reconocer que no es el evento natural extremo el que provoca la catástrofe, sino que son los procesos sociales, económicos y políticos los que determinan la intensidad de su impacto, siendo claves a la hora de identificar la mayor o menor vulnerabilidad de las sociedades y territorios (*ibidem*).

Ese planteamiento conceptual implica una crítica a la adjetivación de las catástrofes como fenómenos meramente naturales (Olcina 2006), una orientación predominante en la literatura hasta bien avanzada la década de 1980, a pesar de las evidentes implicaciones culturales e ideológicas de dicha asociación y de las limitaciones que imponía para la comprensión de las propias catástrofes. Los trabajos de geógrafos como O'Keefe *et al.* (1976) fueron pioneros en ese cuestionamiento en el conjunto de las Ciencias Sociales, abriendo nuevas líneas de investigación sobre

las catástrofes, centradas en la idea de vulnerabilidad social, cuyos marcos teóricos resultan claramente deudores de la economía política marxista.

Desde esta perspectiva, la planificación y ordenación de un territorio debería contribuir significativamente a minimizar los efectos de las catástrofes asociadas a los eventos naturales extremos en dos momentos diferentes (Tierney 2019): antes de producirse el mismo, mediante una adecuada ordenación de los usos del suelo que, partiendo de la evaluación de los riesgos potenciales y de las experiencias históricas, plantee una ocupación del territorio capaz de reducir la magnitud de la catástrofe en caso de producirse; y tras la catástrofe, durante la etapa de recuperación, diseñando una estrategia prudente para la reconstrucción física, que permita una reducción aún mayor del riesgo de cara a un evento futuro.

Llevar a la práctica estos planteamientos no resulta sencillo, ni siquiera en países que cuentan con recursos económicos y mecanismos de previsión de riesgos. En Estados Unidos, Tierney (2019) apunta que no existe en la práctica una verdadera integración de la reducción del riesgo asociado a eventos naturales extremos en la planificación urbana, pues no es una prioridad para promotores y planificadores, pero tampoco para buena parte de los políticos y de los ciudadanos. En Francia, su estructura de ordenación del territorio incluye la obligatoriedad de elaborar planes municipales de prevención de riesgos (PPR). Su finalidad es restringir o autorizar condicionalmente la urbanización de zonas definidas como de riesgo para la población, sus bienes y actividades (Pigeon 2007), pero su aplicación práctica está plagada de obstáculos y conflictos entre diferentes actores (Douvinet *et al.* 2011). Más allá de particularidades locales o nacionales, estas dificultades pueden deberse a dos causas principales: la inexistencia de una cultura del riesgo; y los cambios en los objetivos y prioridades de la planificación urbana y territorial derivadas de la actual hegemonía neoliberal.

La inexistencia de una cultura del riesgo.

Las discrepancias en cuanto a la valoración del riesgo asociado a un evento natural extremo y la actuación ante el mismo que se observan entre los científicos, las autoridades políticas y la población potencialmente afectada (Haynes *et al.*, 2008), condicionan enormemente la consolidación de una cultura del riesgo, entendida ésta como el conjunto de “conocimientos, normas, valores y medidas adoptadas en todos los niveles de la organización social que determinan, en un espacio dado, un grado más o menos elevado de preparación ante una experiencia de catástrofe” (Revet y Langumier 2015, p. 2).

La falta de conocimiento sobre la magnitud de los peligros naturales que tiene la mayor parte de la población no experta ha sido habitualmente considerada el principal factor explicativo de las diferencias apreciadas en su percepción del riesgo respecto a la de los científicos. Sin embargo, dado que los expertos también están expuestos a diferentes sesgos (Bostrom 1997; Rowe y Wright 2001), ese

planteamiento resulta cada vez más cuestionado. En ese sentido, resultan de particular interés los principios de la teoría cultural del riesgo, esbozados en el trabajo seminal de Douglas y Wildavsky (1982), para quienes la percepción del riesgo depende en gran medida del contexto sociocultural de los individuos.

Lo expuesto ayuda a entender por qué resulta sumamente compleja la gestión de riesgos asociados a erupciones volcánicas que podemos considerar infrecuentes para una escala de tiempo humana, en las que la memoria respecto a los efectos de estos episodios del pasado es prácticamente inexistente (López-Saavedra y Martí 2023). En esos casos, la alta incertidumbre respecto a la previsión del evento extremo tiende a diluir la percepción de riesgo (Troll *et al.* 2023), evitando incluso la aparición de una cultura local del riesgo, es decir, de un conocimiento y de unas prácticas tradicionales para protegerse del peligro. De hecho, los vulcanólogos consideran que en territorios donde las erupciones son infrecuentes la población local subestima sistemáticamente los riesgos asociados a una erupción (Donovan *et al.* 2014).

Las autoridades políticas, a quienes compete en última instancia la toma de decisiones, aun teniendo información científica de primera mano, también tienen sus propios sesgos, derivados de la particular posición que ocupan entre los expertos y el resto de la población, que en las sociedades democráticas también son electores. De ahí que no deba minusvalorarse el papel que las agendas políticas desempeñan en el posicionamiento de las autoridades frente al riesgo. Si perciben una elevada contestación social ante la adopción de medidas que puedan mitigar la vulnerabilidad frente a un determinado riesgo, su puesta en marcha puede estar muy condicionada por el ciclo electoral. La baja recurrencia eruptiva de algunos volcanes puede llevar a las autoridades a una cierta minimización de su peligro a la hora de ordenar el territorio (Martí *et al.* 2022; Troll *et al.* 2023), privilegiando así los beneficios a corto y medio plazo que puede generar la definición de ciertos usos en un espacio afectado por un elevado riesgo.

En suma, esta percepción diferenciada pone de manifiesto las notables dificultades y retos que implica la gobernanza del riesgo en ciertos territorios volcánicos. Dado que la gobernanza supone la existencia de “una compleja red de actores y redes que participan en la formulación y aplicación de políticas para gestionar el riesgo de desastres” (Wilkinson 2013, p.1), resulta necesaria una cierta armonización de las percepciones del riesgo de esos actores para dar una respuesta adecuada a los desafíos que implica el volcanismo activo. Sin ese consenso mínimo es muy complicado avanzar en la concienciación de la población sobre los riesgos presentes en un territorio y en la asunción de prácticas que pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad, aspectos básicos para la construcción de una cultura del riesgo.

El impacto del dogma neoliberal

El triunfo de la ideología neoliberal hará que la planificación centrada en la anticipación y gestionada a partir de indicaciones normativas para periodos de diez

o más años sea sustituida por una planificación más flexible, asociada a una visión empresarial de la transformación territorial (Harvey 1992), en la que se enfatizan los procesos de negociación y las asociaciones público-privadas. Este urbanismo empresarial o planificación neoliberal, cuyos defensores justifican por la necesidad de adaptar los territorios a cambios rápidos e intensos, se hace tanto con la multiplicación de planes, como con la ausencia de los mismos, frecuentemente a partir de proyectos y diseños estratégicos (*master plan*), lo que se traduce en una intervención espacialmente fragmentada y temáticamente especializada que busca responder a las oportunidades, ya se trate de acontecimientos (Juegos Olímpicos, capitales europeas de la cultura, etc.), de infraestructuras (implantación de líneas de metro, etc.) o de otro tipo de coyunturas, incluidas las catástrofes. En definitiva, se promueve un cambio radical respecto a lo que previamente eran las preocupaciones esenciales de un urbanismo de inspiración keynesiana, mucho más orientado hacia la creación de buenas condiciones de accesibilidad a bienes y equipamientos, la prestación de servicios públicos de calidad y una vivienda digna para todos.

En ese contexto, el desarrollo urbano pasó a estar sometido casi exclusivamente a los intereses de lo que Logan y Molotch (1987) denominaron *local growth machines*, coaliciones de élites locales que consideran el suelo y el espacio construido como mercancías a las que extraer la mayor plusvalía posible. Nos referimos a propietarios de terrenos, promotores inmobiliarios y ciertos empresarios, así como a otras entidades que se benefician directamente de la expansión del crecimiento urbano, como los bancos (Tierney 2014). Para estas élites, el triunfo del urbanismo neoliberal supone el fin de las restricciones que los planteamientos keynesianos habían impuesto sobre la ocupación y desarrollo del suelo, lo que les permite aspirar a una maximización de sus beneficios.

Configurar el desarrollo urbano de forma que tenga en cuenta los riesgos asociados a potenciales eventos naturales extremos suscita automáticamente el rechazo de quienes ven peligrar no tanto sus intereses inmobiliarios y urbanísticos, sino el montante de las plusvalías que pueden obtener. De hecho, lo que esperan estas élites es “poder construir lo que quieran, donde quieran y cuando quieran” (Tierney 2019, p. 71), contando en la mayoría de las ocasiones con el poder político para hacerlo. Una parte de la población que no conforma la élite también suele oponerse a esos planes, al considerar que encarecen el precio de los inmuebles o atentan contra sus derechos de propiedad. Asimismo, el coste final de ocupar suelo en zonas de riesgo no suele recaer en los promotores ni en los que obtienen beneficios inmediatos o corto plazo del desarrollo urbanístico, sino que termina siendo asumido por los propietarios individuales, las administraciones públicas y los seguros (Tierney 2014). Todo ello se conjuga para que, en la práctica, la planificación urbana y la ordenación del territorio orientada hacia la prevención de riesgos termine siendo un deseo más que una realidad, tanto antes de que ocurran las catástrofes como una vez acaecidas, desperdiciándose las oportunidades que brinda para reducir en el futuro tanto

pérdidas como sufrimientos que suelen golpear con especial crudeza a los más débiles.

Por otro lado, el proceso de reconstrucción posterior a la catástrofe no deja de ser un escenario propicio para un mayor enriquecimiento de las élites locales. Como acertadamente señaló Naomi Klein (2007) al plantear el concepto de “capitalismo del desastre”, la reconstrucción puede utilizarse como una oportunidad para aplicar políticas neoliberales extremas que exacerbén la polarización en la distribución de la riqueza. De ahí que la planificación y ordenación del territorio posterior a una catástrofe sea un ámbito especialmente propicio para adoptar ese tipo de políticas, como pone de manifiesto el caso de la ciudad italiana de L’Aquila, devastada por un terremoto en 2009 (Imperiale y Vanclay 2020).

Aunque la reconstrucción debería ser una ventana de oportunidad para avanzar en la reducción estructural de la vulnerabilidad de las sociedades expuestas al riesgo (Birkmann *et al.* 2010), pues los impactos del desastre están tan presentes que resulta más sencillo tomar verdadera conciencia sobre el riesgo (Wisner *et al.* 2004), la realidad demuestra que son también coyunturas excepcionales para la aplicación de una agenda política neoliberal al servicio de los intereses de una reducida élite (Schuller 2008), que puede reproducir o incluso aumentar los factores de vulnerabilidad de cara a futuras catástrofes.

Planificación y riesgo volcánico en pequeños espacios insulares.

La consideración del riesgo asociado a un potencial evento natural extremo en la ordenación y la planificación urbana presenta una trascendencia mayor en las islas de pequeña dimensión, debido a la exigüidad del territorio y su elevada ocupación. En estos casos, reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante futuros eventos no es una tarea sencilla, pues se enfrenta a numerosos condicionantes (Wilkinson *et al.* 2016). Cuando se trata de riesgo volcánico, una adecuada monitorización puede evitar la pérdida de vidas humanas, dado que una erupción suele venir precedida de un conjunto de anomalías en ciertos parámetros que pueden ser detectadas con antelación, facilitando así la evacuación de la población. No obstante, ello no evita la pérdida de bienes materiales, tanto viviendas como infraestructuras y equipamientos, cuya desaparición trastoca a las sociedades afectadas.

Podría pensarse que la mejor opción para minimizar el riesgo volcánico es impedir el asentamiento de población y actividades económicas en aquellas zonas donde se verifique una mayor exposición al peligro. Sin embargo, en la mayoría de las islas pequeñas esta opción resulta casi inviable. Por un lado, una parte significativa de la población y las actividades económicas ya se ubican en los lugares expuestos a mayores amenazas, especialmente cuando la frecuencia de las erupciones históricas ha sido baja (Wilkinson *et al.* 2016), con las evidentes dificultades de reasentamiento que ello implica. Por otro lado, la pequeñez contribuye al reducido tamaño de las zonas completamente libres de riesgos, por lo

que descartar espacios expuestos a un cierto riesgo puede comprometer cualquier estrategia de desarrollo, como ocurriría en Martinica (Leone 2002).

Por eso, suele imponerse la opción de la convivencia con el riesgo volcánico, asumiéndolo como una parte integrante de la vida, aunque tomando medidas que permitan reducir la vulnerabilidad de la población (Kelman y Mather 2008), más o menos efectivas en función de la capacidad técnica y económica de las instituciones implicadas. Esta opción, que supone un compromiso para evitar el abandono del territorio, suele contar con numerosas dificultades para llevarse a cabo, no solo por la oposición de las élites locales, que ven peligrar sus opciones de enriquecimiento, o de los habitantes, que se niegan a cualquier cambio en las formas tradicionales de ocupar el territorio, sino por la debilidad y/o impericia de políticos y funcionarios de la administración, incapaces de implementar de manera efectiva los planes aprobados, como demuestra el caso de la isla franco-neerlandesa de Saint-Martin (Moatty y Grancher 2022).

Metodología y fuentes

El análisis de riesgos cuenta con una larga tradición en el seno de la geografía, al requerir de un conocimiento integrado de las relaciones entre el medio físico y las sociedades humanas que tienen lugar sobre un determinado espacio. Siendo unos de los ámbitos de investigación que ha presentado un mayor auge durante los últimos años, debido a la creciente preocupación con los riesgos asociados al cambio climático, no extraña el peso que ha ido adquiriendo dentro de la geografía académica (Ribas y Saurí, 2006).

El trabajo que aquí presentamos se inscribe dentro de esa tradición, adoptando una metodología de estudio de caso. Aunque los estudios de caso han llegado a ser menospreciados, Flyvbjerg (2006) ha defendido sus virtudes para entender el mundo real. Se pierde la amplitud de las grandes muestras y cierta capacidad de generalizar, pero se gana en profundidad, lo que contribuye notablemente a ese entendimiento de la realidad. El carácter multidimensional y la variabilidad espacial del riesgo y la vulnerabilidad requieren de un examen exhaustivo de las condiciones y procesos sociales y biofísicos subyacentes. Por ello, los estudios de caso centrados en lugares y contextos socioeconómicos y culturales concretos han terminado convirtiéndose en una metodología esencial en los trabajos sobre estas cuestiones (Ford *et al.* 2010). Asimismo, dado que la contribución se centra en la estrategia de planificación urbana y ordenación territorial para la etapa post-catástrofe, no debemos olvidar que ambas actividades continúan dominadas por prácticas políticas profundamente neoliberales. Dichas prácticas siempre se “articulan a través de estrategias contextualmente específicas” (Brenner y Theodore 2005, p. 102), por lo que la escala de estudio local resulta la más adecuada para poner de manifiesto sus particularidades espacio-temporales (Baeten 2017).

| Tipo | Descripción |
|---|---|
| Prensa local | <ul style="list-style-type: none"> - Periódicos digitales: La Palma Ahora; El Apurón; El Periódico de La Palma; El Time - Diarios impresos ámbito provincial: Diario de Avisos; El Día - Emisoras locales: COPE La Palma; Radio La Palma Cadena SER; Onda Cero La Palma; 7.7 La Palma Radio |
| Legislación específica (aprobada y borradores) | <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Borrador de Decreto-ley de recuperación de la situación de normalidad residencial en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (versión 6, 08/02/2023; versión 7, 17/03/2023; y versión 8, 07/07/2023). - Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, de 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. |
| Presentaciones públicas del Marco Territorial (diapositivas y vídeos) | <ul style="list-style-type: none"> - Presentación del Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción (Propuesta de ordenación, versión 1, 18/07/2022). - Jornada sobre el marco territorial para la recuperación de La Palma tras la erupción del volcán. Propuestas provenientes de la planificación territorial para una recuperación social, económica y ambiental duradera (20/10/2022). - Presentación del borrador del Decreto Ley y de la propuesta de ordenación (versión 6, 20/01/2023). - Presentación de la Propuesta de Ordenación Dentro de Coladas (versión 6, 20/01/2023). - Presentación de la Propuesta de Ordenación Fuera de Coladas (versión 6, 20/01/2023). - Presentación del borrador del Decreto Ley y de la propuesta de ordenación (versión 8, 04/07/2023). |
| Planificación territorial | <ul style="list-style-type: none"> - Plan Insular de Ordenación de La Palma (PIOLP). - Plan Territorial Especial de Prevención de Riesgos de La Palma (PTEPR-LP). |
| Informes técnicos relacionados con el Marco Territorial | <ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre las edificaciones y parcelas afectadas en el ámbito de la colada. Diagnóstico edificatorio. - Informe de intervención social. - Informes de Criterio de Experto Científico del Marco Territorial. - Mapas resultantes de los trabajos científicos en el Marco Territorial. |

Tabla 1. Principales fuentes documentales utilizadas

Los diferentes documentos y presentaciones públicas que acompañaron la redacción de una ley por parte del Gobierno de Canarias, que debe proporcionar un marco de ordenación territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción en el Valle de Aridane, constituyen las fuentes básicas utilizadas para llevar a cabo el estudio de caso (tabla 1). A ello se une la revisión de la literatura existente, el seguimiento de los medios de comunicación locales y ciertas estadísticas básicas sobre población y vivienda. Asimismo, el primer autor es natural de Los Llanos de Aridane, localidad donde residió una buena parte de su vida y con la que mantiene estrechos vínculos familiares que dan lugar a frecuentes visitas, por lo que cuenta con un amplio conocimiento empírico de la realidad social y territorial de La Palma así como de la comarca más afectada por la reciente erupción.

El Valle de Aridane: un territorio expuesto a un elevado riesgo volcánico.

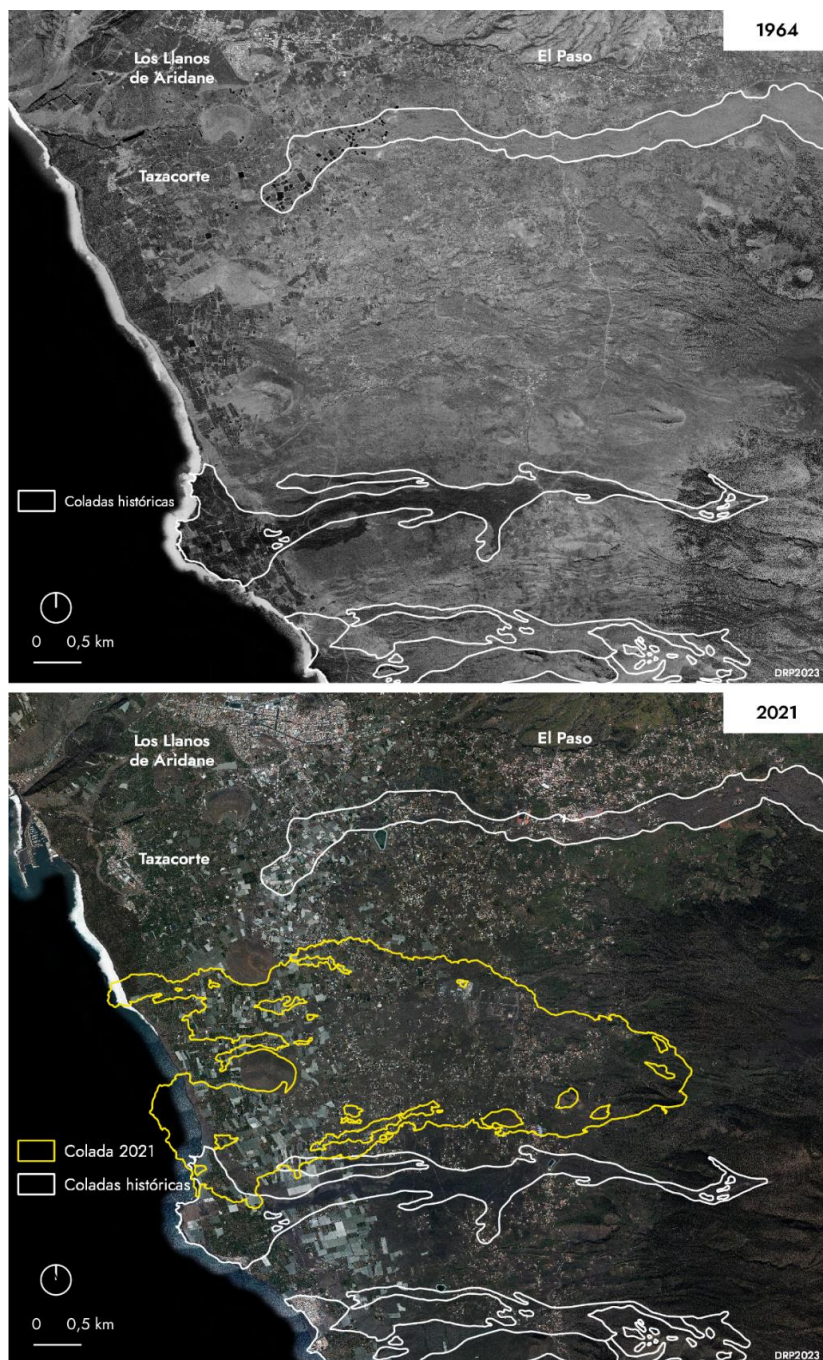
Una compleja configuración territorial.

La colada de lava asociada a la erupción volcánica desarrollada en La Palma entre septiembre y diciembre de 2021 ocupó 1.219 hectáreas, el 1,72% de los 708,3 km² de la superficie insular. Aunque esta cifra podría llevar a pensar en un impacto relativamente reducido, que en esa escasa superficie arrasada por la colada residiesen 2.329 habitantes, hubiera una oferta de alojamiento turístico de 1.161 camas, la red viaria sumara 74 km y se contabilizaran 3.974 edificios (entre ellos 1.562 viviendas) y 370 ha de cultivos, da una muestra de la densidad y complejidad socio-económica del espacio afectado. A ello debe sumarse que, como consecuencia de la erupción, otros espacios del Valle de Aridane han quedado relativamente aislados al encontrarse sepultada parte de la red viaria que facilitaba su accesibilidad terrestre, como los diferentes núcleos del barrio de Las Manchas. Y en el litoral, el acceso a los núcleos de La Bombilla y Puerto Naos continúa restringido, debido a los elevados valores de las emanaciones de dióxido de carbono que allí se registran como consecuencia del proceso de desgasificación del volcán (Hernández *et al.*, 2022), impidiendo el regreso de más de 700 habitantes y reduciendo la oferta de alojamiento turístico de la Isla en otras 2.528 camas.

Por tanto, la reducida escasez de superficie sepultada no impide la existencia de un impacto considerable, estrechamente relacionado con el hecho de que la colada atravesara el territorio económicamente más dinámico de la Isla. Aunque en él perviven elementos clásicos de la ruralidad, asociados al dominio de las actividades agrarias, se observan sobre todo lógicas y dinámicas de funcionamiento propias de los espacios suburbanos que han tomado cuerpo durante las últimas décadas. Todo ello como resultado de las diferentes transformaciones económicas experimentadas

por este territorio desde mediados del siglo XX (Afonso Pérez 1988 y García Rodríguez 1983, 1992 y 1994).

Figura 2. Evolución de la ocupación dispersa del territorio en el Valle de Aridane (La Palma).



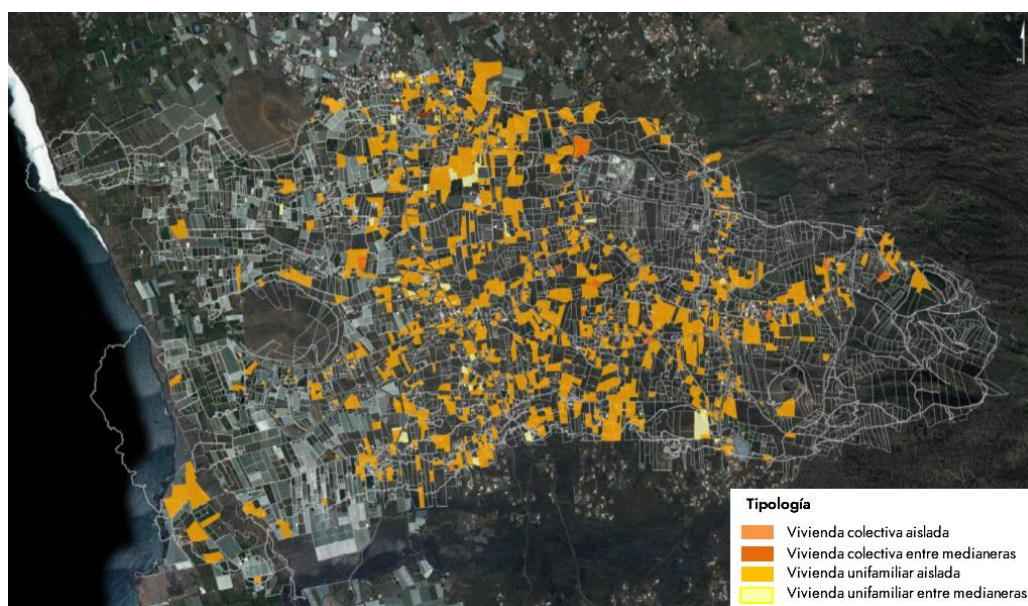
Fuente: Orofotos de La Palma de los años 1964 y 2021 disponibles en la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias: https://www.idecanarias.es/listado_servicios. Elaborado con QGIS

El desarrollo de la agricultura intensiva de exportación vinculada al cultivo del plátano entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado es la primera de esas transformaciones. El crecimiento de la actividad económica y de la población

asociado al auge de la misma redundó en una primera acentuación del poblamiento disperso preexistente (Ramos Pérez 2021). Pero el gran salto cuantitativo de dicha dispersión debe relacionarse preferentemente con la segunda transformación económica, la vinculada al desarrollo de la actividad turística desde finales de los años ochenta, con la llegada a La Palma de los primeros vuelos chárter procedentes de Alemania. En las medianías meridionales del Valle emergió una potente oferta de alojamientos turísticos en suelo rústico, dispersa en edificaciones aisladas y beneficiada por las excelentes características paisajísticas y climáticas de ese espacio. Además, el flujo turístico vino acompañado de un flujo migratorio que llevó a la Isla nuevos residentes originarios de algunos de los principales países emisores del turismo, mayoritariamente alemanes, una parte significativa de los cuales optó por instalar su residencia en el Valle.

Ambas transformaciones reforzaron el carácter urbano del casco de Los Llanos de Aridane, un núcleo que supera actualmente los 12.000 habitantes y que, junto con la capital insular, es clave en la organización funcional de La Palma. A pesar de su pequeño tamaño, este núcleo evolucionó de agrocuidad dependiente del cultivo del plátano a centro urbano con funciones comerciales y servicios cuya influencia se extiende por todo el oeste insular. En ese proceso terminó configurándose un amplio espacio de urbanización difusa, extendido al sur del núcleo urbano (figura 2), al que se sumaron nuevas actividades, así como el refuerzo de la función residencial, derivado tanto de la carestía de la vivienda en el casco de Los Llanos como de la búsqueda de espacios de mayor calidad paisajística. Ello explica que el 74% de las parcelas sepultadas por la colada tuvieran uso residencial o turístico y en el 91% de los casos respondieran a la tipología de vivienda unifamiliar aislada (figura 3).

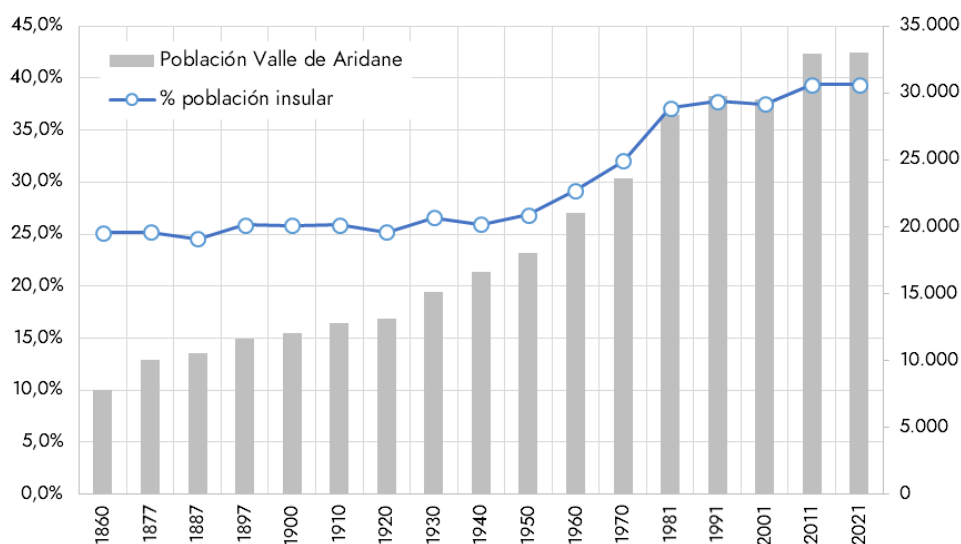
Figura 3. Parcelas residenciales afectadas



Fuente: GESPLAN (2022)

La escasa disciplina urbanística que ha caracterizado durante décadas a los tres municipios del Valle, las facilidades de desplazamiento que propicia la amplia difusión social del automóvil particular y la eliminación de las restricciones que priorizaban el suelo rústico para usos agrarios a partir de la aprobación en 2002 de la primera ley que articulaba medidas específicas de ordenación territorial de la actividad turística para El Hierro, La Gomera y La Palma -*ley de las islas verdes* (BOC 2002)-, incentivaron esta dinámica de urbanización difusa. Factores que asimismo ayudan a entender la existencia de centenares de edificaciones ilegales en la zona afectada por la colada, como ponen de manifiesto las discrepancias entre el número de edificaciones realmente destruidas (3.974) y aquellas que figuran en el Catastro (3.413) (GESPLAN 2022). O que también contribuyen a explicar cómo, a pesar del escaso dinamismo demográfico que experimenta el Valle (García Rodríguez 2023, figura 4), la artificialización del suelo sea creciente. Mientras el ritmo de crecimiento de la población se situó en el 10,6% durante el periodo 1987-2006, el del suelo artificial rondaba el 94% durante el mismo periodo¹, siguiendo un patrón similar al del resto del país. Parfraseando a Tierney (2019), podríamos afirmar que en el Valle se ha construido lo que se ha querido, donde se ha querido y cuando se ha querido.

Figura 4. Evolución de la población del Valle de Aridane (1860-2021).



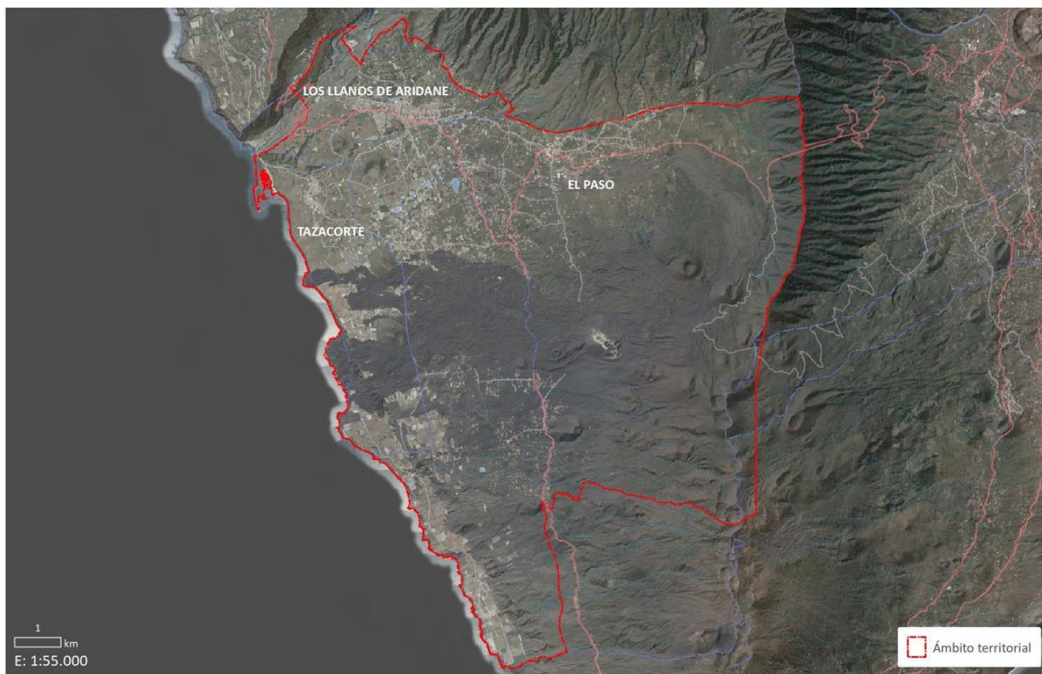
Fuente: ISTAC e INE.

En definitiva, encontramos un espacio suburbano, articulado por una pequeña ciudad, que constituye una sola realidad funcional, más allá de la actual división

¹ Los datos de superficie artificial para los municipios, áreas urbanas, provincias y comunidades autónomas pueden encontrarse en el Atlas Digital de las Áreas Urbanas de España, disponible en <https://atlasau.mitma.es/>

administrativa en tres municipios². Sin duda, ello justificaría que el proceso de recuperación y reconstrucción se articulase sobre una propuesta de ordenación territorial que no se limitase únicamente al espacio estrictamente ocupado por la colada y tuviera un verdadero carácter supramunicipal, tal y como parecía ser la idea original del Gobierno de Canarias cuando definió el ámbito espacial de actuación del nuevo marco territorial (figura 5). Sin embargo, esa no fue la dirección en la que finalmente se avanzó.

Figura 5. Ámbito original de actuación del nuevo Marco Territorial



Fuente: Reproducido de GESPLAN (2023b)

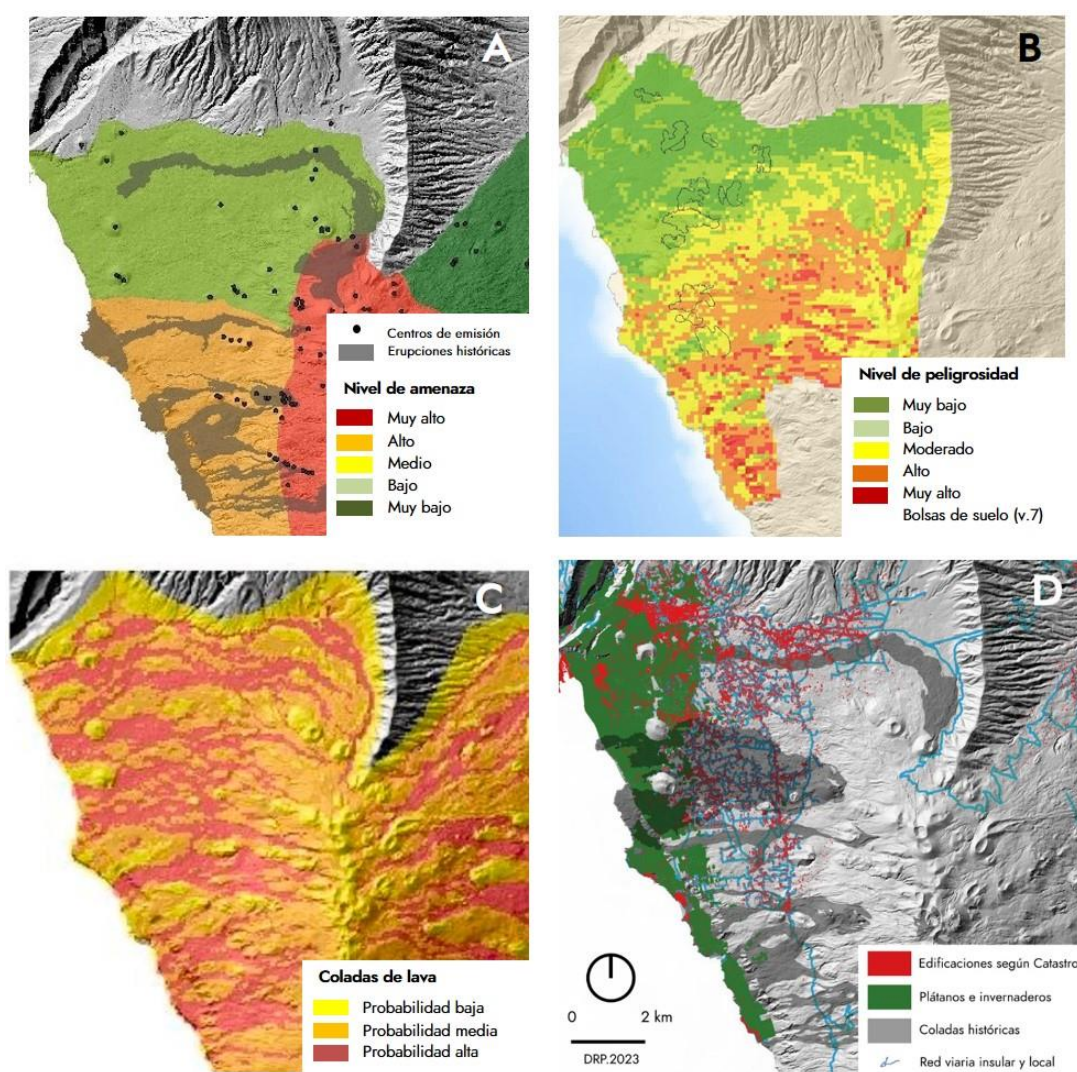
Ordenación del territorio y riesgo volcánico en La Palma.

El registro histórico de erupciones volcánicas de La Palma, aquellas que han quedado documentadas por el ser humano, puede remontarse al año 1470 (Romero Ruiz 1990). En estos más de 550 años han tenido lugar en la Isla ocho erupciones y en cinco casos las coladas terminaron discurriendo por la vertiente occidental de Cumbre Vieja, afectando en mayor o menor medida al Valle de Aridane. Por tanto, las probabilidades de que una nueva erupción vuelva a damnificar a este territorio son elevadas, tal y como ponen de manifiesto diferentes estudios de peligrosidad elaborados (figura 6), aunque sus resultados no sean totalmente coincidentes. Ello justifica que el riesgo volcánico debería considerarse a la hora de abordar la

² En 1812, cuando tuvo lugar la organización municipal moderna de España emanada de la promulgación de la Constitución de Cádiz, el territorio del Valle de Aridane se organizó como un único municipio, denominado Los Llanos. En 1837 se produce la segregación de El Paso y en 1925 la de Tazacorte, permaneciendo hasta el momento dicha configuración.

ordenación del territorio y la planificación urbana que guíe la recuperación y reconstrucción, sobre todo si el objetivo es reducir la vulnerabilidad ante futuros eventos. Para esto último resulta clave alterar significativamente el modo de ocupar el territorio, pues la erupción se encargó de demostrar que la dispersión es un factor de incremento de la vulnerabilidad, tanto porque amplía notablemente la superficie en la que se pueden ver afectadas edificaciones, como porque ralentiza la evacuación a través de una red de estrechos caminos y servidumbres privadas (Daranas Carballo 2023).

Figura 6. Evaluación de la peligrosidad volcánica en el Valle de Aridane según diferentes estudios (A, B, y C) y distribución de los principales bienes potencialmente afectados (D).

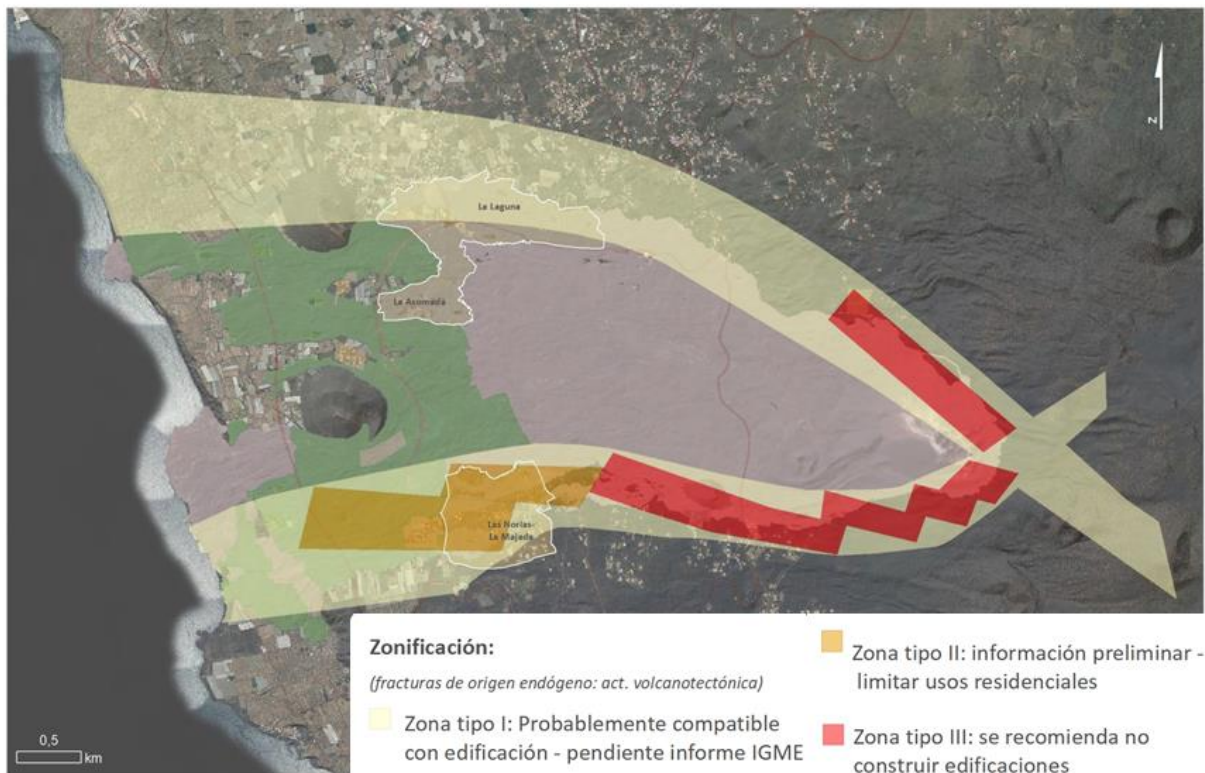


Fuente: (A) Reproducido del Avance del Plan Insular de Actuación ante el Riesgo Volcánico de La Palma (PAIV): https://villademazo.com/wp-content/uploads/2021/10/Folleto_ciudadania_PAIV.pdf. (B) Reproducido de la Propuesta de Ordenación dentro de coladas del Marco Territorial: <https://lapalma.planderecuperaciondecanarias.es/prclp/>. (C) Reproducido de Martí, Becerril y Rodríguez (2022). (D) Elaboración propia con QGIS a partir del Plan Insular de Ordenación de La Palma (https://services.arcgis.com/hkQNLKNeDVYBjvFE/arcgis/rest/services/PIOLP_Usos_del_Suelo/FeatureServer/0), la Dirección General del Catastro (<https://www.sedecatastro.gob.es/>) y la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) (<https://visor.grafcan.es/visorweb/default.php?svc=svcEIEL>)

Esa ocupación desordenada del Valle de Aridane, pero también del resto de la Isla, gestada durante las últimas décadas, evidencia que los efectos de la erupción del volcán de San Juan en 1949 no generaron conciencia alguna sobre el riesgo potencial existente. Idealizada como una catástrofe menor, algunos trabajos muestran que su impacto, teniendo en cuenta el contexto de la época, fue muy superior a lo que se suponía (Ramos Pérez y Ramos Pérez 2022). Todo ello demuestra la necesidad de evidenciar la existencia del riesgo y trasladarla a los documentos de planificación si se quieren minimizar los daños de futuros eventos.

El riesgo volcánico también debe tenerse en cuenta para la ordenación del conjunto de la Isla, pues la vertiente oriental de Cumbre Vieja no está exenta de la probabilidad de que la lava discurra por ella hacia el mar, ya que ello depende de la ubicación de los centros de emisión (Martín Raya 2020; Martí *et al.* 2022). Zonas muy pobladas como la comarca de Las Breñas e infraestructuras básicas para la isla como el aeropuerto podrían llegar a verse afectadas por las coladas. Por tanto, sería deseable avanzar hacia una estrategia de restricción o autorización condicional de la urbanización en zonas definidas como de riesgo elevado para la población, sus bienes y actividades, siguiendo, por ejemplo, el enfoque de los planes de prevención de riesgos franceses.

Figura 7. Riesgo geotécnico asociado a las fallas volcánicas activas



Fuente: Reproducido de GESPLAN (2023b)

En el Valle de Aridane, esta consideración del riesgo volcánico es algo perentorio, ya que los resultados de los estudios llevados a cabo en el territorio afectado por la colada demuestran que (figura 7):

- Persisten elevadas temperaturas en buena parte del campo de lavas, con tiempos de enfriamiento estimados superiores a la década.
- Se observan evidentes dificultades para la cimentación de edificaciones sobre la colada, desaconsejándose las intervenciones en zonas con un espesor superior a los cinco metros.
- Existen fallas volcánicas activas que incrementan los riesgos geotécnicos, propiciando que en una parte de los bordes de la colada no sea recomendable la construcción de nuevas edificaciones y en otra sería conveniente limitar los usos residenciales.

Si a ello le unimos que todo el Valle presenta una alta probabilidad de resultar afectado por coladas de futuras erupciones (figura 6), evitar nuevos asentamientos de población y minimizar la ubicación de infraestructuras y equipamientos básicos sobre la reciente colada y al sur de la misma podría considerarse la mejor opción. Sobre todo si tenemos en cuenta que únicamente con los suelos urbanos no consolidados y urbanizables delimitados o sectorizados de los cascos urbanos de los tres municipios podría acomodarse fácilmente a los afectados por la pérdida de su vivienda principal. De hecho, según la última estimación disponible, el planeamiento en vigor en los tres municipios del Valle permite construir 5.014 viviendas, la mayoría en esos cascos o su entorno próximo (MITMA, 2023).

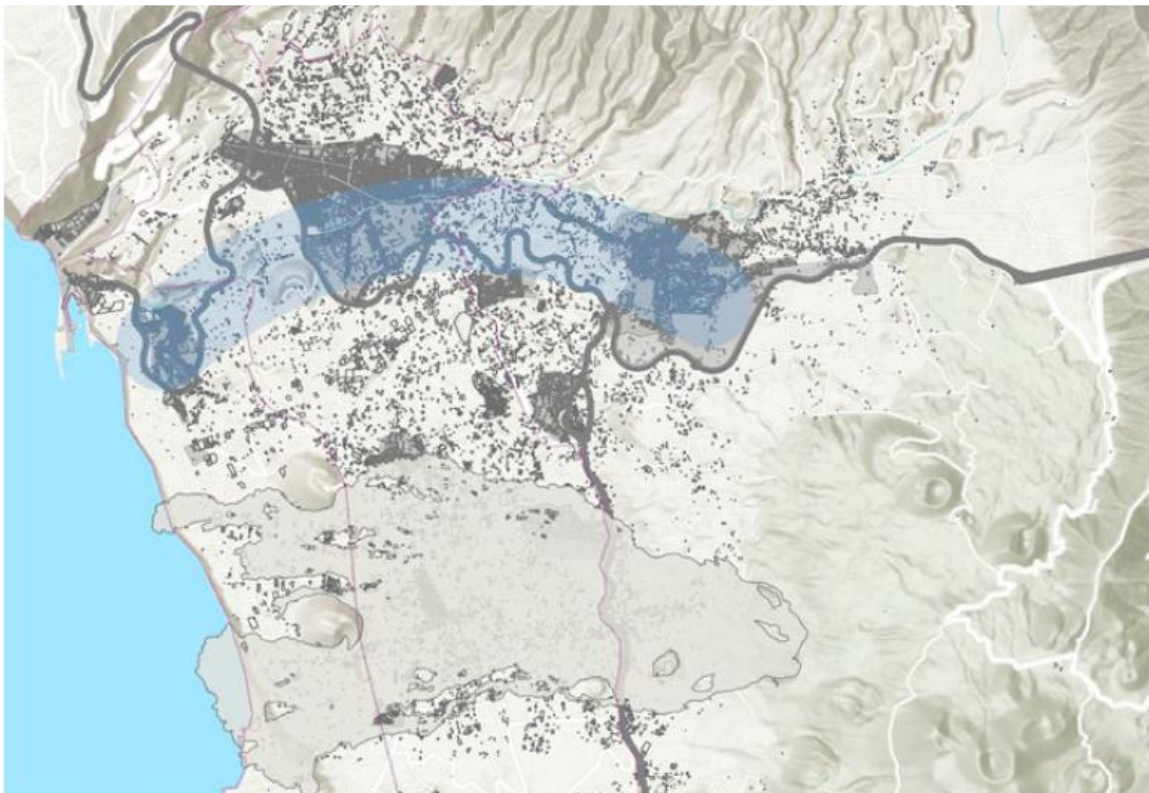
Así parece entenderlo la jefa del Servicio de Ordenación del Territorio del Cabildo Insular, cuando en una reciente publicación afirma que:

...] la franja territorial que comprende las cabeceras de los tres municipios del Valle de Aridane es la más idónea para acoger población y actividad económica tras la erupción volcánica. Las actuaciones que en materia de ordenación territorial son precisas para ello constituyen una oportunidad para sentar las bases de un modelo que propicie un uso más eficiente de los recursos naturales, mejore la salud y el bienestar de sus habitantes, y facilite la mitigación, adaptación y resiliencia ante el cambio climático (Barreto Cabrera 2023).

Dicha franja (figura 8), se corresponde con el espacio fuera de la colada donde algunos estudios indican que la peligrosidad asociada a una nueva erupción volcánica sería menos probable (figura 6A y 6B), si bien no existe un consenso al respecto (figura 6C). En todo caso, con ello se estaría intentando cumplir con la premisa de una recuperación orientada hacia la mitigación del riesgo, alejando los asentamientos de población de zonas donde la probabilidad de exposición a un nuevo evento es mayor. De paso se optaría por un modelo de ocupación menos

difuso y más compacto, lo que podría contribuir a un menor consumo del ya escaso suelo rústico disponible en la comarca tras la erupción y a la potenciación del transporte colectivo frente al vehículo particular a la hora de articular la movilidad en el Valle. En ese sentido, la vía de circunvalación del casco urbano de Los Llanos de Aridane ya existente y la prevista para El Paso, podrían constituir un límite lógico para contener el desbordamiento meridional de la urbanización.

Figura 8. La franja territorial de las tres cabeceras municipales



Fuente: Reproducido de Barreto Cabrera (2023).

La ordenación territorial del Valle de Aridane tras la erupción

El Decreto-ley 1/2022: solución individual a un problema colectivo.

El 20 de enero de 2022, pocos días después de haber terminado la erupción, el Gobierno de Canarias aprobaba el decreto-ley 1/2022, mediante el cual adoptaba medidas extraordinarias para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción (BOC 2022). La norma, sucesivamente modificada, permitía a quienes habían perdido su vivienda habitual como consecuencia de la erupción, construir otra en cualquier parcela de su propiedad que estuviera en suelo rústico común o de protección agraria o paisajística, eliminando las restricciones existentes para la construcción en ese tipo de suelos.

El decreto-ley original fue ratificado por unanimidad por todos los grupos políticos del Parlamento de Canarias, en un contexto de creciente presión ciudadana

por la falta de viviendas disponibles en el mercado. Pensado como una solución transitoria, ha terminado condicionando cualquier planteamiento sobre la ordenación territorial del Valle de Aridane, al espolear un poblamiento disperso que, paradójicamente, convenía limitar desde una perspectiva de reducción de la vulnerabilidad frente al riesgo volcánico. De hecho, hasta marzo de 2023, la norma ha permitido el asentamiento disperso de al menos 152 viviendas (figura 9), a las que pueden sumarse otro centenar según las estimaciones de los ayuntamientos implicados (GESPLAN 2023c).

Figura 9. Viviendas construidas por los afectados al abrigo del Decreto-ley 1/2022



Fuente: Reproducido de GESPLAN (2023c)

Este número será mucho mayor en los próximos años, tras la última modificación del decreto llevada a cabo en diciembre de 2023. En esa fecha se extendió su vigencia, pasando de los dieciocho meses inicialmente previstos hasta los cuatro años. Asimismo, su ámbito de aplicación pasó de las viviendas habituales a todos los usos residenciales, incluyendo segundas residencias y viviendas vacacionales. Además, para poder construir en el suelo rústico común o protegido de municipios no afectados por la erupción, se elimina el requisito de poseer una parcela con anterioridad a la fecha de la erupción (BOC, 2023). Dadas las posibilidades que ofrece el planeamiento en vigor, como señalamos anteriormente, es muy discutible que su aprobación y la posterior extensión de su vigencia respondan a la falta de suelo para edificar vivienda en el Valle de Aridane. Otra cosa bien diferente es que las características de dichos suelos o las tipologías que pudieran construirse no respondan a los deseos manifestados por parte de la población afectada.

Un nuevo marco territorial frustrado

El nuevo *Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción del volcán en la isla de La Palma*, impulsado tras finalizar la erupción por el Gobierno de Canarias, el primero de centro-izquierda desde 1987³, debía ser un ambicioso documento de ordenación de ámbito supramunicipal para el conjunto del Valle de Aridane, capaz de definir el escenario de intervención urbanística y territorial de la comarca tras la catástrofe, cumpliendo con un enfoque para la recuperación inspirado en las recomendaciones internacionales (UNDRR 2015; tabla 1).

Tabla 1. Premisas del enfoque de recuperación del Valle de Aridane

-
- La recuperación post-desastre tiene que ser abordada desde un enfoque y una perspectiva de derechos, centrado en las personas.
 - Relación entre gestión de desastres y gobernabilidad, facilitando la recuperación, lo más temprano posible, de los modos y medios de vida de las personas.
 - Proceso de recuperación orientado a la reducción de riesgos.
 - En la recuperación post-desastre deben estar involucrados todas las Administraciones.
 - Orientar las políticas bajo el enfoque del desarrollo sostenible.
 - Proceso de recuperación inscrito dentro de la gestión integral.
-

Fuente: Metas y Objetivos del Marco Territorial recogidos en <https://lapalma.planderecuperaciondecanarias.es/prclp/>

³ El gobierno regional estaba sustentado por cinco partidos cuyos diputados aseguraban la mayoría absoluta en el Parlamento de Canarias tras acordar en junio de 2019 un *Pacto de Progreso y Cambio*: PSOE (centro-izquierda estatal), Podemos (izquierda estatal), Sí Se Puede (izquierda nacionalista), Nueva Canarias (izquierda regionalista) y Agrupación Socialista Gomera (escisión del PSOE en La Gomera). El PSOE estaba al frente de la Consejería de Transición Ecológica, responsable de la elaboración del marco territorial.

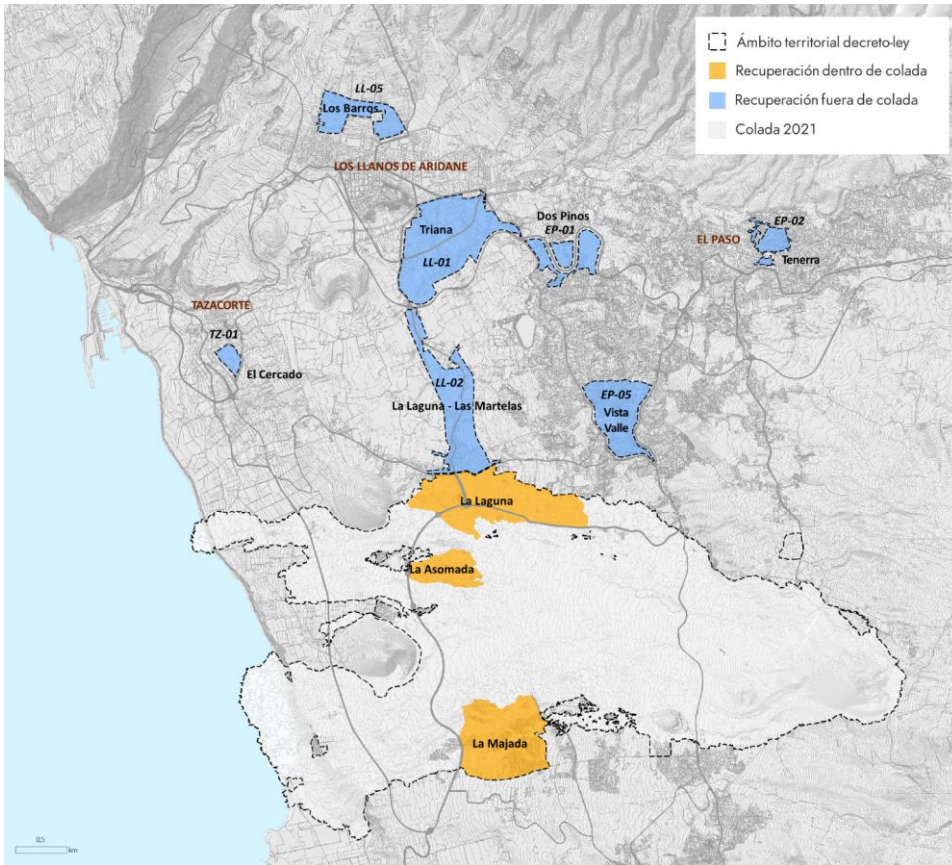
Desde un punto de vista jurídico, se decidió abordar este proceso mediante la redacción de tres decretos-ley para cada uno de los ámbitos considerados (residencial, agrícola e industrial), si bien el primero de ellos, dada su naturaleza urbanística, tendría un papel clave para el modelo territorial resultante.

Su redacción estuvo condicionada por un proceso de participación ciudadano abierto para evaluar las necesidades post-desastre y discutir con los afectados las diferentes posibilidades de intervención territorial. En el mismo quedó claro que la mayoría de ellos aspiraba a replicar el poblamiento preexistente, recuperando la tipología de vivienda dominante, la casa unifamiliar con huerto. A pesar del reducido número de afectados que participó en el proceso, pues a las distintas sesiones de los talleres nunca asistió más del 21% de los invitados (GESPLAN 2023e), ello es significativo del enorme sesgo en la percepción del riesgo volcánico existente entre parte de la población de la comarca, incluso tras una erupción tan devastadora como la de 2021. Sin embargo, hasta la séptima versión del borrador de la norma que debía hacer realidad el nuevo marco territorial, los planificadores del Gobierno de Canarias mantuvieron una propuesta de ordenación residencial que conectaba con los planteamientos de concentrar la población y las actividades en la franja territorial septentrional de la comarca, al objeto de reducir la dispersión y minimizar futuros riesgos (figura 10).

Para ello se definieron bolsas de suelo urbanizable, tanto en el interior como en el exterior de la colada, para posteriormente proceder a restituir la normalidad residencial mediante una permuta de las parcelas de los afectados (Gobierno de Canarias 2023a). Un proceso que sería organizado, al igual que la concentración parcelaria agrícola (Gobierno de Canarias, 2023d), por una *Agencia de gestión de la recuperación de la situación de normalidad en la isla de La Palma* (AGESNORM), un organismo público de la Comunidad Autónoma de Canarias, de naturaleza consorcial, en la que se subsumirán algunas de las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio de las diferentes administraciones competentes.

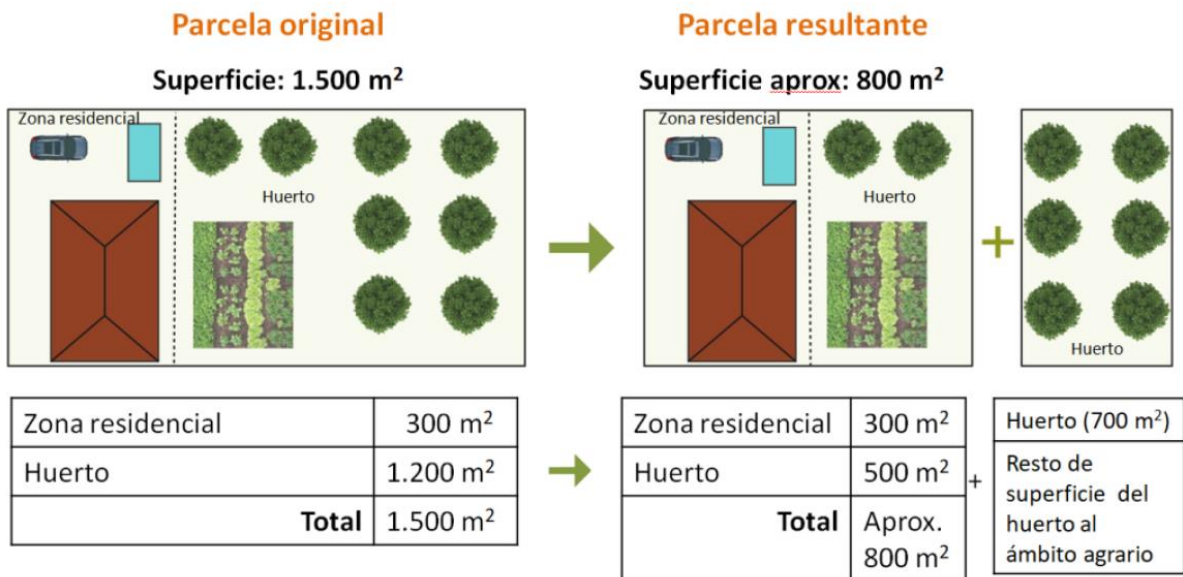
A través de dicha Agencia se ofrecerían parcelas urbanizadas a los propietarios de terrenos afectados por la erupción, con una edificabilidad equivalente a la que tenían previamente (figura 11), siempre y cuando cedieran a la administración pública competente la propiedad sepultada (artículo 9.1). Asimismo, para aquellos propietarios con pocos recursos económicos para edificar una nueva vivienda con las ayudas recibidas, se preveía el acceso a una vivienda protegida en suelos también identificados en el decreto (artículo 10). Dado que este procedimiento implicaba la expropiación forzosa de las parcelas que componen los nuevos suelos residenciales (artículo 9.3 y 9.4), a quienes se vieran en esta circunstancia se les ofrecería la correspondiente indemnización económica (artículo 9.5) o el acceso a una de las nuevas parcelas urbanizadas (artículo 9.2), circunstancia esta que multiplicaba la complejidad de la actuación.

Figura 10. Recuperación de la normalidad residencial (versión 7)



Fuente: Reproducido de Gobierno de Canarias (2023a, 2023b) con modificaciones del autor.

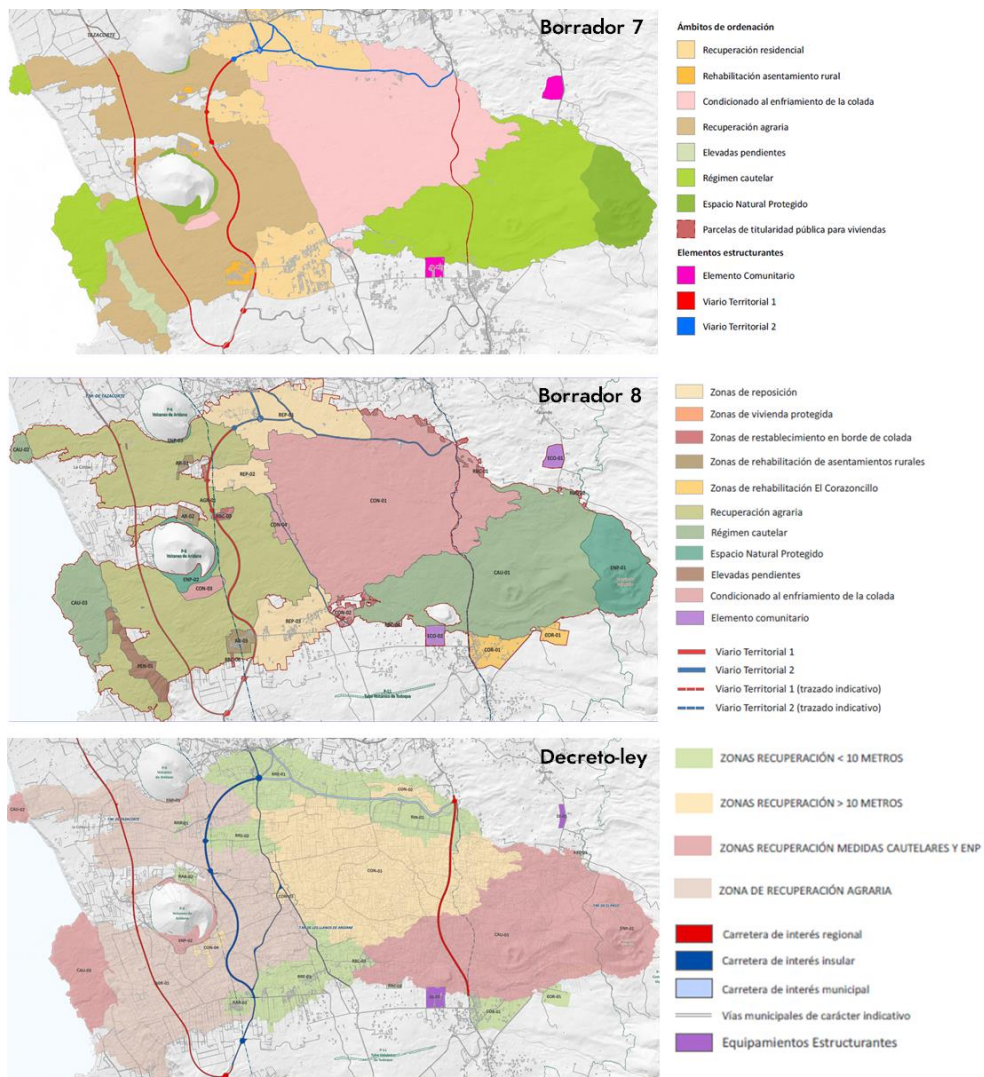
Figura 11. Ejemplo de parcela resultante tras la permuta



Fuente: Reproducido de GESPLAN (2023d)

Esa solución pretendía evitar en la medida de lo posible el asentamiento de población en las zonas de mayor peligrosidad, limitando la ubicación de infraestructuras y equipamientos básicos en las mismas y restringiendo el tipo de actividades económicas que podrían desarrollarse sobre la colada (Figura 12). Se permitía la recuperación del uso agrícola en el espacio más próximo a la costa (29% de la superficie de la colada), mientras el uso residencial se limitaba a los núcleos de La Laguna-La Asomada y Las Norias-La Majada (11,1%). Con el proceso de reparcelación, previsto tanto para el uso agrícola como el residencial, se podía alcanzar una mejor organización interna en estas intervenciones, al objeto de facilitar una evacuación rápida y segura en caso de erupción. En el caso de los asentamientos residenciales, aunque se permitían las viviendas unifamiliares con huertos anexos, la organización prevista impedía la dispersión anterior al situar las nuevas parcelas y edificaciones en torno a una serie de ejes estructurantes que permitían ganar en compacidad (figura 13).

Figura 12. Propuestas de ordenación estructural del interior de la colada



Fuente: Gobierno de Canarias (2023b y 2023c) y BOC (2023).

Finalmente, más del 56% de la colada quedaba excluida del proceso, bien porque se trataba de espacios propuestos para su protección, bien porque las elevadas temperaturas y los riesgos geotectónicos imponían notables restricciones sobre cualquier actuación a corto y medio plazo.

La magnitud de las bolsas de suelo residencial definidas fuera de las coladas, con 191 hectáreas que permitían construir 6.166 viviendas y acoger más de 15.400 habitantes, parecía ser la estrategia para impulsar una progresiva migración del poblamiento hacia el norte de la comarca. Pero también para alterar la tipología de vivienda dominante, pues únicamente el 17% de las viviendas previstas eran unifamiliares (tabla 2). Ello explicaría el intento de ordenar mediante un procedimiento extraordinario un número tan elevado de viviendas que, en realidad nada tenían que ver con la normalidad residencial previa que se quería restituir: 1.562 viviendas principales donde habitaban 2.329 residentes.

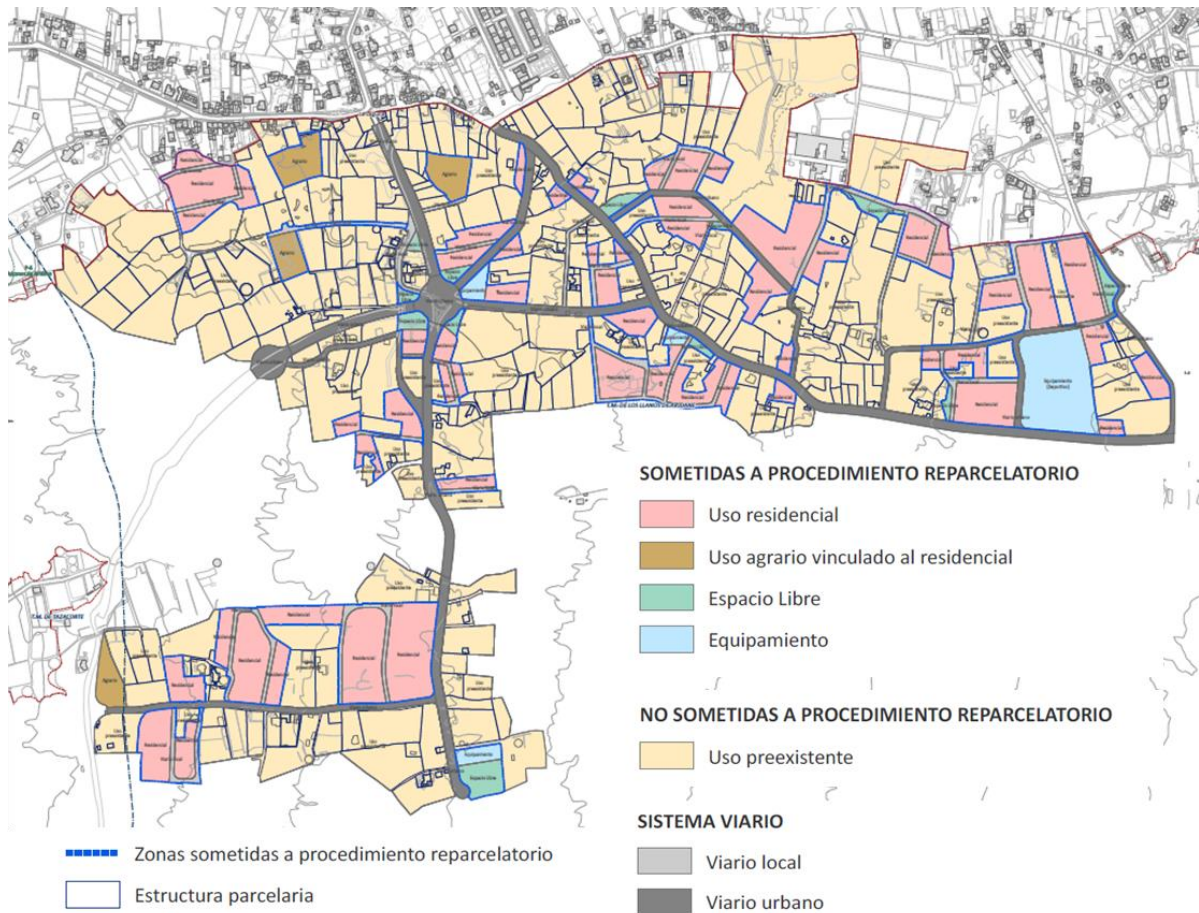
Tabla 2. Viviendas y habitantes en los suelos previstos fuera de la colada para la recuperación de la normalidad residencial del Valle de Aridane (versión 7)

| Nombre | Código (fig. 5) | Superficie TOTAL (Ha) | Unifamiliar aislada | | Manzana cerrada (unifamiliar o colectiva) | | Colectiva bloque abierto | | Superficie residencial (Ha) | Viviendas TOTAL | Habitantes estimados |
|----------------|-----------------|-----------------------|---------------------|--------------|---|--------------|--------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------|----------------------|
| | | | Superficie (Ha) | Viviendas | Superficie (Ha) | Viviendas | Superficie (Ha) | Viviendas | | | |
| Triana | LL-01 | 66,1 | - | - | 9,4 | 938 | 13,3 | 3.314 | 22,6 | 4.252 | 10.629 |
| La Laguna | LL-02 | 45,5 | 7,4 | 178 | 4,8 | 483 | - | - | 12,2 | 661 | 1.652 |
| Los Barros | LL-03 | 20,4 | 10,9 | 261 | - | - | - | - | 10,9 | 261 | 654 |
| El Cercado (*) | TZ-01 | 4,3 | - | - | 0,9 | 85 | 0,6 | 152 | 1,5 | 237 | 595 |
| Dos Pinos | EP-01 | 17,3 | 9,3 | 223 | - | - | - | - | 9,3 | 223 | 558 |
| Tenerra (*) | EP-02 | 6,3 | 0,2 | 4 | 1,6 | 160 | - | - | 1,8 | 164 | 409 |
| Vista Valle | EP-05 | 31,0 | 15,3 | 368 | - | - | - | - | 15,3 | 368 | 920 |
| TOTAL | | 190,9 | 43,1 | 1.034 | 16,7 | 1.666 | 13,9 | 3.466 | 73,6 | 6.166 | 15.417 |

Fuente: GESPLAN (2023b).

Nota: (*) Suelos de uso residencial ya previstos en los PGO de Tazacorte y El Paso.

Sin embargo, cabe cuestionarse la racionalidad de definir suelo para 15.400 nuevos residentes en una comarca afectada por un grave riesgo volcánico, cuya población no alcanzaba los 33.000 habitantes en 2021 y que presenta evidentes signos de estancamiento demográfico. Asimismo, inundar el mercado con suelo urbanizable a costa del consumo de un escaso suelo rústico tampoco parece la mejor manera de contribuir a mejorar el modelo territorial

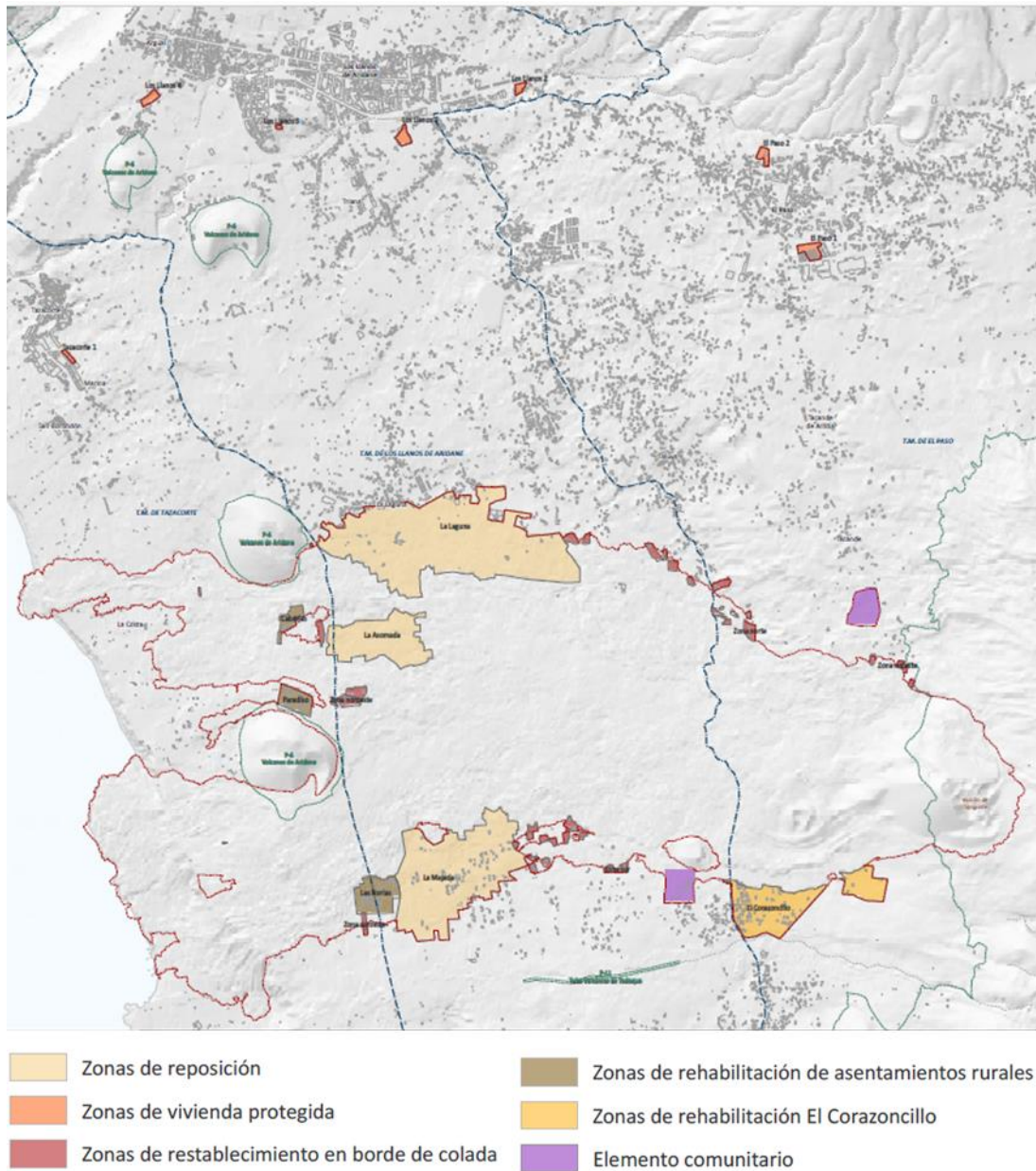
Figura 13. Reparcelación de la zona de reposición La Laguna-La Asomada

Fuente: Reproducido de Gobierno de Canarias (2023c)

A pesar de estos precedentes, el octavo borrador del decreto-ley, aparecido ya en julio de 2023, abandona la idea de reconfigurar el modelo territorial del Valle de Aridane. Los esfuerzos pasan a centrarse en un objetivo mucho menos ambicioso: la recuperación de la normalidad residencial previa a la erupción mediante la definición de suelo suficiente en la colada y sus bordes para llevar a cabo el proceso de reparcelación y permuta ya previsto en el borrador previo⁴ (figura 14). Dado que ello resulta imposible recurriendo únicamente a la superficie de la colada en la que la edificación es técnicamente viable, donde podrían alcanzarse un máximo de 753 viviendas, el ámbito territorial de actuación del decreto-ley incorpora siete bolsas de suelo público para vivienda protegida en los cascos urbanos de los tres municipios, que suman otras 532 viviendas.

⁴ Este borrador lo presenta el gobierno regional de centro-izquierda cuando ya se encuentra en funciones después de salir derrotado de las elecciones autonómicas de mayo de 2023.

Figura 14. Recuperación de la normalidad residencial (versión 8)



Fuente: Reproducido de Gobierno de Canarias (2023b).

El Decreto-ley 9/2023: replicar lo preexistente como modelo de ordenación

El cambio de gobierno regional tras las elecciones de mayo de 2023 provocó una modificación fundamental en los planteamientos políticos sobre la ordenación del territorio del Valle de Aridane. De hecho, el nuevo ejecutivo, integrado por Coalición Canaria (derecha regionalista), el Partido Popular (derecha estatal) y la Agrupación Herreña Independiente (insularista), aprobó a finales de 2023 el decreto-ley 9/2023, que establece medidas en materia territorial y urbanística “que permitan, en cuanto sea seguro y técnicamente posible, la construcción, la rehabilitación o la reconstrucción de las edificaciones, los usos y las actividades en las mismas

condiciones que existían el 19 de septiembre de 2021 en el ámbito espacial hoy ocupado por la colada” (BOC, 2023, p. 62.030)

A primera vista, el decreto-ley parece intentar prescindir de la nueva realidad física generada por la erupción, obviando los cambios geológicos y geomorfológicos de calado propiciados por la misma. Con ello avalaría la pretensión de aquellos vecinos que desde un primer momento se manifiestan a favor de una recuperación que suponga la reproducción de lo previamente existente. Sin embargo, ello es más una declaración de intenciones a largo plazo que una realidad inminente, ya que de momento únicamente se autoriza la reconstrucción en los lugares donde el espesor de la colada sea inferior a 10 metros, un total de 253,3 hectáreas, el 19% del territorio sepultado por la lava, apenas 60 hectáreas más que las previstas en el último borrador de decreto elaborado por el anterior gobierno. De hecho, una comparación de las superficies de las zonas de actuación para la ordenación estructural de la colada en ambos documentos muestra una notable convergencia de las dos propuestas (figura 12).

A pesar de su alegato favorable a la recuperación mimética de lo existente antes de la erupción, el nuevo gobierno no podía obviar la existencia de amplias zonas en las que “por la presencia de altas temperaturas, por la susceptibilidad de colapso de los terrenos por la presencia de tubos volcánicos, y/o por las condiciones geotécnicas desfavorables a la edificación” (BOC, 2023, artículo 12), no es viable la recuperación de lo edificado en el corto y medio plazo. De hecho, el propio decreto-ley demora la recuperación en esos ámbitos “hasta que la evolución de esas circunstancias lo permitan” y sea “seguro y técnicamente posible”, es decir, no existe ninguna previsión de cuando se podrá recuperar ese espacio ni siquiera de si se podrá llegar a hacer en toda su extensión. De ahí que las ahora definidas como zonas de recuperación con más de 10 metros de espesor de colada sean equivalentes a las zonas condicionadas al enfriamiento de la colada identificadas en borradores anteriores.

Sin embargo, lo relevante a este respecto es que, tal y como está redactada, la exposición de motivos abre la puerta a una narrativa en la que domina la acción y la intervención inmediata sobre la colada, que de forma implícita incorpora la idea de lucha contra la naturaleza, pues llega a afirmarse que “los poderes públicos deben evitar que la erupción imponga su realidad y genere en el Valle de Aridane un espacio vaciado de población”. Esta pugna contra la naturaleza, esta idea de dominación subyacente, conecta perfectamente con la mentalidad de una parte de la población local que considera excesivas las medidas en materia de protección del medio ambiente que se han ido adoptando en la Isla durante las últimas décadas.

El cambio de mayor calado que introduce el decreto-ley respecto a los borradores anteriores en cuanto a la ordenación territorial es que obvia por completo la posibilidad de diseñar una solución integral, liderada por la administración

pública, para abordar la recuperación. Se enfatiza, en cambio, la reconstrucción a partir de proyectos individuales, una opción que ha expresado claramente Pedro Afonso, Viceconsejero de Recuperación Económica y Social de La Palma, quien ha afirmado que el nuevo gobierno regional ha “defendido siempre que la intervención pública debe ser la menor posible y que la iniciativa privada debe liderar la reconstrucción” (Morell, 2023). Con ello se prioriza el urbanismo de proyecto en detrimento del urbanismo de plan, una característica básica de la planificación urbana neoliberal, cuyos riesgos para una ordenación territorial coherente son manifiestos, como reiteradamente ha señalado el Consejo Consultivo de Canarias, pero que en este caso se avala por dicho órgano “dada la excepcionalidad de las circunstancias que concurren tras la erupción” (CCC, 2024).

Este claro posicionamiento ideológico permite entender el abandono de la reparcelación prevista en los borradores elaborados por el anterior gobierno, tanto para la recuperación residencial como para la agrícola. Es evidente que dicha reparcelación no estaba exenta de dificultades, dada la atomización de la propiedad en el Valle de Aridane y la falta de consenso entre los propietarios sobre las virtudes de la propuesta. Sin embargo, no es menos cierto que la decisión adoptada únicamente supone una solución para una parte de los damnificados, dejando a los restantes en un limbo que supuestamente van a resolver los futuros decretos (agrario, de vivienda pública y de suelos estratégicos), que serán aprobados a lo largo de 2024. A ello se suma la incertidumbre de cómo y cuándo se abordará la dotación de servicios básicos (luz, agua, alcantarillado, residuos, telefonía...) en algunas de las zonas donde se autoriza la reconstrucción a los damnificados, dadas las dificultades que imponen las altas temperaturas de la colada.

Conclusiones

La futura ordenación territorial del Valle de Aridane no será el resultado de una propuesta de carácter integral a escala comarcal, capaz de reducir la vulnerabilidad y el riesgo frente a futuros eventos de similar naturaleza. Ese era el objetivo que se había impuesto tras la erupción la mayoría política de centro-izquierda que sustentaba el Gobierno de Canarias, para lo que pretendía elaborar un nuevo marco territorial de referencia, que no solo facilitara la recuperación de una cierta normalidad residencial y económica en la comarca, sino que fijara las bases de una forma diferente de ocupación territorial del Valle de Aridane. El objetivo era priorizar la concentración de la población en torno a las tres cabeceras municipales, permitiendo actuaciones residenciales muy selectivas sobre la colada, ya que esta debía ser sobre todo el escenario de la recuperación agrícola. Todo ello fundamentado en un proceso de reparcelación que beneficiaba a todas las viviendas principales. Sin embargo, la proximidad de las elecciones regionales propicia un cierto cambio de orientación de la propuesta, que se abandona por completo por parte del nuevo ejecutivo regional.

Los decretos aprobados por el nuevo gobierno conservador, salido de las elecciones del 28 de mayo de 2023, proponen una reocupación mimética del espacio sepultado por la colada, limitado, eso sí, a aquellas zonas en las que el enfriamiento y las condiciones del terreno lo permitan. Paradójicamente, preservar la extrema dispersión de un poblamiento gestado a partir de los años sesenta del siglo XX, de forma paralela a la difusión del automóvil particular y el creciente atractivo de ciertos lugares de la Isla, pasa a convertirse en el nuevo objetivo del proceso de recuperación y reconstrucción. En realidad, se abre la puerta a una dispersión incluso mayor, pues las viviendas podrán extenderse por suelos rústicos y sujetos a protección paisajística, anteriormente excluidos del proceso urbanizador. Por tanto, se desperdicia una oportunidad única de plantear una ocupación territorial adaptada a los retos que impone el cambio climático. A todo ello debemos sumar la contribución de esta estrategia al crecimiento especulativo de los precios del suelo observado en el Valle de Aridane (Paiz, 2022), que dificulta enormemente el acceso a la vivienda, no solo a una parte de los afectados, sino a amplias capas de la población local.

Al renunciar explícitamente a reconfigurar el poblamiento, las decisiones adoptadas están sentando las bases para futuros desastres en La Palma. Nada se hace para reducir la vulnerabilidad ante futuros eventos eruptivos, salvo la promesa de una nueva reconstrucción, que incluiría la indemnización por el valor íntegro de lo asegurado. Se desaprovecha así la ventana de oportunidad abierta por la erupción para realizar un debate serio y riguroso sobre la necesidad de articular una estrategia para que la población pueda convivir mejor con el elevado riesgo volcánico existente en algunas zonas de La Palma. Lo que se hace, en cambio, es dar continuidad a una actitud de minusvaloración del riesgo volcánico que ha caracterizado la toma de decisiones políticas en Canarias durante las últimas décadas.

Por otro lado, la solución finalmente adoptada es coherente con el urbanismo de proyecto que caracteriza la planificación neoliberal, orientación cada vez más presente en la legislación del suelo de Canarias. De ahí el cierto desprecio que muestra el nuevo gobierno regional por una propuesta de ordenación integral del Valle de Aridane. No en vano, los partidos que integran el gobierno fueron en el pasado los impulsores de los cambios legislativos que han impuesto la visión neoliberal en la legislación existente. Dado que el gobierno de centro-izquierda fue incapaz de modificar esas normas durante los cuatro años que se mantuvo en el poder, esperar que se adopten medidas territoriales que consideren los peligros naturales y prioricen la reducción de la vulnerabilidad, parece una quimera tras el fracaso del marco territorial.

En última instancia, lo expuesto demuestra las serias lagunas que sigue presentando la gobernanza del riesgo volcánico en Canarias en la fase post-desastre, pues domina una actitud política pasiva frente a la necesaria proactividad que se requeriría en una isla como La Palma. Las notables diferencias en la percepción del riesgo de los actores implicados y el escaso interés de los responsables políticos en

contrariar los deseos de una parte de los afectados, posiblemente por motivos electorales, ayudan a explicar en parte las decisiones adoptadas. Sin embargo, debería tenerse en cuenta que el desastre sucedido en La Palma solo es un aviso a pequeña escala de lo que puede ocurrir en otras islas volcánicamente activas, como Tenerife, donde la población potencialmente afectada por una erupción podría ser muy superior. Por ello urge que la sociedad canaria acepte que, convivir con el riesgo volcánico implica tomar ciertas decisiones en materia de planeamiento urbano y ordenación del territorio que ayuden a reducir el sufrimiento de las próximas generaciones que tengan que enfrentarse a los efectos de una erupción similar a la ocurrida en 2021. Lamentablemente, el drama que continúa viviéndose en La Palma tres años después de concluida la erupción, no ha servido para avanzar hacia una cultura del riesgo mínimamente compartida entre los diferentes actores implicados, punto de partida básico para alcanzar un cierto consenso sobre las medidas a adoptar.

Bibliografía

- Afonso Pérez, Leoncio. 1988. "La Palma". En *Geografía de Canarias. (Tomo 4. Geografía Comarcal: La Palma, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y Fuerteventura)*, dirigido por Leoncio Afonso Pérez, 9-94. Santa Cruz de Tenerife: Interinsular Canaria.
- Alexander, David. 2013. "An evaluation of medium-term recovery processes after the 6 April 2009 earthquake in L'Aquila, Central Italy". *Environmental Hazards*, 12:1, 60-73. <https://doi.org/10.1080/17477891.2012.689250>
- Baeten, Guy. 2017. "Neoliberal Planning". En *The Routledge Handbook of Planning Theory*, editado por Michael Gunder, Ali Madanipour y Vanessa Watson, 105-117. Londres: Routledge. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch9>
- Barreto Cabrera, Edvina. 2023. "La ordenación territorial de La Palma como clave para el desarrollo en la era posvolcán". En *La Palma: una isla de oportunidades. Repensando el futuro a partir de la crisis volcánica*, dirigido por Francisco Javier García Rodríguez y Carlos Fernández Hernández, 267-275. La Laguna: Fundación Fyde Cajacanarias. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/31470>
- Birkmann, Joern, Philip Buckle, Jill Jaeger, Mark Pelling, Neysa J. Setiadi, Matthias Garschagen, Nishara Fernando y Jürgen Kropp. 2010. "Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters". *Natural Hazards*, 55 (3), 637-655. <https://doi.org/10.1007/s11069-008-9319-2>
- BOC. 2023. "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". Boletín Oficial de Canarias, 247, 62.026-62.064. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2023/247/001.html>

- BOC. 2002. "Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma". *Boletín Oficial de Canarias*, 89, 11.610-11.618.
<http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2002/089/001.html>
- BOC. 2018. "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)". *Boletín Oficial de Canarias*, 154, 26.310-26.542.
<https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2018/154/002.html>
- BOC. 2022. "Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, de 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". *Boletín Oficial de Canarias*, 16, 3.508-3.519
<http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/016/001.html>
- Bostrom Anne. 1997. Risk perceptions: «Experts» vs «lay people». *Duke Environmental Law & Policy Forum* 8: 101-113.
<https://scholarship.law.duke.edu/delpf/vol8/iss1/8/>
- Brenner, Neil y Theodore, Nick. 2005. "«Neoliberalism» and the Urban Condition". *City*, 9(1), 101-107. <https://doi.org/10.1080/13604810500092106>
- Cabildo de La Palma (2010). *Plan Insular de Ordenación de La Palma* (Memoria de Diagnóstico. Documento de Aprobación Definitiva). Barcelona: CCRS Arquitectos.
<http://pter.cablapalma.es/PIOLP/01%20TEXTOS/02%20MEMORIA%20DE%20DIAGNOSTICO.pdf>
- Cabildo de La Palma (2016). *Plan Territorial Especial de Prevención de Riesgos de La Palma* (Borrador del Plan: Parte informativa y diagnóstico. Documento inicial estratégico). Santa Cruz de La Palma: Félix Rodríguez de la Cruz Arquitecto.
<https://www.gobiernodecanarias.org/planificacionterritorial/materias/evaluacion-ambiental/evaluacion-ambiental-de-planes-l21-2013/die-pte-prev-riesgos-la-palma>
- CCC (Consejo Consultivo de Canarias). 2024. *Dictamen solicitado por el Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con 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* (Dictamen 8/2024). La Laguna.
<http://dcc.consultivodecanarias.org/2024/0008.pdf>
- Daranas Carballo, Rafael. 2023. "Aportaciones para el escenario territorial posterior al desastre en La Palma". En *La Palma: una isla de oportunidades. Repensando el futuro a partir de la crisis volcánica*, dirigido por Francisco Javier García Rodríguez y Carlos Fernández Hernández, 277-287. La Laguna: Fundación Fyde Cajacanarias. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/31470>

- Donovan, Amy, J. Richard Eiser, y R. Stephen J. Sparks. 2014. "Scientists' views about lay perceptions of volcanic hazard and risk". *Journal of Applied Volcanology*, 3, 15. <https://doi.org/10.1186/s13617-014-0015-5>
- Douvinet, Johnny, Stéphanie Defossez, Arnaud Anselle y Anne-Sophie Denolle. 2011. "Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (PPRI)". *L'Espace géographique*, 40, 31-46. <https://doi.org/10.3917/eg.401.0031>
- Flyvbjerg, Bent. 2006. "Five Misunderstandings about Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Ford, James D., E. C. H. Keskitalo, Tanya Smith, Tristan Pearce, Lea Berrang-Ford, Frank Duerden y Barry Smit. 2010. "Case study and analogue methodologies in climate change vulnerability research". *WIREs Climate Change*, 1(3): 374-392. <https://doi.org/10.1002/wcc.48>
- García Rodríguez, José León. 1983. *La población del Valle de Aridane en La Palma*. La Laguna: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- García Rodríguez, José León. 1992. *Emigración y agricultura en La Palma*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno de Canarias y Cabildo Insular de La Palma.
- García Rodríguez, José León. 1994. "El oeste palmero". En *Geografía de Canarias (Tomo 2: Geografía Insular y Comarcal)*, dirigida por Guillermo Morales Matos, 901-916. Las Palmas de Gran Canaria: Prensa Ibérica.
- García Rodríguez, José León. 2023. "Dinámica de la población de La Palma y crisis volcánica de 2021 con especial referencia al Valle de Aridane". En *La Palma: una isla de oportunidades. Repensando el futuro a partir de la crisis volcánica*, dirigido por Francisco Javier García Rodríguez y Carlos Fernández Hernández, 75-91. La Laguna: Fundación Fyde Cajacanarias. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/31470>
- GESPLAN. 2022. Informe sobre las edificaciones y parcelas afectadas en el ámbito de la colada. Diagnóstico edificatorio. Gobierno de Canarias. <https://preservicios.sitcan.es/portal/sharing/rest/content/items/c54c18e085c0415f85c2e5e73613e47b/data>
- GESPLAN. 2022a. Mapas resultantes de los trabajos científicos en el Marco Territorial. Gobierno de Canarias. <https://preservicios.sitcan.es/portal/sharing/rest/content/items/f15c6c5a8954476c97b474ddcaa7ed23/data>
- GESPLAN. 2023a. Presentación del borrador del Decreto Ley y de la propuesta de ordenación (Versión 6, 20/01/2023). Gobierno de Canarias.
- GESPLAN. 2023b. Presentación de la Propuesta de Ordenación Dentro de Coladas. (Versión 6, 20/01/2023). Gobierno de Canarias. https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/20230120_PRESENTACION_A_v1.pdf

- GESPLAN. 2023c. Presentación de la Propuesta de Ordenación Fuera de Coladas. (Versión 6, 20/01/2023). Gobierno de Canarias.
<https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/presentacion%2027%20enero%202023.pptx>
- GESPLAN. 2023d. Presentación del borrador del Decreto Ley y de la propuesta de ordenación (Versión 8, 04/07/2023). Gobierno de Canarias.
https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/20230704_Presentacion%20resumen%20proyecto_v01.pdf
- GESPLAN. 2023e. Informe de intervención social. Gobierno de Canarias.
<https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/230508-informe-intervencion-social-marco-territorial.pdf>
- Gobierno de Canarias. 2022. *Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción* (Propuesta de ordenación, versión 1, 18/07/2022). Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.
- Gobierno de Canarias. 2023a. *Decreto-ley de recuperación de la situación de normalidad residencial en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja* (Borrador, versión 6, 08/02/2023). Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.
https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/20230208_DecretoLeyRSNRLaPalma_v6.pdf
- Gobierno de Canarias. 2023b. *Decreto-ley de recuperación de la situación de normalidad residencial en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja* (Borrador, versión 7, 17/03/2023). Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.
https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/20230320_Decreto-ley%20RSNR%20La%20Palma_V7_entregables_reducida_2.pdf
- Gobierno de Canarias. 2023c. *Decreto-ley de recuperación de la situación de normalidad residencial en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja* (Borrador, versión 8, 07/07/2023). Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.
https://minioapi.devops.grafcan.es/prclp/20230707_Decreto_ley%20RSNR_La%20Palma_v8_completo.pdf
- Gobierno de Canarias. 2023d. *Decreto-ley de recuperación de la situación de normalidad agraria en la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja* (Borrador de 28/04/2023). Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.
https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/infovolcanlapalma/planvalle/galerias/documentos/agricultura/Decreto-Ley-recuperacion-situacion-normalidad-agricola-La-Palma-28_04_23-V9.pdf
- Harvey, David. 1992. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.

- Haynes, Katharine., Barclay, Jenni and Pidgeon, Nicholas Frank. 2008. "Whose reality counts? Factors affecting the perception of volcanic risk". *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172 (3-4): 259-272.
<http://doi.org/10.1016/j.jvolgeores.2007.12.012>
- Hernández, Pedro A., Eleazar Padrón, Gladys V. Melián, Nemesio M. Pérez, Germán Padilla, María Asensio-Ramos, Daniel Di Nardo, José Barrancos, José M. Pacheco y Maud Smit (2022). "Gas hazard assessment at Puerto Naos and La Bombilla inhabited areas, Cumbre Vieja volcano, La Palma, Canary Islands". En *EGU General Assembly 2022*. <https://doi.org/10.5194/egusphere-egu22-7705>
- Imperiale, Angelo Jonas y Vanclay, Frank 2020. "Top-down reconstruction and the failure to "build back better" resilient communities after disaster: lessons from the 2009 L'Aquila Italy earthquake". *Disaster Prevention and Management*, 29(4), 541-555. <https://doi.org/10.1108/DPM-11-2019-0336>
- Kelman, Ilan y Mather, Tamsin A. 2008. "Living with volcanoes: The sustainable livelihoods approach for volcano-related opportunities". *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172 (3-4), 189-198.
<https://doi.org/10.1016/j.jvolgeores.2007.12.007>
- Klein, Naomi. 2007. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books.
- Leone Frédéric. 2002. "Implications territoriales et socio-économiques des menaces naturelles en Martinique (Antilles françaises) : une approche spatiale assistée par SIG". *Annales de Géographie*, 627-628 : 549-573.
<https://doi.org/10.3406/geo.2002.21619>
- Logan, John R. y Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley: California University Press.
- López-Saavedra, Marta y Joan Martí. 2023. "Reviewing the multi-hazard concept. Application to volcanic islands". *Earth-Science Reviews*, 236: 104286.
<https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2022.104286>
- Marrero Llinares, José Manuel, Ramón Ortiz, Alicia García, Manuel Berrocoso, Ángeles. Llinares, y Antonio Rodríguez-Losada. 2013. *Mapa de peligros volcánico de la isla de La Palma*. Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias.
https://www.researchgate.net/publication/369920638_Memoria_Documento_final_Mapade_peligros_volcanicos_de_la_isla_de_La_Palma
- Martí, Joan, Laura Becerril y Amaia Rodríguez. 2022. "How long-term hazard assessment may help to anticipate volcanic eruptions: The case of La Palma eruption 2021 (Canary Islands)". *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 431, 107669.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jvolgeores.2022.107669>

- Martín Raya, Nerea. 2020. *Análisis del trazado de las coladas de lava a través de simulaciones en Cumbre Vieja, La Palma*. Trabajo de Fin de Grado. Universidad de La Laguna. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/20842>
- McHugh, Lucie Holmes, Maria Carmen Lemos y Tiffany Hope Morrison. 2021. Risk? Crisis? Emergency? Implications of the new climate emergency framing for governance and policy. *WIREs Climate Change*. <https://doi.org/10.1002/wcc.736>
- Moatty, Annabelle y Delphine Grancher. 2022. "Reconstruction post-Irma à Saint-Martin: réviser les documents d'occupation des sols pour recomposer un territoire moins vulnérable". *Bulletin de l'association de géographes français*, 98-3/4, 477-497. <https://doi.org/10.4000/bagf.8498>
- MITMA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). 2023. *Sistema de Información Urbana. SIU 2023*. Madrid: Dirección General de Vivienda y Suelo. <https://cvp.mitma.gob.es/downloadcustom/sample/3390>
- Morell, Clara. 2023. "Pedro Afonso: «Crearemos un consorcio público para ejecutar las obras de reconstrucción de La Palma»". *El Día*, 23 de septiembre. <https://www.eldia.es/canarias/2023/09/23/pedro-afonso-crearemos-consorcio-publico-92465236.html>
- O'Keefe, Phil, Ken Westgate y Ben Wisner. 1976. "Taking the naturalness out of natural disasters". *Nature*, 260, 566-567. <https://doi.org/10.1038/260566a0>
- Olcina Cantos, Jorge. 2006. *¿Riesgos Naturales? (I). Sequía e inundaciones*. Mataró: Editorial Davinci.
- Paiz, Eugenia. 2022. "La especulación urbanística llega al Valle de Aridane tras la catástrofe del volcán". *Diario de Avisos*, 5 de febrero. <https://diariodeavisos.lespanol.com/2022/02/la-especulacion-urbanistica-llega-al-valle-de-aridane-tras-la-catastr>
- Pigeon, Patrick. 2007. "Les Plans de Prévention des Risques (PPR): essai d'interprétation géographique". *Géocarrefour*, 82 (1-2): 27-34,ç. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1426>
- Ramos Pérez, David. 2021. "Poblamiento, ordenación del territorio, sostenibilidad y riesgo volcánico en La Palma: apuntes para el debate". *La Palma Ahora*, 13/11/2021. https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/opinion/poblamiento-ordenacion-territorio-sostenibilidad-riesgo-volcanico-apuntes-debate-la-palma_129_8486410.html
- Ramos Pérez, Felipe y Ramos Pérez, David. 2022. "El impacto del volcán de San Juan (1949) en las edificaciones de Los Llanos de Aridane y los fallidos intentos de reconstrucción". En I Congreso de Estudios sobre el Valle de Aridane. Los Llanos de Aridane (inédito).

- Revet, Sandrine y Julien Langumier. 2015. Introduction. En *Governing Disasters. Beyond Risk Culture*, editado por Sandrine Revet y Julien Langumier (pp. 1-20). New York: Palgrave Macmillan.
- Ribas Palom, Anna, y David Saurí i Pujol. 2006. "De la geografía de los riesgos a las geografías de la vulnerabilidad". En *Las otras Geografías*, editado por Joan Nogué y Joan Romero, 285-299. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Romero Ruiz, Carmen. 1990. *Las manifestaciones volcánicas históricas del Archipiélago Canario*. La Laguna: Universidad de La Laguna.
<http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/10113>
- Rowe, Gene y George Wright. 2021. "Differences in Expert and Lay Judgments of Risk: Myth or Reality?" *Risk Analysis*, 21(2): 341-356.
<https://doi.org/10.1111/0272-4332.212116>
- Schuller, Mark. 2008. "Deconstructing the disaster after the disaster: Conceptualizing disaster capitalism". En *Capitalizing on catastrophe. Neo-liberal strategies in disaster reconstruction*, editado por Nandini Gunewardena y Mark Schuller, 17-27. Lanham: Alta Mira Press.
- Tierney, Kathleen. 2014. *Social roots of risk. Producing Disasters, Promoting Resilience*. Stanford: Stanford University Press.
- Tierney, Kathleen. 2019. *Disasters: A Sociological Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Troll, Valentin Rudolf, Meritxell Aulinas Junca, Juan Carlos Carracedo, Harri Geiger, Francisco José Pérez Torrado, Vicente Soler, Frances Deegan, Christin Bloszies, Franz Weis, Helena Albert Minguez, Guillem Gisbert, James MD Day, Alejandro Rodríguez González, Esteban Gazel, Kyle Kyle Dayton. 2024. "The 2021 La Palma eruption: social dilemmas resulting from life close to an active volcano". *Geology Today*, 40: 96-111. <https://doi.org/10.1111/gto.12472>
- TV La Palma. 2019. "La Palma ya cuenta con un Plan de Actuación Insular Vulcanológico". *Youtube*, 28 de febrero.
<https://www.youtube.com/watch?v=vsqK-2vfg0c>
- UNDRR. 2015. *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2020*. Ginebra.
- Wilkinson, Emily. 2013. *Disaster Risk Governance in Volcanic Areas*. A Concept Note for Work Package 4 of the Strengthening Resilience in Volcanic Areas (STREVA) Programme. Londres: Overseas Development Institute.
<https://odi.cdn.ngo/media/documents/8631.pdf>
- Wilkinson, Emily, Emma Lovell, Barbara Carby, Jenni Barclay y Richard E.A. Robertson. 2016. "The Dilemmas of Risk-Sensitive Development on a Small Volcanic Island" *Resources* 5(2): 21.
<https://doi.org/10.3390/resources5020021>
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon e Ian Davis. 2004. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2nd ed). London: Routledge.

Agradecimientos

Esta investigación forma parte del proyecto *Emergencias Crónicas y Transformación Ecológica en espacios litorales turistificados* (EMCROTUR, referencia PID2022-137648OB-C21; periodo 2023-2027), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. También se ha beneficiado de una estancia de investigación de un año de duración en el Departamento de Geografía de la Universidad de Oporto (Portugal) en el contexto del programa de *Ayudas para la recualificación del sistema universitario para 2021-2023* del Ministerio de Universidades, financiada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España con cargo a los fondos Next Generation EU. Los autores quieren agradecer las sugerencias y recomendaciones de los revisores, las cuales han contribuido a enriquecer el texto definitivo.

© Copyright: David Ramos-Pérez, José Alberto Rio Fernandes, 2024

© Copyright de la edición: *Scripta Nova*, 2024.

Ficha bibliográfica:

RAMOS-PÉREZ, David, RIO FERNANDES, José Alberto. Ordenar el territorio de La Palma tras la erupción volcánica de 2021: entre la mitigación del riesgo y la planificación neoliberal. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universitat de Barcelona, vol. 28, Núm. 2(2024), p. 283-322 [ISSN: 1138-9788]

DOI: 10.1344/sn2024.28.43803

