



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Responsabilidad patrimonial de la
Administración frente a los afectados por
la erupción volcánica de La Palma**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Esperanza Macarena León Vilches
Tipo de trabajo:	Académico Teórico
Directora:	Romina Santillán Santa Cruz
Fecha:	20 de julio de 2022

Resumen

En este trabajo se pretende analizar la situación de los afectados como consecuencia de la erupción volcánica de la isla de La Palma, en las Islas Canarias, iniciada el día 19 de septiembre de 2021 en Cumbre Vieja, y cuyo fenómeno ha tenido una duración de 85 días. Todavía hoy, continúa la situación de emergencia debido a la cantidad de material expulsado.

Para ello, se han analizado las normas dictadas para atender a la situación de emergencia, derivadas del mandato de la Constitución Española, el concepto de fuerza mayor, diferenciada del caso fortuito, y la jurisprudencia de los Tribunales. Asimismo, se analizan otros hechos relacionados con fenómenos de la naturaleza, cuyas consecuencias han sido también atendidas por la Administración.

Por lo tanto, es objeto de valoración el grado de responsabilidad de la Administración Pública, a través de las distintas medidas del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), que ha contado con la colaboración del Comité Científico formado por expertos en la materia.

Por último, aunque no ha habido pérdidas de vidas humanas, el balance de los daños en viviendas, cultivos e infraestructuras ha sido muy importante: asciende a unos 900 millones de euros.

Palabras clave: Administración Pública, daño, erupción volcánica, fuerza mayor, La Palma, responsabilidad patrimonial.

Abstract

This paper aims to analyse the situation of those affected by the volcanic eruption on the island of La Palma, in the Canary Islands, which started on 19 September 2021 in Cumbre Vieja and lasted 85 days. Even today, the emergency situation continues due the amount of material expelled.

To this end, we have analysed the regulations dictated to deal with the emergency situation, derived from the mandate of the Spanish Constitution, the concept of force majeure, differentiated from fortuitous event, and the jurisprudence of the Courts. It also analyses other events related to natural phenomena, the consequences of which have also been dealt with by the Administration.

Therefore, the degree of responsibility of the Public Administration is assessed, through the different measures of the Special Plan for Civil Protection and Emergency Care due to volcanic risk in the Autonomous Community of the Canary Islands (PEVOLCA), which has counted on the collaboration of the Scientific Committee formed by experts in the field.

Finally, although there has been no loss of human lives, the damage to housing, crops and infrastructure has been very significant: it amounts to around 900 million euros.

Key words: Public Administration, damage, volcanic eruption, force majeure, La Palma, financial liability.

Índice de contenidos

1. Introducción.....	5
1.1. justificación del tema elegido.....	6
1.2. problema y finalidad del trabajo.....	7
1.3. Objetivos.....	8
2. Marco teórico y desarrollo	9
2.1. Aspectos generales sobre la responsabilidad patrimonial.....	10
2.1.1. El concepto de responsabilidad patrimonial y requisitos para su configuración. ..	10
2.1.2. El principio de la íntegra reparación.....	11
2.1.3. Configuración de la antijuridicidad en casos de fuerza mayor.	12
2.2. Cuestiones relativas previas a la erupción volcánica de Cumbre Vieja.....	18
2.2.1. La vigilancia volcánica en las Islas Canarias.....	18
2.2.2. Consideraciones sobre el Plan Especial Pevolca, Plevapal y El Comité Científico...20	
2.2.3. Categorización de la situación de los municipios afectados y Plan de evacuación.21	
2.2.4. Erupción volcánica y medidas en materia de protección civil.	25
2.3. Análisis de la gestión de la administración tras el fin de la erupción.....	26
2.3.1. Balance de los daños.....	26
2.3.2. Declaración de zona catastrófica por una emergencia de protección civil.	27
2.3.3. Servicio de información para la concesión de ayudas a los afectados.	28
2.4. Análisis de la gestión de la administración en otras erupciones volcánicas en las Islas Canarias.....	29
2.4.1. Volcán Teneguía y Volcán San Juan.....	29
2.4.2. Volcán marítimo en la isla de El Hierro.....	29
2.4.3. Lecciones aprendidas sobre las erupciones volcánicas.....	30
3. Conclusiones	32
Referencias bibliográficas.....	35
Listado de abreviaturas	41

1. Introducción

El vulcanismo es un fenómeno íntimamente ligado a las Islas Canarias debido a su origen. Como más adelante se verá, en los últimos sesenta años se han producido diversas crisis volcánicas importantes en Canarias, siendo esta Comunidad Autónoma la única del Estado español en que se registra esta entidad de fenómenos (DECRETO 112/2018, Preámbulo).

Para cualquier ser humano, la mera oportunidad de presenciar la erupción de un volcán es un fenómeno *per se* extraordinario e insólito. Y, con esta idea de fondo, la isla de La Palma –una de las Islas Canarias– presenció el pasado 19 de septiembre de 2021 la erupción más virulenta que se conoce, con una duración de 85 días.

Dado que este hito ha supuesto un punto de inflexión social y económico para la isla de La Palma y, en concreto, para la población de la zona más afectada -los términos municipales de El Paso, Tazacorte, Los Llanos de Aridane, Fuencaliente y Mazo, al ser los más cercanos al lugar de la erupción, localizada en Cumbre Vieja- se pretende analizar la efectividad de las respuestas que ha proporcionado la Administración a los afectados, a través del Gobierno de Canarias, en coordinación con el Poder Ejecutivo Central, con el apoyo del Comité Científico y el Comité Director del Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Riesgo Volcánico de Canarias (en adelante, PEVOLCA). Además, se analiza el contenido que resulta de interés para este trabajo, en relación a la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Especialmente, los más afectados son aquellas personas que han perdido sus viviendas y sus cultivos con la consiguiente afectación económica, también extendida a los negocios, a pérdidas de animales, infraestructuras, e incluso ha provocado la inaccesibilidad de determinadas zonas afectadas por la gran cantidad de ceniza y el nivel de emisión de gases.

Pero este estudio sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración frente a los afectados por la erupción volcánica de La Palma no podría quedar completo si no se analizaran las circunstancias concomitantes antes del suceso. Por ello, es necesario explicar el estado de la población palmera en los días previos a la erupción y, de forma sintética, dar a conocer de qué manera se originó la erupción, siendo este un fenómeno no aislado y relacionado de forma directa con la situación volcánica de las Islas Canarias, en cuyo efecto se debe incidir particularmente dada su singularidad como islas volcánicas.

Finalmente, se estima oportuno recurrir a un análisis cualitativo y comparativo con otros sucesos análogos al antes expuesto para conocer cuál fue la gestión realizada por la Administración para afrontar los diversos efectos ocasionados por ellos. Concretamente, se analiza la erupción del Volcán de El Hierro en el Mar de las Calmas (2011-2012).

Del mismo modo, y aunque más lejanos en el tiempo, se aporta una breve mirada a las erupciones del Volcán de Teneguía (1971) y al Volcán de San Juan (1949), ambos acaecidos igualmente en la isla de La Palma. Como se verá, en estos sucesos convergieron otras características poblacionales y contextos temporales dispares al que nos ocupa, pero su revisión puede servir para reforzar el estudio del contexto actual y ofrecer un mayor marco comparativo de la respuesta brindada por la Administración a través de los mecanismos existentes en cada situación.

En última instancia, este trabajo puede contribuir a la delimitación de unas líneas maestras de acción por parte de la Administración frente a los afectados en futuros eventos similares.

1.1. Justificación del tema elegido

El fenómeno de la actividad volcánica es connatural a las Islas Canarias y, contrariamente a lo que en un principio pudiera parecer, este fenómeno no se produce con frecuencia y no es constante en el tiempo, si bien, cuando acaece, las consecuencias devastadoras y el grave riesgo para la población civil son evidentes. Esta es la razón por la cual es necesario explicar los pasos que ha dado la Administración a nivel de prevención, a través de normativa *ad hoc*, para preparar a la población ante ese latente fenómeno eruptivo, que en 2021 lamentablemente tuvo efectos concretos y cuantiosos daños en los bienes materiales en la isla de La Palma.

Precisamente, la elaboración de este trabajo se justifica por lo novedoso del fenómeno acaecido, al tratarse de una experiencia reciente y además por lo impactante que ha resultado por la propia identidad del fenómeno, dada su difusión a nivel mediático, tanto para la población palmera como canaria en general, sumado todo ello al reiterado clamor de los afectados ante los medios de comunicación –con expresiones como «no nos dejen en el olvido» (LA VANGUARDIA 2021)–, así como a los importantes efectos jurídicos que el suceso desencadena en

el ámbito de la responsabilidad patrimonial y en la que interviene como actora la Administración.

Los fenómenos naturales, por su naturaleza, proyectan cierta trascendencia de relevancia jurídica, así como efectos directos en la sociedad y que, lejos de considerarlos puramente arraigados a las Ciencias de la Geología, la Física, la Meteorología y la Vulcanología, entre otras, no pueden soslayarse y deben ser explicados también por la Ciencia del Derecho.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

Entre otras cuestiones, se analizan los mecanismos ofrecidos por la Administración para mitigar los daños ante esta situación de emergencia surgida en 2021 con la erupción volcánica de La Palma y el conflicto social que ha producido.

Asimismo, supone una cuestión fundamental indagar en el empleo de los mecanismos destinados (a través de medidas *ad hoc*) para dar respuesta a la situación anterior y si estos han resultado eficaces para compensar y paliar los daños producidos a los bienes de los afectados.

Es por ello que, a través de la determinación de sus causas, las consecuencias que pueden producir y los actores implicados, como bien afirma BUENAGA CEBALLOS (2016), «el Derecho está indisolublemente unido a sus efectos prácticos sobre la vida real» (p. 29). En esta misma medida, se ofrecen respuestas mediante mecanismos que tratan de dar solución a este fenómeno a través de la normativa. En particular, se ocupa de este asunto el Derecho de daños, que se centra particularmente en el elemento de la causalidad, que actúa como uno de los presupuestos configuradores de la responsabilidad patrimonial.

Existe, además, abundante jurisprudencia que reforzará el estudio que aquí pretende realizarse. Cabe adelantar, a tal efecto, que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) asume la interpretación de los arts. 86 y 149 de la Constitución Española (en adelante, CE) relativos a los presupuestos de extraordinaria y urgente necesidad que se dictan mediante Decreto-ley, siendo potestad del TC rechazar su uso abusivo.

Y no solo ha de concurrir el requisito de la fuerza mayor, sino que han de tenerse presentes otros elementos que concurren con el hecho, como son la excepcionalidad, la gravedad, la

relevancia y la imprevisibilidad, todo ello con el fin de ofrecer una solución normativa en un plazo menor al previsto para la tramitación de la ley ordinaria.

La postura anterior va en consonancia con la asumida por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) y el TC respecto a qué se entiende por situaciones de emergencia, a los efectos que la misma produce y si aquella da cobertura a los bienes jurídicos protegidos dignos de ser tutelados, los cuales serán detallados a lo largo de este trabajo.

En síntesis, en esta investigación se profundiza sobre el fenómeno de la erupción del Volcán de la Palma iniciada el día 19 de septiembre de 2021, así como la situación de emergencia social producida, para luego descender a analizar si las respuestas que ha dado la Administración a los afectados han resultado ser adecuadas y eficaces, tanto por el Gobierno de Canarias como por sus instituciones locales, y por el Poder Ejecutivo Central.

1.3. Objetivos

Objetivo general

El objetivo general es determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración frente a los afectados por la erupción volcánica de La Palma de septiembre de 2021 y, al mismo tiempo, valorar si la respuesta dada por aquella, a través del Gobierno de Canarias y del Gobierno Central, ha resultado adecuada o bien si ha sido ineficaz para afrontar la situación de emergencia.

Objetivos específicos

Constituyen objetivos específicos de este trabajo los que se indican seguidamente:

- Analizar, con perspectiva legal y doctrinal, el concepto de responsabilidad patrimonial para delimitar sus elementos configuradores a efecto de aplicarlos en el caso concreto objeto de estudio.
- Hacer un diagnóstico de la situación jurídica de los habitantes de La Palma afectados por la erupción del volcán, analizando también el estado de la cuestión antes del inicio de la emergencia.

- Determinar la eficacia de la respuesta de la Administración, dada a través de PEVOLCA.
- Analizar las medidas adoptadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de septiembre de 2021, por el cual se declararía a los lugares afectados por el Volcán de La Palma como «Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» (en adelante, ZAEPC).
- Analizar, con criterios exegético y sistemático, la normativa que resulta aplicable en casos de emergencia por motivos de fuerza mayor y que permiten la adopción de medidas extraordinarias. Entre esta normativa se encuentra la CE, el Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre y el Real Decreto-Ley 20/2021, de 5 de octubre, entre otros.
- Determinar las competencias de la Administración en materia de seguridad pública y protección civil, atendiendo a los criterios jurisprudenciales adoptados al respecto.

2. Marco teórico y desarrollo

El desarrollo de este trabajo se lleva a cabo en cuatro bloques conceptuales.

El primero se centra en el concepto de responsabilidad extracontractual de la actividad administrativa desde el punto de vista patrimonial, analizando el concepto de fuerza mayor, en el que se encuadra el suceso acaecido y sus diferencias con el caso fortuito. En consonancia con lo anterior, se analizan las medidas de carácter normativo que ha ofrecido la Administración en respuesta a las consecuencias para mitigar los daños que han sufrido los afectados.

El segundo bloque aborda la situación fáctica de La Palma pasando por varias fases que son claves en este proceso: los días previos a los que se produce el enjambre sísmico, los primeros momentos en que tiene lugar la erupción y las medidas adoptadas ulteriormente para asegurar la protección de la seguridad de las personas mediante evacuaciones programadas.

En un tercer bloque se desarrolla la cuestión atinente a las ayudas administrativas canalizadas a través del Servicio de Información al Ciudadano, así como la normativa mediante la cual se han canalizado las ayudas.

En el cuarto y último apartado se analiza, de forma breve, la respuesta que ha dado la Administración a otras erupciones volcánicas en las islas Canarias.

2.1. Aspectos generales sobre la responsabilidad patrimonial

2.1.1. El concepto de responsabilidad patrimonial y requisitos para su configuración

El deber de reparar un perjuicio causado siempre ha existido, aunque manifestado de distintas formas. En el Derecho romano existía la responsabilidad aquiliana –*Lex Aquilia de damno*– que dio lugar, en esencia, al nacimiento del concepto del daño injustamente provocado y que, posteriormente, derivó en el régimen de responsabilidad extracontractual.

Centrándonos en la responsabilidad aquiliana o extracontractual, esta nace de una relación jurídica entre dos partes en la cual no existe una vinculación contractual previamente configurada y que se asienta sobre las nociones fundamentales de la configuración del daño, la culpa y el resarcimiento, que conlleva al nacimiento de una indemnización (MORENO MARTÍN 2019).

Dicha responsabilidad se concreta en el art. 1089 del Código Civil (en adelante, CC), que recoge que: «las obligaciones nacen de la ley, de los contratos, cuasi contratos y de los actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia». Asimismo, en el art. 1902 CC se expone que: «el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado».

Por su parte, la Ley 40/2015 establece los principios de la responsabilidad en el art. 32.1 que, a su vez, es compatible con el mandato constitucional previsto en el art. 106 CE acerca del reconocimiento del derecho de indemnización a los particulares que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, exceptuando aquellos sucesos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar del modo establecidos en las leyes.

Este daño anteriormente expuesto, y que se vincula directamente con el modo en que se prestan los servicios *stricto sensu* desde un punto de vista meramente material, dará origen a la responsabilidad extracontractual y deberá concretarse en un suceso determinado y objetivo (que no atiende al sujeto y su culpabilidad), que haya acaecido de manera efectiva, que asimismo deberá ser susceptible de ser evaluado en términos económicos y concretado en un perjuicio respecto a un individuo o un grupo de personas (LÓPEZ PRIETO 2012).

Con el fin de matizar la cuestión anterior, también cabe apreciar los supuestos de omisión o inactividad administrativa, en los que no se le exige a la Administración una conducta «exorbitante», sino que el servicio sea prestado con los medios disponibles (FJ 6 STS 17/2007).

Decíamos al principio que la responsabilidad extracontractual no está perseguida penalmente por la ley, aunque no obsta a que la misma pueda ser atribuible, por haber causado un daño personal, por un comportamiento que contiene culpa o negligencia. Pues bien, al respecto, cabe establecer la necesidad de precisar el concepto de culpa puesto que, de lo contrario, este acaba siendo más aparente que real y entonces no cabría hablar de tal «reproche culpabilístico si no se termina de saber cómo ha de hacerse éste y no se lleva a cabo con alguna dosis de rigor» (DÍEZ PICAZO 2001, p. 1.). Este autor hace la distinción entre el daño y la culpa, afirmando que «no se puede decir que en los daños por muy importantes que sean y por más que exista la tendencia hacia la necesidad de encontrar culpables, la culpa tenga necesariamente que existir». Y este concepto, en el sentido del término, considera este autor que, «en materia de responsabilidad civil extracontractual, culpa significa la desviación respecto de un modelo de conducta o de un estándar» (DÍEZ PICAZO 2001, pp. 7-9).

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y descendiendo al caso que aquí se trata: la erupción en la Isla de La Palma, habría que fijar las circunstancias que han de servir de base para evaluar la responsabilidad extracontractual de la Administración que pudiera derivarse a causa de la gestión de la situación de emergencia civil por parte de las autoridades, debiéndose tener presente el deber de diligencia exigible a la Administración por su gestión, discriminando aquellas actuaciones que podrían ser atribuibles a la actuación administrativa como consecuencia del daño que han sufrido los afectados por la erupción.

2.1.2. El principio de la íntegra reparación

La Constitución Española prevé en el apartado 2 del art. 106, «el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Al respecto de lo establecido constitucionalmente, LLAMAS POMBO (2021) destaca la importancia de preservar ese derecho a la reparación del daño injustamente padecido a través de las normas *ad hoc*, que están sometidas al mandato constitucional del art. 106.2. CE.

Este autor considera irrelevante el modo en que se canalice ese derecho de reparación, ya sea por causa de la obligación de indemnizar mediante el mecanismo de la responsabilidad civil, o bien mediante otros instrumentos o instituciones (el Estado, la Seguridad Social, seguros públicos o privados, fondos de garantía, etc.). Este derecho, por lo tanto, deberá concretarse de la siguiente manera: (i) que el daño se fije en el momento decisorio y de forma concreta, (ii) que la indemnización se ajuste a la reparación, de manera que no conlleve en un enriquecimiento injusto en favor de la víctima y (iii) que la reparación no sea inferior al valor del perjuicio.

2.1.3. Configuración de la antijuridicidad en casos de fuerza mayor

2.1.3.1. Causa de fuerza mayor y su diferenciación con el caso fortuito

En primer lugar, es importante exponer la dificultad que genera establecer una clara distinción entre la fuerza mayor y el caso fortuito dado que, desde un punto estrictamente material, ambos conceptos significan lo mismo y tienden a confundirse, «ya que producen idéntica eficacia liberadora de responsabilidad» (DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO 2020, apartado IV).

Y ello se demuestra con la mera lectura del art. 1105 CC, que textualmente recoge «fuera de los casos expresamente mencionados en la Ley y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables».

Tanto la inevitabilidad como la imprevisibilidad que refiere el art. 1105CC se erigen como principales connotaciones aplicadas a los sucesos concretos en los que las mismas concurren. Visto así, ambas notas características podrían conceptualizarse de la siguiente manera, sin perjuicio de otros elementos que también subsisten en el hecho concreto (como los medios disponibles y el grado de capacidad de la parte que esté obligada a su debido cumplimiento):

- Imprevisibilidad: la mera observación de la realidad impide al sujeto conocer que un suceso determinado ocurrirá y tendrá un resultado concreto, por lo que causa la sorpresa de quien la padece.
- Inevitabilidad: está relacionada con la imposibilidad de impedir que se produzca el resultado.

A pesar de que la cuestión no resulta pacífica, el caso fortuito se relaciona con sucesos que son imprevisibles y podrá ser evitable. Sin embargo, la fuerza mayor contiene la inevitabilidad del suceso y se caracteriza por ser ajeno al ámbito en que se produce la acción (BASOZABAL 2015).

De esta manera, la fuerza mayor está relacionada con fenómenos provocados por fuerzas naturales, como «un desprendimiento súbito de la montaña, o un terremoto, en relación con el hundimiento paulatino del suelo y los desprendimientos lentos a consecuencia de temporales, o el socavamiento de aguas subterráneas. Así como los torbellinos de viento, las trombas marinas, que solo en ocasiones puntuales, comparados, como, por ejemplo, con las inundaciones de todos los años» (DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO 2020, apartado IV).

Como ejemplo paradigmático de un evento asociado a la causa de fuerza mayor tenemos la STS de 17 abril de 2007 (FJ 6), que analiza la posible responsabilidad administrativa por presunta inactividad e inadecuación de la prestación del servicio, con ocasión de un periodo de sequía grave que se produciría posteriormente. Dicha circunstancia extraordinaria, dice la sentencia, «no es propia de un funcionamiento ordinario del servicio» (...) puesto que «es tanto como exigir que la programación de infraestructuras se orientará de antemano a atender y paliar ese concreto periodo de sequía». Fija como causa de fuerza mayor, y por tanto, extraordinaria, un periodo de sequía, dado que estos periodos se producen «(...) cíclicamente (...)» y «(...) de forma aleatoria, por tanto, imprevisibles en el tiempo y también en intensidad (...)». Así, se estimó «oportuno no considerar exigible y propio de un funcionamiento estándar del servicio la orientación y programación de las actuaciones sobre infraestructuras con referencia a un determinado periodo de sequía que resultaba imprevisible».

El funcionamiento estándar del servicio, refleja esta sentencia, se determina por las «obras en la mejora del servicio de obras de infraestructura», como también «la adopción de medidas de riego de considerable alcance», y, «prioridad en defectos de las infraestructuras», entre otras actuaciones administrativas (FJ 6).

Sin embargo, estos otros supuestos que se indican a continuación se relacionan con el caso fortuito, veamos: el contratista que subcontrata una grúa para la edificación de un solar y esta ocasiona daños sobre las propiedades contiguas; el accidente ocurrido al conductor de un automóvil en un paso a nivel o las lesiones de un niño pequeño que es atacado por un león en un parque zoológico (DÍEZ PICAZO 2001).

En estos casos que acabamos de citar, la inevitabilidad del resultado puede extraerse con facilidad aplicando un análisis mental sencillo y además obedece a cuestiones lógicas para cualquier hombre medio, dentro del cuidado exigible del sujeto para evitar el resultado antijurídico que se produjo en cada uno de ellos.

2.1.3.2. Breve reflexión sobre la postura de la doctrina y la jurisprudencia sobre las diferencias entre la fuerza mayor y el caso fortuito

En este apartado se explica el modo en que la jurisprudencia se ha pronunciado sobre la distinción entre los supuestos encuadrables en el concepto de la fuerza mayor de los casos que se corresponden con el caso fortuito. Con el fin de no desvirtuar la postura de los distintos tribunales, se citan textualmente, a continuación, algunos extractos de sus sentencias.

En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso, Sección cuarta, de 15 de noviembre de 2007 (FJ 2) que expresa que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sec. 4ª), de fecha 6 de marzo de 2003 (rec. 9783/88), recoge:

«En el caso fortuito hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo con palabras de la doctrina francesa: -falta de servicio que se ignora-); interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización».

Posteriormente, cita también en el FJ 2, que la STS de 11 de diciembre de 1974 dice que:

Sobre el caso fortuito, es un «evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida». En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986 señala que: «[a]quellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado».

El motivo más relevante para exonerar la responsabilidad es la denominada fuerza mayor, entendida como la «actividad que genera el riesgo al que se liga la responsabilidad objetiva y, además, que no es previsible ni evitable utilizando la diligencia exigible *ad casum*» (BASOZABAL 2015, p. 111).

Además, como explica KÖTZ (1981), citado por BASOZABAL (2015, p. 111), la denominación de la fuerza mayor en ocasiones resulta alterada por el entendimiento del concepto que puede resultar aplicable en una norma y en otra puede no serlo, como los «casos típicos de fuerza mayor dentro de su ámbito de protección (por ejemplo, las catástrofes climatológicas que se producen en el ámbito de la navegación aérea)».

De ahí que la jurisprudencia realice una ardua labor interpretativa de carácter adicional, complementaria o, como se dijo anteriormente, modulador sobre qué casos concretos se tratarán como eventos de fuerza mayor en el contexto normativo a que se refiere (BASOZABAL 2015).

2.1.3.3. Enfoque jurisprudencial y doctrinal de la responsabilidad patrimonial y su aplicación a la erupción de Cumbre Vieja.

Por las razones que se expondrán en el desarrollo de este epígrafe, la jurisprudencia ha modulado el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, evitándose así que la misma se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos para prevenir una eventualidad en perjuicio del administrado. Lo contrario supondría afirmar que la Administración se basa en un sistema providencialista que no está previsto en nuestro Ordenamiento Jurídico» (FJ 6 STS de 17/2007).

Además, como dice DÍEZ PICAZO (2001), «para todos los que creen en la eficacia o función preventiva de las normas de responsabilidad civil extracontractual, tiene que ser lógicamente el modelo que el legislador propone (...), porque considera que es el mejor para tratar de evitar los accidentes y, al mismo tiempo, paliar los costos de éstos (...)» (pp. 19-20).

No obstante, las actuaciones tendentes a la evitación de que la Administración se convierta en aseguradora universal, no resulta incompatible con que se estudie el caso concreto en el que haya que valorarse un daño como consecuencia del actuar administrativo.

Por lo tanto, deberá ser el grado de ponderación el que determine la responsabilidad, obedeciendo siempre a los elementos objetivos anteriormente citados y que aparecen en la STS 20

junio 2003, «como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos (...)» (FJ 6 STS 17/2007), por ende, lo que se considera un funcionamiento estándar del servicio.

Se establece así que la reclamación patrimonial del particular podría prosperar a su favor siempre que la lesión de bienes y derechos haya sido propiciada por un anormal funcionamiento del servicio público que cause la lesión (relación de causa-efecto), y el particular «no tenga obligación de soportar y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica». Además, se debe constatar la relación entre el funcionamiento del servicio y la lesión, aun sin la existencia de causa por fuerza mayor. Y, además, por la consecuencia «directa e inmediata del funcionamiento» (FJ 6 STS 17/2007).

Para poder atribuir la responsabilidad administrativa, se descarta también el elemento de que «la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la administración del resultado lesivo», como tampoco resulta esta responsable si solo es la encargada de su prestación, (FJ 6 STS 17/2007), con independencia de quién sea su titular.

En relación al párrafo anterior, habría que matizar la cuestión del deber de soportar el resultado, por cuanto «se puede pensar que los daños los soporta el que los sufre salvo que exista alguna suficiente razón para trasladarlos a otro», de ahí surge su obligación de «no soportar el resultado dañoso» (DÍEZ PICAZO 2001, p. 19). Desde esta perspectiva, «lo que hay que buscar no es la razón para soportarlos, sino, a la inversa, la razón para trasladarlos. El ordenamiento no busca proteger a las personas frente a todos los riesgos que la vida social les pueda ocasionar. Hay, se ha dicho siempre, un margen de riesgo tolerado que es necesario para la vida social misma» (DÍEZ PICAZO 2001, p. 19).

A mayor abundamiento, si se buscan otras razones, más allá de la titularidad o de la prestación del servicio, como la inactividad de la administración, tampoco se exige una «conducta exorbitante», sino que los recursos empleados puedan asegurar o evitar los posibles riesgos del servicio, lo que viene siendo una «prestación razonable y adecuada a las circunstancias», o [...] lo que se denomina un «funcionamiento estándar del servicio» (FJ 6 STS 17/2007).

La estandarización, «viene significando que la prestación es razonable y adecuada teniendo presentes los requisitos tales como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la

técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos en los que el mismo se ha venido desarrollando», como recoge la STS 20 de junio 2003 (FJ 6 STS 17/2007).

Al respecto, y atendiendo al criterio jurisprudencial antes citado, si hacemos un juicio hipotético de los hechos, podría afirmarse que la Administración no es responsable de la erupción volcánica de Cumbre Vieja, puesto que no hay una relación directa entre que haya habido una erupción volcánica –causa de fuerza mayor– y la propia actuación administrativa, esto es, existe una ruptura del nexo causal.

El funcionamiento estándar del servicio, en el marco de que le resultaría atribuible a la labor administrativa, se relacionaría estrechamente con la vigilancia volcánica que ha llevado a cabo el Gobierno de Canarias a través de los organismos especializados en el estudio de los volcanes, puesto que es constatable que las labores de prevención y estudio constante en esta materia en las Islas Canarias es un aspecto de primer nivel en el ámbito científico, que se extiende, por razones evidentes, al ámbito de protección civil.

Así las cosas, los resultados presuntamente evitables por la Administración en la gestión de la emergencia empleando los medios disponibles, el deber de diligencia y, por lo tanto, previsibles, estarían relacionados con la seguridad de personas y su posible evacuación, lesiones graves y efectos negativos en la salud, empleando perímetros de seguridad, lesiones personales ocasionadas por los terremotos, mediante normas de prevención y autoprotección, evacuaciones de animales, pérdidas de enseres o artículos de valor, de mascotas, empleando evacuaciones a tiempo, entre otras.

Sin embargo, los siguientes no son evitables: que la colada del volcán arrasara viviendas, cultivos e infraestructuras, entre otros, puesto que todos estos elementos se encontraban inmovilizados y en el paso natural del volcán, del mismo modo que tampoco se ha podido evitar la expulsión de gran cantidad de material volcánico nocivo para la salud de las personas, tales como los gases y la ceniza volcánica.

Llegados a este punto, ante la regla general podríamos cuestionarnos las premisas sobre las que se ha de responder por culpa al «*infringir una norma de cuidado*» y en cuáles por el mero hecho de las cosas «*-por ser su «guardián»*» (BASOZABAL 2015, p. 20).

2.2. Cuestiones relativas previas a la erupción volcánica de Cumbre Vieja

2.2.1. La vigilancia volcánica en las Islas Canarias

Como decíamos al inicio, el vulcanismo es un fenómeno íntimamente ligado a las Islas Canarias, dada su propia naturaleza. En los últimos sesenta años, se han producido diversas crisis volcánicas importantes en Canarias, siendo la única del Estado español en la que se registra esta entidad de fenómenos (DECRETO 112/2018, Preámbulo).

Las erupciones volcánicas, que son consideradas fenómenos naturales, se caracterizan, principalmente, por lo siguiente: «sus parámetros comunes están relacionados con sucesos efusivos que salen mediante cráteres o fisuras del terreno, con una longitud diversa, y cuyo fenómeno eruptivo puede extenderse a semanas o meses y que, además, guarda una relación directa con la cantidad de material emitido», esto es, a mayor virulencia de la actividad, mayor expulsión de material volcánico (lava, gases, ceniza y piroclastos, principalmente). También, durante el proceso eruptivo se producen movimientos sísmicos, bien en zonas determinadas, o que se extiende a otras islas, los cuales están relacionados con daños en infraestructuras, grietas en construcciones y deformaciones de terrenos/2» (DECRETO 112018, Anexo 12).

Asimismo, hay que destacar la importancia de vigilar la actividad volcánica para preservar la vida de las personas, atendiendo, principalmente, a los problemas de salud para las mismas que puede traer consigo una erupción: el material expulsado puede provocar problemas respiratorios y oculares, entre otros.

Esta necesidad de vigilar la actividad volcánica de esta Comunidad Autónoma (en adelante, CA) fue impulsada a través de la Norma Básica de Protección Civil, a través del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, respecto al desarrollo mediante Planes Especiales de las emergencias volcánicas. También quedaron fijados, mediante la aprobación de la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, en Consejo de Ministros, según la Resolución de 21 de febrero de 1996.

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en el Preámbulo, declara la situación del ciudadano en el centro del sistema de protección civil, fijando sus derechos «a estar informados sobre los riesgos colectivos importantes que les afecten», y esto ordena a los poderes públicos para que lleven a cabo la difusión de todo aquello que deba ser conocido en la gestión de una emergencia concreta (arts. 3 a 6).

Y, en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma, se fija un plan autonómico para hacer frente a las emergencias por erupciones volcánicas en el territorio de Canarias, el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, PLATECA). (DECRETO 112/2018, Preámbulo).

En este Decreto se contemplan también distintas situaciones de Emergencia –Niveles Insular (0-1), Autonómico (2) y Estatal (3)–, las cuales han sido fijadas en función de las previsiones sobre la probabilidad de una erupción volcánica:

- a) Previsiones vulcanológicas
- b) Información obtenida del Sistema de Vigilancia Volcánica.
- c) Evolución del suceso o fenómeno.

El objetivo de esta normativa está destinado a adaptar las respuestas de las administraciones, teniendo en cuenta la primacía del interés nacional, que se extiende tanto al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y de Cabildos como de Ayuntamientos.

2.2.1.1. Riesgos asociados a la salud de las personas

Según la publicación sobre la calidad del aire en la isla de La Palma, los efectos de la ceniza volcánica están relacionados con los siguientes riesgos (CALIDAD DEL AIRE 2021):

- Efecto más grave en aquellas personas con problemas respiratorios previos.
- Daños en los ojos: la ceniza actúa como cuerpo extraño produciendo abrasiones.
- Consecuencia en la piel, por la acción irritativa que causa dermatitis.
- Problemas gástricos en humanos.
- Otros perjuicios, tales como aumento de accidentes de circulación por baja visibilidad y calles resbaladizas por causa de la lluvia.
- Politraumatismos por caída de los techos al tratar de limpiarlos.
- Pérdidas económicas por daños de cultivos por quedar aisladas.
- Pérdida de animales por contaminación de las aguas, si estas tienen un elevado nivel de flúor. También esto se extiende a los cultivos agrícolas y a las reservas de agua.

- La mayor parte de los gases volcánicos menos abundantes no son respirables, como el dióxido de azufre (SO₂) y trióxido de azufre (SO₃), los cuales combinados con el agua forman ácido sulfúrico y se denominan lluvia ácida. Esta última quemada y mata la vegetación y, aunque no representa un riesgo directo para la salud de las personas, corroe tuberías y techos y contamina fuentes de agua en depósitos al aire libre.
- Los gases irritantes (H₂S) pueden ejercer sus efectos a menor concentración en muchos kilómetros a la redonda del volcán y su amenaza está relacionada directamente con la ubicación y condiciones geomorfológicas propias de la zona y la exposición de la persona a ella.

2.2.2. Consideraciones sobre el Plan Especial Pevolca, Plevapal y El Comité Científico

El PEVOLCA fue desarrollado a partir de los fenómenos sísmicos acaecidos en 2004 en la isla de Tenerife. Posteriormente, fue aplicado en las erupciones que tuvieron lugar en la isla de El Hierro, en el periodo comprendido entre 2011-2013, como también ha sido empleado en la erupción de la isla de La Palma.

El objetivo principal de este Plan es poder hacer frente a las crisis sismovolcánicas subaéreas y submarinas, mediante la organización de los recursos y el impulso de los proyectos que son coordinados a través de la integración de las distintas administraciones (canarias y estatales), impulsado a través de los principios de: (i) complemento a cada nivel de planificación, (ii) coordinación y asistencia recíproca, (iii) integrabilidad de los sistemas de emergencia (iv) coherencia organizativa con planificación territorial. Todo ello con el fin de «garantizar una respuesta coordinada, ágil, eficaz y eficiente», evitando así «situaciones disfuncionales» (DECRETO 112/2018, apartados 1.2.-1.3. y Ley 17/2015, de 9 de agosto del Sistema Nacional de Protección Civil, art. 3).

Sin embargo, el más importante de los elementos de este Plan Especial, y para que este funcione ante una emergencia, es que cuente con la opinión constante del Comité Científico, que está coordinado por la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias. Está integrado por representantes del Instituto Geográfico Nacional (IGN), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Instituto Volcanológico de Canarias (Involcan), Insti-

tuto Geológico y Minero de España (IGME), Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), Instituto Español de Oceanografía (IEO), Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (PORTAL DE NOTICIAS DEL GOBIERNO DE CANARIAS 2021).

2.2.3. Categorización de la situación de los municipios afectados y Plan de evacuación

2.2.3.1. Fase preventiva de la erupción volcánica

El día 11 de septiembre de 2021 se produjo un enjambre sísmico de mayor intensidad, en el que se registró una mayor sismicidad (hasta 400 terremotos por la mañana) y aquellos de mayor intensidad llegaron a percibirse incluso por la población. Esto dio lugar a que el día 13 de septiembre de 2021 se emitiera la recomendación por la Dirección de PEVOLCA para cambiar el color del semáforo volcánico de verde a amarillo, en la zona de Cumbre Vieja (PORTAL DE NOTICIAS DEL GOBIERNO DE CANARIAS 2021).

Cabe recordar al respecto que, desde el año 2017, el Volcán de La Palma venía siendo objeto de estudio y seguimiento por los expertos del Comité Científico, debido a que se habían detectado varios enjambres sísmicos, según refleja la publicación del Portal de Noticias del Gobierno de Canarias de fecha 18 de septiembre de 2021.

En la comunicación del día 13 de septiembre se detalla que, desde un primer momento, los sismos se venían produciendo de forma inicial en un intervalo de 20-30 kilómetros de profundidad, estos se redujeron a 12 kilómetros, acompañados de la emisión de Helio-3, que daba signos claros de la existencia de magma en una cantidad emitida muy superior a la estudiada en los últimos 30 años.

Así las cosas, por parte de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias, se activó el Plan de situación de Alerta en los municipios de Fuencaliente, Los Llanos de Aridane, el Paso y Mazo, que conllevaría la intensificación de la información a la población, las medidas de vigilancia y la monitorización de la actividad volcánica y sísmica, por ende, se realizaría un mayor seguimiento.

No obstante, recordaban las autoridades competentes, en este comunicado, que el nivel amarillo no implicaba *per se* un incremento de riesgo para la población, como también refleja el artículo publicado por el Gobierno de Canarias, en el que dice: «es bastante común que antes

de la erupción de un volcán se produzca un enjambre sísmico, pero no todos los enjambres tienen asociados una erupción posterior» (CIENCIA CANARIA 2017).

Si continuamos con la noticia de 18 de septiembre de 2021, se recogía que en los días posteriores persistía una actividad sísmica relevante y no se descartaba que el proceso pudiera tener una «evolución rápida a corto plazo» debido a un escenario probable de «cambios de temperatura, olor, color del agua, comportamiento anómalo de animales», y se le pidió a la población su colaboración ante cualquier eventualidad, aunque los expertos declararon entonces que se mantenía «en conjunto una baja sismicidad». Aun así, se reconocía que estos episodios de riesgo de carácter moderado podían ir acompañados de terremotos sentidos de mayor intensidad «con posibles daños en edificaciones, así como desprendimientos de rocas en la zona de Puerto Naos, continuando la deformación superficial».

Posteriormente, se cita textualmente, «desde las 03:00 UTC (4:00 en Canarias), tras un terremoto de magnitud 3.2, sentido con intensidad III, la sismicidad ante la ocurrencia de una alta cantidad de sismos, con sucesos localizados a profundidades entre 6-8 kilómetros, y superficiales 0-2 kilómetros», continuaría la emergencia en semáforo amarillo, seguida de las recomendaciones a la población, que aconsejaban:

- Atención a los comunicados a través de los canales oficiales de las autoridades competentes de Protección Civil.
- Tener preparada una mochila o bolso de viaje con material imprescindible.
- Mantener la calma.
- Conocer la red de comunicaciones del entorno de residencia ante una posible evacuación y tener localizada una vivienda de familiares lejana a la zona de riesgo.

El Comité Director del PEVOLCA ya se encontraba en esos momentos estudiando los planes de evacuación, dando lugar a la activación en situación de Prealerta del Plan de Emergencias Insular (en adelante, PEINPAL), el cual sería coordinado por el Cabildo de La Palma, junto a los Ayuntamientos de Fuencaliente, Los Llanos de Aridane, El Paso y Mazo, del municipio de Tazacorte (PORTAL DE NOTICIAS DEL GOBIERNO DE CANARIAS 2021).

2.2.3.2. El semáforo amarillo como sistema de alerta a la población

El semáforo amarillo ha sido diseñado como un medio visual para informar a la población sobre la situación de alerta y alertar de que es el momento de prepararse ante una posible evolución desfavorable del fenómeno. Esto se produce una vez los riesgos han sido valorados por el PEVOLCA, en el que se da a conocer el nuevo escenario en que los niveles de actividad tienen la suficiente intensidad para determinar las zonas de peligrosidad volcánica y los riesgos asociados (DECRETO 112/2018, apartado 3.3.4.).

Teniendo en cuenta lo anterior, las labores de prevención que se fijan en el color amarillo no constituyen *per se* un reflejo de que haya un riesgo directo para la población, sino que se enfocan, esencialmente, en la preparación de una evacuación preventiva, con el objetivo de limitar los tiempos para mejorar el nivel de respuesta en caso de que haya que adoptar medidas de protección que reduzcan el riesgo volcánico. Ello trae consigo una serie de medidas destinadas a la propia autoprotección de las personas, difundidas a través de los medios de comunicación, y, asimismo, en relación a los grupos de riesgo, se da a conocer el plan de evacuación previsto y sus recomendaciones (DECRETO 112/2018, apartado 3.3.4.).

El semáforo volcánico de color amarillo se concreta en las siguientes ideas que se deben transmitir, según lo recogido en el Anexo 3 del Decreto 112/2018: Existen parámetros volcánicos que presentan anomalías respecto a la indicación de un estado previo eruptivo.

- La duración puede ser de meses o de años.
- Se recomienda la máxima calma.
- No es necesario comenzar ninguna evacuación.
- Llegado el momento, se avisará de forma adecuada.
- Las autoridades de emergencia y protección civil incrementan la vigilancia y seguimiento.

2.2.3.3. Consideraciones sobre las medidas de seguridad adoptadas en relación al semáforo volcánico

En este epígrafe se considera necesario reflejar las distintas recomendaciones fijadas para el semáforo de color naranja, previsto en el Anexo3 del Decreto 112/2018, aunque este color nunca se activó porque este permaneció en el color amarillo durante toda la fase pre-eruptiva.

El semáforo naranja establece textualmente: «(...) La activación del plan en fase de pre-emergencia-situación de alerta máxima (el semáforo de información a la población pasa a rojo).

Impulsa las siguientes ideas que se deben transmitir:

(...) los parámetros volcánicos presentan anomalías, que se corresponden con fenómenos pre-eruptivos, (b) esta situación puede durar días o semanas (...), (c) de momento es difícil concretar dónde será exactamente la erupción, (d) es necesario mantener la máxima calma, (e) se va comenzar la evacuación de las zonas más próximas al posible sitio de erupción, (f) se van a evacuar, como medida preventiva, a las personas con dificultades especiales, (g) siga rigurosamente las recomendaciones de protección civil, (h) todas las autoridades de emergencias y protección civil están trabajando para la organización de la posible emergencia, (i) utilice el 1-1-2 para emergencias y el 0-12 para información (DECRETO 112/2018).

Por otro lado, según las palabras del Director Técnico Miguel Ángel Morcuende (2022), en relación al motivo por el cual nunca se cambió el semáforo volcánico, dijo textualmente:

«(...) el semáforo, fuera de un color o de otro, en cualquier caso nos permitía evacuaciones preventivas”, (...) «las evacuaciones, que era lo que más nos preocupaba en ese momento, con el objeto de preservar vidas humanas, se podían hacer en cualquiera de los dos casos, por lo tanto, no afecta realmente a lo que son las obligaciones del Plan Especial».

Al respecto de lo anterior, se considera una cuestión fundamental para efectuar una valoración más completa de la gestión de la emergencia que no se cambiara el color de semáforo volcánico a naranja, dado que este tiene como fin primordial informar a la población según la alerta volcánica y los riesgos asociados.

En el comunicado del día 18 de septiembre de 2021 del Portal de Noticias del Gobierno de Canarias, se confirmaba -se cita textualmente- que: «el proceso continúa y puede tener una evolución rápida a corto plazo». Si se observan las recomendaciones del semáforo naranja arriba indicadas, la situación real de ese mismo día 18 se estaba acercando en mayor medida al nivel de prevención del color naranja que a las recomendaciones del color amarillo.

Al respecto de lo que acabamos de citar, cabe recordar, nuevamente, el «derecho de información que tienen los ciudadanos en los riesgos colectivos que les afecten», y el contenido del

art. 6 «todos tienen derecho a ser informados adecuadamente por los poderes públicos acerca de los riesgos colectivos importantes (...) para hacerles frente y las conductas que deban seguir para prevenirlos» (...) «dichas informaciones habrán de proporcionarse tanto en caso de emergencia como preventivamente (...)» (Ley 17/2015, Preámbulo y arts. 6.1.-6.2).

También se recuerda la importancia de aclarar que lo que estaba ocurriendo en esta zona durante esos días era lo más cercano a una amenaza, que se define en el art. 2 de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, como «situación en la que personas y bienes preservados por la protección civil están expuestos en mayor o menor medida a un peligro inminente o latente».

2.2.4. Erupción volcánica y medidas en materia de protección civil

Tras ocho días de terremotos y enjambre sísmico, el día 19 de septiembre de 2021, a las 15:12 horas, comenzó la erupción volcánica en Montaña Rajada -en el municipio de El Paso-, con dos grandes fisuras, separadas entre sí por 200 metros aproximadamente, 9 bocas eruptivas y dos coladas de lava en dirección al mar (Real Decreto 820/2021, Preámbulo).

El PEVOLCA inmediatamente aplicó las siguientes medidas: activación del Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil (en adelante, PLEGEM) en fase de Alerta y Seguimiento Permanente, la puesta en marcha de la Unidad Militar de Emergencias de El Paso, la movilización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la evacuación preventiva de 6000 personas de las poblaciones afectadas y posterior realojo, entre las que se encontraban personas con movilidad reducida, cuya labor fue llevada a cabo según el Plan de evacuación de La Palma (en adelante, PLEVAPAL) (Real Decreto 820/2021, Preámbulo).

El comienzo de la erupción volcánica describiría así el nuevo escenario volcánico y que, asimismo, supuso la activación del Plan en fase de emergencia-nivel 1, sobre la situación de alerta volcánica y la activación en fecha 19 de septiembre de 2021 del semáforo en color rojo, también previsto en el Anexo 3 del Decreto 112/2018, con las siguientes medidas para transmitir:

- Mantenga la calma.
- No se deje llevar por el pánico.
- Todas las personas deben colaborar con las autoridades para la evacuación obligatoria.

Se adoptaron ulteriormente otras medidas adicionales debido a la existencia de gran cantidad de ceniza, la posible inhalación de gases y el avance de la colada de lava, tales como: la evacuación de personas según el riesgo de las zonas, con las consiguientes tareas de coordinación necesarias, el confinamiento de la población (unas 3000 personas) a finales del mes de noviembre por riesgos asociados a la salud e incluso el cierre temporal del Aeropuerto de La Palma y la suspensión de vuelos (EL CONFIDENCIAL 2021).

2.3. Análisis de la gestión de la administración tras el fin de la erupción

2.3.1. Balance de los daños

Desde el mes de diciembre de 2021, la zona de Cumbre Vieja ha pasado a ser una zona post-eruptiva, aunque la emergencia continúa. Persisten las «emanaciones de dióxido de carbono (CO₂), la inestabilidad de algunas zonas del terreno afectado por las coladas y las elevadas temperaturas existentes, inherentes a la propia dinámica post eruptiva», lo que implica determinados riesgos para los núcleos poblacionales implicados (DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS 2022).

La gestión de este nuevo escenario de emergencia ha sido asumida por el Ejecutivo autonómico del Cabildo de La Palma, con el correspondiente cambio de semáforo de riesgo volcánico de color rojo a color amarillo (DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS 2022).

Así, tras 85 días de erupción volcánica, el balance de los daños se refleja en los siguientes datos: una población afectada de 2329 personas, con una valoración de los daños cifrada en 900 millones de euros, aproximadamente, 1219 hectáreas afectadas por la colada, así como importantes pérdidas de infraestructuras públicas, tales como carreteras (73,8 kilómetros), de carreteras sepultadas, 10,8 km de calles, 2,1 km de travesías, y 49,9 km de otros viarios) (CABILDO INSULAR DE LA PALMA 2022).

En la imagen que se muestra a continuación se pueden observar los daños anteriormente detallados, tomando como referencia la zona afectada antes de la erupción y una vez finalizada la misma (*vid.* Imagen 1).

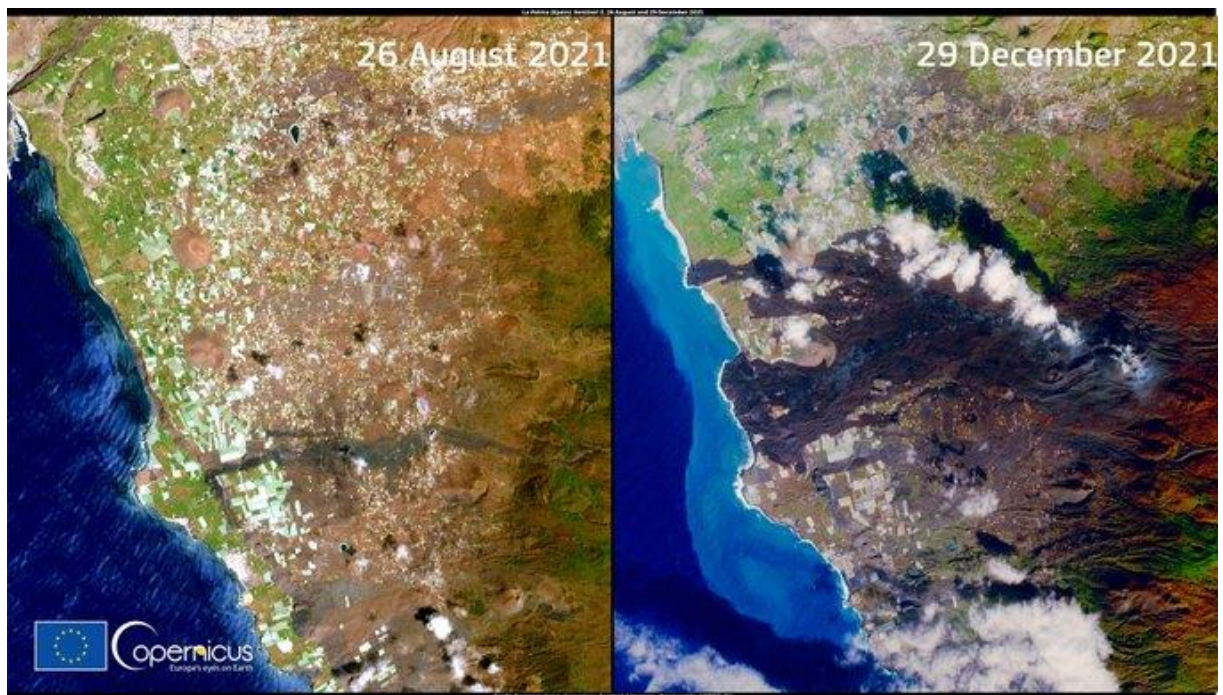


Imagen 1. Zona afectada por la erupción.

Fuente: Copernicus muestra el antes y el después de La Palma tras la erupción. Diario de Avisos. 30-12-21.

2.3.2. Declaración de zona catastrófica por una emergencia de protección civil

La erupción volcánica en Cumbre Vieja ocasionó que se declarase a La Palma como zona ZAEPC mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 28 de septiembre de 2021.

Esto conllevaría el impulso del trabajo conjunto de los distintos órganos ministeriales para evaluar la recuperación de la zona afectada, (RD LEY 28/2021, Preámbulo) y, según también dispone el art. 24 de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, que determina la adopción de ayudas en casos de emergencia.

El Real Decreto Ley 28/2021 de 17 de diciembre recoge la necesidad de la determinación y prioridad del Gobierno central en esta emergencia, atendiendo tanto a la imprevisibilidad de la misma, como a la perturbación provocada de una manera «sostenida en el tiempo» en todo tipo de funciones de la vida diaria de las personas (educativas, sociales y culturales).

De este modo, las ayudas se han destinado a cubrir carencias materiales, entre las que se encuentran subvenciones para la compra de nuevas viviendas y artículos de primera necesidad que son destinadas a las familias afectadas (por 10,5 millones de euros) y cuya cuantía ha sido aprobada mediante el Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre. Con el dictamen del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, se ha ofrecido cobertura para reparar los daños (por 213 millones de euros), así como apoyo para la reconstrucción económica y social de la isla (Real Decreto Ley 28/2021, Preámbulo).

Se han dado las circunstancias tales como la «extraordinaria y urgente necesidad» prevista en el art. 86 CE, con el fin de otorgar al Gobierno central la potestad para dictar medidas con carácter urgente a través de la fórmula del Decreto-Ley. (Real Decreto Ley 28/2021, Preámbulo). Esta facultad, se recuerda, también ha sido controlada por los Tribunales, *ex art.* 106.1. El TC, mediante la sentencia 6/1983, de 4 de febrero, se pronuncia sobre esta cuestión cuando señala que «el instituto del Decreto-ley se encuentra regulado por el art. 86.1 CE, que permite que el Gobierno utilice este instrumento (...) que pueda calificarse como «extraordinaria y urgente necesidad» (FJ 5).

2.3.3. Servicio de información para la concesión de ayudas a los afectados

Para atender a las personas y entidades afectadas, se ha creado un servicio especializado para canalizar las ayudas con el fin de mitigar los graves perjuicios sufridos por la erupción. En concreto, se lleva a cabo a través de la Sede Electrónica del Gobierno de Canarias mediante la inscripción en el Registro de personas y entidades afectadas por la erupción volcánica.

No hay que olvidar que esto se ha producido, entre otras cosas, porque hay afectados que no tenían contratado un seguro de vivienda, por lo que el Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante, CCS) no les ha podido ofrecer ninguna compensación. No obstante, por este motivo, pueden acudir a las ayudas de la Administración.

Así las cosas, también el RD 300/2004, de 20 febrero, mediante el cual se aprueba el Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios presenta una relación de los supuestos en los que la aseguradora ha de indemnizar en supuestos de fuerza mayor, entre los que se encuentran las erupciones volcánicas como «fenómenos de la naturaleza de carácter extraordinario» (BASOZABAL 2015, p. 113) y en cuyo art. 1 se fija la obligatoriedad de indemnizar por parte del CCS en los casos que corresponda.

2.4. Análisis de la gestión de la administración en otras erupciones volcánicas en las Islas Canarias

2.4.1. Volcán Teneguía y Volcán San Juan

Al Volcán Teneguía se le conoce también como «el volcán amable», debido a su escaso grado de afectación para la población. La erupción estuvo activa durante 24 días –en el periodo comprendido entre el 26 de octubre al 18 de noviembre–, que transcurrió por una zona no poblada y cuya colada culminó en el mar (FERRER 2021).

Este Volcán se convertiría en un atractivo turístico que, incluso, propició que la policía estableciera la apertura de accesos para que pudiera ser contemplado, aunque las medidas de seguridad eran precarias. Por estas causas, hubo un fallecido por intoxicación por inhalación de gases (FERRER 2021).

La erupción del Volcán San Juan tuvo lugar en el año 1949, con inicio el día 24 de junio, permaneciendo durante 42 días activa. Este fenómeno eruptivo arrasó unas treinta viviendas y zonas de cultivo en la zona de Las Manchas. Esto ocasionó el empobrecimiento de los afectados: aquellos que perdieron su vivienda por el paso de la lava no recibieron una nueva, como tampoco se les facilitó efectuar los trámites legales necesarios. Con este paradigma, los afectados se sirvieron de la ayuda de otros vecinos –de albañiles y de tiendas de comestibles, principalmente– (DÍAZ 2021).

2.4.2. Volcán marítimo en la isla de El Hierro

El 19 de julio de 2011, se inició una actividad sísmica en la isla de El Hierro que alertaría a los expertos en vigilancia volcánica. Este hito reuniría por primera vez al Comité Científico establecido en el Plan Especial (PEVOLCA) con el IGN. Esta labor conjunta de los expertos supondría la monitorización de la primera erupción volcánica en España, que a su vez facilitaría la información necesaria a los organismos competentes para establecer los riesgos asociados a la misma, así como un amplio conocimiento del fenómeno (IGN 2021).

El estudio de este volcán se prolongó durante 80 días y, tras 10.000 terremotos localizados y 5 cm de deformación del terreno, dio comienzo la erupción volcánica el 10 de octubre de 2011

(IGN 2021). El municipio de La Restinga tuvo que ser desalojado en varias ocasiones; no obstante, cabe decir que la población de la zona abarca alrededor de 500 personas.

De este modo, las autoridades encargadas en materia de seguridad recurrieron al mensaje de tranquilidad y comprensión de los vecinos desalojados, invocando que las mismas fueron tomadas por criterios de preservación de la seguridad de las personas, decretando el PEVOLCA la permanencia en semáforo rojo ante el riesgo de otra erupción (RTVE.ES 2011)

El aspecto fundamental del Volcán Tagoro se encuentra en el aprendizaje que supuso «para la vulcanología española», en el avance y mejor desarrollo del funcionamiento de PEVOLCA, así como de su Comité Científico, reforzando así su organización lo que, indudablemente, ha servido para que en la erupción de la isla de La Palma haya habido una mayor coordinación científica y, por ende, también una mejor gestión de la emergencia (SAMUEL 2021).

Si se tienen en cuenta términos geológicos, el Volcán Tagoro se asemeja a la erupción de La Palma, aunque con una diferencia esencial, la primera se produjo bajo el agua (a 400 metros de profundidad) y la segunda sobre la superficie. Ambas erupciones tuvieron su origen tras un enjambre sísmico, aunque en el Hierro este fenómeno duró solo dos meses (SAMUEL 2021).

2.4.3. Lecciones aprendidas sobre las erupciones volcánicas

Si pretendemos contextualizar el fenómeno volcánico en las Islas Canarias a través de las últimas erupciones, tenemos que situar cada uno de ellas atendiendo a criterios objetivos tales como el tiempo, el lugar, el desarrollo de la actividad, el estado de la técnica y de medios, la capacidad de acceso e, incluso, si se permite, el contexto cultural, esto es, el propio conocimiento de cómo puede percibirse este tipo de fenómenos, sin pretender por ello culpar a los distintos contextos históricos, puesto que las acciones que se realizaron se acomodaban a un momento concreto que se estaba viviendo y esto ha de ser aceptado en el momento actual.

En este territorio es infrecuente que los habitantes se sientan amenazados por una erupción volcánica. Más bien al contrario, es entendido como un elemento más que está en sus vidas y que no es frecuente que ocurran erupciones, por lo que no sienten un verdadero riesgo en sentido estricto.

Hemos podido comprobar que en todas las erupciones los efectos comunes para la vida de los habitantes cercanos a las zonas donde han tenido lugar tanto las erupciones en superficie como los movimientos sísmicos sentidos, se basan en el desorden, la grave alteración y el desconcierto. Esto repercute directamente en la labor de las distintas administraciones que deben amoldarse rápidamente a lo que está sucediendo, dado que son las responsables de las gestiones de las emergencias y deben garantizar la seguridad de la población civil.

En cuanto a las similitudes entre las erupciones de los años 1949 y 1971 la ausencia de medios era evidente, toda vez que las propias autoridades no se ocuparon con la diligencia debida de establecer perímetros de seguridad para evitar la inhalación de gases, y llegó incluso a ser tratado, en el caso de la segunda erupción, como un suceso turístico a cuyo emplazamiento había que acudir (con los consabidos riesgos).

En todos ellos han estado presentes científicos expertos en la materia, aunque con distintos grados de conocimiento y de medios materiales a su alcance. Así, en las erupciones más lejanas en el tiempo, el grado de eficacia en nada se parece a las erupciones más recientes.

Por causa de las experiencias vividas sobre estas erupciones, la tendencia natural en la Ciencia de la vulcanología ha de ser, indudablemente, la de mejorar, puesto que se pueden realizar análisis cada vez más efectivos y complejos sobre las gestiones efectuadas en materia de protección civil y de aplicación del Plan Especial, así como de todo aquello que puede ser susceptible de mejora.

En concreto, si comparamos las últimas erupciones (en El Hierro y La Palma), cuyo estudio resulta ser más útil, pertinente y oportuno, es decir, más fructífero para la ciencia actual aplicable, se ha observado una mayor coordinación entre los científicos y estos, a su vez, con las autoridades encargadas de evaluar las emergencias, lo que mejora notablemente la gestión, que cada vez se presenta más compleja. Además, se erige como principal elemento nuestro sistema nacional de protección civil, al que hemos ya aludido en el desarrollo de este trabajo.

3. Conclusiones

Al inicio de este trabajo se ha plasmado como cuestión principal determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración frente a los afectados por la erupción y, asimismo, se pretendía analizar si las respuestas que había ofrecido aquella al respecto resultaron ser adecuadas.

Para ello, se ha tenido en cuenta tanto la normativa aplicable, la labor efectuada por el Comité Científico y el Comité Director de PEVOLCA, como el despliegue de medios establecido en dicho Plan en materia de protección civil desde el inicio de la emergencia, que se remonta a fecha 11 de septiembre de 2021 –como momento inicial–, y en el que tuvo lugar el enjambre sísmico que incentivó la vigilancia volcánica.

PRIMERA.- Resulta incuestionable que esta erupción, atendida su propia naturaleza, ha provocado mucha incertidumbre para los habitantes de las zonas afectadas y además ha demostrado que es un suceso de fuerza mayor imposible de prever.

SEGUNDA.- La Ciencia, una vez más, teniendo en cuenta la labor realizada con la pandemia de la Covid-19, está al servicio de la ciudadanía: ha sabido demostrar que protege y salva la vida de las personas. Esto se ha obtenido a través del conocimiento de expertos en materias muy específicas y la ha convertido en garante de derechos básicos establecidos en una norma tan garantista de derechos como es la CE, tales como el derecho a la vida (*ex art.15*), a la protección de la salud (*ex art. 43*) y a la dignidad de la persona (*ex art. 10*).

TERCERA.- La erupción volcánica acaecida es una oportunidad única para que la sociedad canaria pueda adquirir mayor conciencia de las características excepcionales que poseen las Islas Canarias, singularmente las islas de La Palma y El Hierro. Por ello, reforzando las medidas en materia de protección civil se puede ampliar el conocimiento en esta materia.

CUARTA.- Al amparo de la normativa expuesta *ad hoc*, se puede afirmar que la Administración ha tenido en cuenta los inconvenientes de la isla de la Palma y su situación volcánica. Por lo tanto, se ha adaptado haciendo uso de la potestad legislativa que otorga el art. 86.1. CE, del mismo modo que ha sabido distribuir los recursos para ayudar a los afectados.

QUINTA.- No obstante, en cuanto al plan de actuación de los días previos a la erupción, se evidencia que no se produjo el cambio de semáforo de color amarillo a naranja una vez se previó que una erupción en superficie era un escenario claramente previsto por el Comité Científico, que debieron ser acompañadas de las correspondientes evacuaciones de los habitantes más expuestos a las zonas de mayor riesgo.

SEXTA.- Por lo anterior, se estima que la totalidad de la población debió ser debidamente informada, y en forma anticipada, de la amenaza a la que estaba expuesta, atendiendo a los arts. 2, 3 y 6 de la Ley 17/2015 en materia de protección civil, sin perjuicio de las evacuaciones y medidas concretas que, acertadamente, se produjeron de manera parcial. Asimismo, como dice la ley 17/2015, la participación ciudadana es imprescindible ante una emergencia, dado que la preparación es un elemento que, en ocasiones, puede garantizar la seguridad.

SÉPTIMA.- En relación al Informe del día 18 de septiembre de 2021, elaborado por el PEVOLCA, no se ha podido determinar sobre lo que debe entenderse en el comunicado por «corto plazo» (si se refiere a horas, semanas o meses).

OCTAVA.- Del mismo modo, tampoco podemos concretar el alcance del concepto de fenómeno pre-eruptivo y a qué proceso corresponde que la naturaleza se sitúe ante un fenómeno así (en pre-erupción), toda vez que, en el ítem recogido en el color de semáforo amarillo, se expresa así: «esta situación puede durar meses e incluso años». De las publicaciones emitidas, se cuestiona si la fase pre-eruptiva del volcán de Cumbre Vieja podría estar durante un lapso temporal de meses, e incluso años.

NOVENA.- Por lo tanto, se entiende que la exigente de la Administración no puede ser absoluta, dado que ha de estar al caso de cada afectado en el municipio concreto y valorando la antelación con que se le había alertado de la erupción volcánica, teniéndose en cuenta el tiempo transcurrido desde el comienzo de la erupción hasta el momento de su total evacuación, es decir, habría que analizar la proporcionalidad del grado de diligencia aplicado por la administración en cada caso durante la gestión de la emergencia.

DÉCIMA.- Se incide en que lo que sería atribuible a la Administración es la labor desempeñada en la gestión de la emergencia, y no el hecho de que se haya producido la erupción volcánica, al ser esta última un evento producido por la fuerza de la naturaleza.

UNDÉCIMA.- Por último, si hay un aspecto conocido a través de la pandemia, es el grado de importancia de la prevención, precisamente atendiendo a prevenir la pérdida de vidas humanas, a no asumir más riesgos de los necesarios. Lógicamente, atendiendo a las singularidades de cada suceso, no parece oportuno comparar la pandemia de la Covid-19 con la erupción volcánica de La Palma, aunque ambos sucesos han tenido una incidencia relevante para la población civil.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

BASOZABAL ARRUE, X. «Responsabilidad extracontractual objetiva: parte general». Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Derecho Privado. [en línea]. 2015. [consulta: 19 julio de 2022]. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PR-2015-39

BUENAGA CEBALLOS, O. *Introducción a la argumentación jurídica*. Madrid: Tecnos, 2016.

DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO, I. «El caso fortuito (1)». *Actualidad Civil*. 2020, núm. 12. ISSN 0213-7100.

DÍAZ LORENZO, J. C. «El volcán de San Juan (1949) solo trajo miseria y desolación». Puente de mando. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.puentedemando.com/tag/volcan-de-san-juan/>

DÍEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN, L. “La culpa en la responsabilidad civil extracontractual”. *Anuario de Derecho Civil. Estudios monográficos*. Fascículo 3. [en línea]. 2001. pp. 1009-1028 [consulta: 20 mayo de 2022]. Disponible: https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-2001-30100901028

FERRER, J. L. «Teneguía, 1971: así fue la última gran erupción volcánica en España». Verde y azul. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://verdeyazul.diarioinformacion.com/teneguia-1971-asi-fue-la-ultima-gran-erupcion-volcanica-en-espana.html>

LÓPEZ PRIETO, C. «Presupuestos y requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Aspectos teóricos y prácticos». *Actualidad administrativa*, 2012, vol. 2, núm. 17, p. 1968. ISSN 1130-9946.

LLAMAS POMBO, E. «El principio de la íntegra reparación». [en línea]. *Práctica Derecho de Daños. Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*. 2021, núm. 146. [consulta: 20 junio 2022]. ISSN 1696-0408.

MORENO MARÍN, 2019. «El daño moral causado a las personas jurídicas». [en línea]. 2019pp29-152. [consulta: 19 julio 2022]. ISBN: 978-84-1324-079-4. Disponible en: <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/14006>

Bibliografía complementaria

CABILDO INSULAR DE LA PALMA. 2022. «Plan de Recuperación». [en línea]. [consulta: 12 mayo 2022]. Disponible en: <https://prezi.com/view/caCRgZiRRupZFw77RPji/>

CABILDO INSULAR DE LA PALMA. 2022. «Plan de Recuperación». [en línea]. [consulta: 12 mayo 2022]. Disponible en: <https://prezi.com/view/caCRgZiRRupZFw77RPji/>

CALIDAD DEL AIRE. «Plan de Recuperación». [en línea]. [consulta: 13 junio 2022]. Disponible en: <https://volcan.lapalma.es/pages/calidad-del-aire>

CIENCIA CANARIA. 2017. «¿Qué es un enjambre sísmico?». Agencia Canaria de investigación, innovación y sociedad de la información del Gobierno de Canarias. [en línea]. [consulta: 14 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.cienciacanaria.es/secciones/a-fondo/855-que-es-un-enjambre-sismico>

DIARIO DE AVISOS. «Copernicus muestra el antes y el después de La Palma tras la erupción». Diario de avisos. [en línea]. 2021. [consulta: 15 mayo 2022]. Disponible en: <https://diariodeavisos.elespanol.com/2021/12/copernicus-muestra-el-antes-y-el-despues-de-la-palma-tras-la-erupcion/>

EL CONFIDENCIAL. «Cronología del volcán de La Palma: días en activo de la erupción más larga de la isla». El Confidencial. [en línea]. 2021. [consulta: 15 mayo 2022]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2021-10-19/cronologia-erupcion-volcan-la-palma_3308396/

EL TIME. «Entrevista a Miguel Ángel Morcuende», director de PEVOLCA. El Time. 12 enero 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GB5Umz9iBmA>

FERNÁNDEZ, S. «El clamor de los afectados por el volcán: “«No nos dejen en el olvido”». *La Vanguardia*. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20210924/7743200/volcan-la-palma-rey-felipe.html>

GOBIERNO DE CANARIAS. «Inscripción en el Registro de personas afectadas por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma». [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.gobiernodecanarias.org/infovolcanlapalma/registro/>

GOBIERNO DE CANARIAS. «El Comité Científico ha recomendado el cambio de semáforo verde a amarillo para los municipios de Los Llanos de Aridane, Fuencaliente, El Paso y Mazo». Portal de Noticias del Gobierno de Canarias. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/tag/pevolca-prensa/page/13/>

GOBIERNO DE CANARIAS. «El Comité Científico recomienda mantener el semáforo amarillo y advierte de la probabilidad de terremotos sentidos». Portal de Noticias del Gobierno de Canarias. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/tag/pevolca-prensa/page/13/>

GOBIERNO DE CANARIAS. «El Comité Director del PEVOLCA examina los planes de evacuación que preparan Cabildo y ayuntamientos de La Palma». Portal de Noticias del Gobierno de Canarias. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/el-comite-director-del-pevolca-examina-los-planes-de-evacuacion-que-preparan-cabildo-y-ayuntamientos-de-la-palma/>

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. «Mitma rememora el 10º aniversario de la erupción submarina del volcán Tagoro en la Isla de El Hierro». [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/lun-19072021-1028#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Transportes%2C%20Movilidad,la%20Isla%20de%20El%20Hierro>

RTVE.ES. «Gobierno canario: “El Hierro debe comprender que las medidas no son gratuitas, sino de seguridad”». RTVE. [en línea]. 2011. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: [Gobierno canario: "El Hierro debe comprender que las medidas no son gratuitas, sino de seguridad" - RTVE.es](https://www.rtve.es/noticias/20110111/tagoro-diez-anos-erupcion-hierro/2186841.shtml)

SAMUEL, A. «Tagoro: diez años de la erupción en El Hierro que ayudó a mejorar la gestión de las crisis volcánicas». RTVE. [en línea]. 2021. [consulta: 20 mayo 2022]. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20211011/tagoro-diez-anos-erupcion-hierro/2186841.shtml>

Legislación citada

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado de 1978, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313-29424. Disponible en: BOE.es - [BOE-A-1978-31229](http://BOE.es/BOE-A-1978-31229) Constitución Española.

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). Disponible en: [Pevolca \(gobiernodecanarias.org\)](http://Pevolca.gobiernodecanarias.org)

Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma. Boletín Oficial de Canarias de 2021, de 29 de octubre de 2021, núm. 48, pp. 22429-22446. Disponible en: [DECRETO ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.](http://BOE.es/BOE-A-2021-14)

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Boletín Oficial del Estado. 10 de julio de 2015, núm. 164. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-7730-consolidado.pdf>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2015-10566 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](http://BOE.es/BOE-A-2015-10566)

Real Decreto 1889, de 24 de julio, del Código Civil. Boletín Oficial del Estado, de 25 de julio de 1889, núm. 206, p. 4763. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>

Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de febrero de 2004, núm. 47. Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2004-3373 Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios.](http://BOE.es/BOE-A-2004-3373)

Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre, por el que se aprueba la concesión directa a la Comunidad Autónoma de Canarias de una subvención para financiar la adquisición de viviendas y enseres de primera necesidad destinados a las familias afectadas por la erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada, en la isla de La Palma (Santa Cruz de Tenerife). *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de septiembre de 2021, núm. 233, pp. 119485-119490. Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2021-15774](https://www.boe.es/BOE-A-2021-15774) Real Decreto 820/2021, de 28 de septiembre, por el que se aprueba la concesión directa a la Comunidad Autónoma de Canarias de una subvención para financiar la adquisición de viviendas y enseres de primera necesidad destinados a las familias afectadas por la erupción volcánica en la zona de Montaña Rajada, en la isla de La Palma (Santa Cruz de Tenerife).

Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de octubre de 2021, núm. 239, pp. 122061-122104. Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2021-16231](https://www.boe.es/BOE-A-2021-16231) Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma.

Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma. *Boletín Oficial del Estado*, de 18 de diciembre de 2021, núm. 302, pp. 155177-155188. Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2021-20877](https://www.boe.es/BOE-A-2021-20877) Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Jurisprudencia referenciada

STS 2776/2007, de 17 abril de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2776). Tribunal Supremo. Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo. Recurso núm. 3923/2003.

STS 6/1983, de 4 de febrero, (ECLI:ES:TC:1983:6) Tribunal Constitucional-PLENO. Recurso núm. Cuestiones de Inconstitucionalidad núm. 19 y 20/1982.

STSJ CAT 13964/2007, de 15 de noviembre de 2007, (ECLI:ES:TSJCAT:2007:13964). Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso Sede: Barcelona Sección: 4. Recurso núm. 2/2004.

Listado de abreviaturas

art./arts.	:	artículo/artículos.
CC	:	Código Civil.
CCS	:	Consortio de Compensación de Seguros.
CA	:	Comunidad Autónoma.
CE	:	Constitución Española.
FJ	:	Fundamento jurídico.
MITMA	:	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
PEIN	:	Planes de Actuación Insular por Riesgo Volcánico.
PEINPAL	:	Plan de Emergencias Insular.
PEVOLCA	:	Plan de Emergencias Volcánicas de Canarias.
PLEGEM	:	Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil.
PLEVAPAL	:	Plan de evacuación de La Palma.
PLATECA	:	Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias.
TC	:	Tribunal Constitucional.
TS	:	Tribunal Supremo.
ZAEPCC	:	Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.