

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2021/2022
Convocatoria: Junio

**EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA
COLADA DE LAVA VOLCÁNICA DE CUMBRE VIEJA EN UN
ESPACIO NATURAL PROTEGIDO**

The legal regime for the transformation of the Cumbre Vieja's volcanic lava flow into a protected natural space



Realizado por la alumna Dña. Gabriela León Rodríguez

Tutorizado por el Profesor D. Francisco José Villar Rojas

Departamento: Disciplinas jurídicas básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The volcanic eruption that occurred on the island of La Palma generates the need to study and regulate the situation of the soil that is now occupied by the lava flow, deciding what its fate will be from now on. The first possibility that has been raised is to declare the occupied area as a protected natural space due to the values of special interest that exist. In view of the current legislation, the classification as a Natural Park is analyzed and proposed, studying the procedure to be followed and its legal consequences. On the other hand, as a second option, if such a decision is not made, it is stated that the soil will be governed by the determinations established for rustic land due to the tacit reclassification produced by the passage of lava. By way of closing and whatever the option chosen, given that the laundry produced a population displacement, the adopted urban measures are studied, such as Decree-Law 1/2022, and that can be adopted for their relocation.

Key Words: La Palma's Volcano, Protected Natural Area, Displacement of affected population, Tacit reclassification

RESUMEN

La erupción volcánica acaecida en la isla de La Palma genera la necesidad de estudiar y regular la situación del suelo que ahora se encuentra ocupado por la colada de lava, decidiendo cuál será su destino a partir de ahora. La primera posibilidad que se ha planteado es la de declarar el área ocupada como un espacio natural protegido debido a los valores de especial interés que existen. A la vista de la legislación vigente, se analiza y propone la clasificación como Parque Natural, estudiando el procedimiento a seguir y sus consecuencias jurídicas. Por otra parte, como segunda opción, si no se llegare a tomar tal decisión, se expone que el suelo será regido por las determinaciones establecidas para el suelo rústico debido a la reclasificación tácita producida por el paso de la lava. A modo de cierre y cualquiera que sea la opción elegida, dado que la colada produjo un desplazamiento poblacional, se estudian las medidas urbanísticas adoptadas, como el Decreto-Ley 1/2022, y las que podrían adoptarse para su realojamiento.

Palabras clave: Volcán de La Palma, Espacio Natural Protegido, Desplazamiento de Población damnificada, Reclasificación tácita

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	DECLARACIÓN DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO	5
2.1	Propuesta de declarar un espacio natural protegido	5
2.2	Régimen jurídico de los espacios naturales protegido	6
2.3	El concepto de espacio natural protegido.....	8
2.4	Clasificación del espacio natural protegido	9
2.5	Procedimiento	14
2.5.1	Plan de ordenación de los recursos naturales	14
2.5.2	Declaración	18
2.5.3	Objeto de la declaración.....	20
2.5.4	Zonas periféricas de protección y zonas de influencia socioeconómica	20
2.5.5	Régimen transitorio.....	21
2.6	Ordenación y gestión del espacio.....	22
2.7	Red Natura 2000	25
2.8	Relación con el Plan General de Ordenación.....	26
2.9	Indemnización o expropiación	27
2.10	Descalificación.....	29
3	CLASIFICACIÓN COMO SUELO RÚSTICO	31
3.1	Régimen jurídico del suelo: Clases y categorías	31
3.2	Efectos.....	35
4	DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN DAMNIFICADA	36
4.1	Problemas y opciones planteadas.....	36
4.2	Decreto-Ley 1/2022	37
4.3	Ocupación de nuevo suelo urbanizable.....	39
5.	CONCLUSIONES	40
6.	BIBLIOGRAFÍA	41

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

- C.E. Constitución Española
- TRLSRU Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
- LPNB Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- LSENPC Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- BOE Boletín Oficial del Estado
- BOC Boletín Oficial de Canarias
- PORN Plan de Ordenación de Los Recursos Naturales
- PIO Plan Insular de Ordenación
- PRUG Plan Rector de Uso y Gestión
- Art Artículo

1. INTRODUCCIÓN

El día 19 de septiembre de 2021 tuvo lugar una erupción volcánica en la isla de La Palma, creándose a raíz de esta una colada de lava que ocupa 12.188.679,53 m² de superficie. La colada ha afectado a los municipios de Los Llanos de Aridane, Tazacorte y el Paso; debiendo evacuar a más de 7.000 personas de su domicilio, y dañando a 1676 edificaciones, siendo estas en su gran mayoría viviendas¹.

En relación con los hechos expuestos el presente trabajo tiene por objeto estudiar, desde una perspectiva jurídica, las posibles actuaciones a llevar a cabo por la Administración Pública con respecto a la zona afectada por la colada del volcán y el consecuente desplazamiento de la población damnificada.

2. DECLARACIÓN DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO

2.1 Propuesta de declarar un espacio natural protegido

La primera posibilidad sobre qué hacer en la zona afectada por la colada de lava es convertirla en un Espacio Natural Protegido. Como es sabido, se trata de espacios que constituyen la materialización de la preocupación de la sociedad por conservar y preservar aquellos valores naturales definitorios del territorio. Con ello, el terreno objeto de estudio pasaría a formar parte de una de las redes más extensas de espacios protegidos a nivel nacional: la del Archipiélago Canario. Esta red cuenta con cuatro Parques Nacionales, ubicado uno de ellos en la isla de La Palma, y, con un total de 146 de estos espacios, de entre los cuales 20 se hallan en esta isla².

¹ Disponible en <https://volcan.lapalma.es/> (fecha de última consulta: 4 de mayo de 2022)

² HERNÁNDEZ TORRES, S. y GINÉS DE LA NUEZ, C.: *Ordenación del territorio en Canarias*, Ed. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Servicio de publicaciones y difusión científica, 2015, pág. 118

2.2 Régimen jurídico de los espacios naturales protegido

En la Comunidad Autónoma de Canarias, el marco jurídico de los espacios naturales protegidos se recoge en la Ley 4/2017 de 13 julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias³, norma que incorpora la regulación de todas las materias sectoriales relacionadas con el territorio, sus usos y su preservación⁴.

Esta disposición reitera y mantiene la regulación establecida por sus antecesoras –tanto el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, como la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias-. Así se explica en el preámbulo de la LSENPC, cuando destaca que *“En materia de espacios naturales protegidos, la ley se limita a reiterar las normas y reglas hasta ahora vigentes, buena parte de las cuales procede de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1994, en congruencia con el principio de no regresión de esas áreas territoriales. Los instrumentos de ordenación de estos espacios se mantienen en el título dedicado a la ordenación, con cambios menores a efectos de sistemática y clarificación de contenidos, en particular de los planes rectores de uso y gestión (...).”*

El fundamento de esa legislación, desde su primera versión, se encuentra en la competencia que sobre los espacios naturales protegidos ostenta la Comunidad Autónoma. En concreto, el texto del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 reconocía la competencia sobre estos espacios, con la matización de que el ejercicio se encontrara sujeto a lo dispuesto por la legislación estatal⁵. En la actualidad, el Estatuto de Autonomía de 2018 lo recoge del modo siguiente: *“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de espacios naturales*

³ Ley 4/2017 de 13 julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOC núm. 138, de 19 de julio de 2017 (en adelante, LSENPC)

⁴ PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: “La ordenación territorial y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)”, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 47, 2010, pág. 434 – Si bien el artículo hace referencia al Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, esta explicación sigue siendo aplicable a la legislación vigente. Este hecho tiene su razón de ser en que la regulación autonómica es estable y tan solo se han realizado cambios muy menores.

⁵ Arts. 34 y 35 de Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

*protegidos en el ámbito espacial de Canarias*⁶”; amparando esta competencia no solo la declaración de los espacios, sino también su gestión y planificación⁷.

A pesar de esto, de ningún modo puede inferirse que esta sea una competencia ilimitada o absoluta. Esto se debe a que, si bien los espacios naturales protegidos no se incluyen dentro del listado de materias exclusivas del Estado, éste tiene capacidad para crear legislación básica sobre medio ambiente⁸.

La “*legislación básica*” hace referencia a la posibilidad que tiene el Estado de establecer los principios fundamentales para una determinada materia. Estos deben ser observados por las Comunidades Autónomas de tal forma que se configure una normativa mínima común a todo el territorio. El límite a esta capacidad reside en que la regulación básica no pueda ser tan detallada que vacíe de contenido la competencia de las Comunidades Autónomas, al devenirles imposible desarrollo legislativo alguno⁹.

En conclusión, aunque haya una atribución expresa en el Estatuto, la materia correspondiente a los espacios naturales protegidos queda subsumida dentro del título general de protección de medio ambiente. De este modo, la competencia autonómica queda matizada por la legislación básica que apruebe el Estado, pudiendo las normas de la Comunidad Autónoma reforzar la protección establecida por esa¹⁰.

Esta es la razón y el título de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB)¹¹; que tiene por objetivo establecer el régimen

⁶ Art. 154 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 06 de noviembre de 2018.

⁷ BAUDET NAVEROS, J.R.: “Artículo 154 Espacios naturales protegidos” en AA.VV. (DOMINGUEZ VILA, A. y RODRÍGUEZ DRINCOURT ÁLVAREZ, J.R. Dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pág. 893

⁸ Art. 149.1.23 de la Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978 (en adelante, C.E.)

⁹ LOBO RODRIGO, A.: “Título V. Capítulo IX. Ordenación de los recursos naturales” en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.): *El Estatuto de Autonomía de Canarias*, 1ª ed., Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019

¹⁰ CASADO CASADO, L.: “Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, Madrid, 2007, pp. 258-259 Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2358943> (fecha de última consulta: 29 de mayo de 2022)

¹¹ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

jurídico “*básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad (...)*.” Se trata de una norma que condiciona todo el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos; aplicándose a todas las Comunidades Autónomas y creando un régimen común a todas ellas.

2.3 El concepto de espacio natural protegido

La LSENPC formula un concepto legal de espacios naturales protegidos. Estos son “*aquellos espacios del territorio terrestre o marítimo de Canarias que contengan elementos o sistemas naturales de especial interés o valor (...)*”¹².” Para su consideración como protegido es imprescindible que se constate la existencia de alguno de los siguientes elementos:

- *“Desempeñar un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de las islas (...).*
- *Constituir una muestra representativa de los principales sistemas naturales y de los hábitats característicos, terrestres y marinos, del archipiélago.*
- *Albergar poblaciones de animales o vegetales catalogados como especies amenazadas, altas concentraciones de elementos endémicos o especies (...) que requieran una protección especial.*
- *Contribuir significativamente al mantenimiento de la biodiversidad del archipiélago canario.*
- *Incluir zonas de importancia vital para determinadas fases de la biología de las especies animales (...).*
- *Constituir un hábitat único de endemismos canarios o donde se albergue la mayor parte de sus efectivos poblacionales.*
- *Albergar estructuras geomorfológicas representativas de la geología insular, en buen estado de conservación.*
- *Conformar un paisaje rural o agreste de gran belleza o valor cultural, etnográfico, agrícola, histórico, arqueológico, o que comprenda elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general.*

¹² Art. 176.1 LSENPC

- *Contener yacimientos paleontológicos de interés científico.*
- *Contener elementos naturales que destaquen por su rareza o singularidad o tengan interés científico especial¹³”.*

De entre los elementos requeridos por el artículo 176.2 LSENPC, la colada de lava alberga estructuras geomorfológicas representativas de las islas y, además, constituye una muestra representativa de uno de los principales sistemas naturales del archipiélago.

Ahora bien, dado que en Canarias algo más de la mitad de suelo está ocupado por espacios naturales protegidos¹⁴, podría llegar a plantearse si la aparición de un nuevo cono volcánico cumple con el requisito de “especial interés”. En la isla se hallan diversidad de estos espacios con similares características, sin que pueda inferirse que cumple ese requisito tan solo por ser creado recientemente o por no saber con certeza cuando tendrá lugar otra erupción volcánica.

2.4 Clasificación del espacio natural protegido

Una vez se ha planteado el proteger el espacio, -asumiendo que concurra un “*especial interés o valor*”- el siguiente paso del análisis es elegir cuál sea la clasificación apropiada para este nuevo espacio natural. La ley canaria realiza una clasificación en función de los valores y bienes naturales que se vayan a proteger.

Los valores presentes en la colada del volcán son las formaciones geológicas singulares y representativas de las Islas Canarias que han tenido lugar en la erupción volcánica. Igualmente destacable es el hecho de la nula antropización de estas, debido a su reciente creación, y la gran superficie que ocupan. Así pues, en la isla se encuentran protegidos otros conos volcánicos como, por ejemplo, los situados en el Parque Natural de Cumbre Vieja¹⁵.

¹³ Art. 176.2 LSENPC

¹⁴ PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: *op. cit.*, pág. 436

¹⁵ Disponible en: <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/parque-natural-cumbre-vieja/> (fecha de última consulta: 19 de mayo de 2022)

Pues bien, teniendo en cuenta estos valores, es preciso realizar un desglose de las distintas clases de espacios previstas tanto por la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias como por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:

a) Reserva natural: Espacios naturales que tienen como objetivo la protección “*de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos que, por su rareza, fragilidad, representatividad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.*” La recolección de los elementos allí presentes se encuentra prohibida salvo que se constaten razones educativas o de investigación y se haya concedido la autorización administrativa correspondiente -concepto autonómico que encaja con el expuesto por el art. 32 LPNB-. A pesar de que se encuentren presentes en la colada de lava elementos geológicos representativos de las islas, no es posible vislumbrar que merezcan una protección tan restrictiva como la proporcionada por la clasificación de reserva natural. Esto se debe, principalmente, a que la isla de La Palma cuenta con diversas formaciones similares, constituyendo el dorsal de Cumbre Vieja la zona volcánica más activa de Canarias¹⁶.

La clasificación de reserva natural se divide en dos categorías: la más restrictiva de ellas es la reserva natural integral. Esta no es compatible con la ocupación humana ajena al estudio científico ya que su objetivo es preservar todos los elementos bióticos y abióticos, así como los procesos ecológicos naturales que allí tengan lugar¹⁷. En este sentido se destaca la Reserva Natural Integral del Pinar de Garafía, donde tan estricta protección cobra sentido puesto que esta zona ejerce un papel relevante en la recarga del acuífero subterráneo y la protección de los suelos al recibir la humedad de los vientos. Además de que constituye una importante representación del pinar propio de la isla¹⁸.

Por otra parte, la reserva natural especial es aquella donde, aun cuando sigue siendo incompatible la actividad humana, se pueden admitir fines científicos, educativos y,

¹⁶ VEGA SANTILLÁN, W. H., y LLANES CEDEÑO, E. A.: “¿Qué es lo que paso con el volcán de La Palma? explicación desde la geología”. *IDEA Journal of Engineering Science*, vol. 3, núm. 6, 2021, pág. 69. Recuperado a partir de <https://revista.estudioidea.org/ojs/index.php/esci/article/view/180> (fecha de última consulta 19 de mayo de 2022)

¹⁷ Art. 176.8 LSENPC

¹⁸ Disponible en <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/reserva-natural-integral-pinar-de-garafia/> (fecha de última consulta: 19 de mayo de 2022)

excepcionalmente, recreativos o de carácter tradicional. Estos deben ser conciliables con la preservación de hábitats singulares, especies concretas, formaciones geológicas o procesos ecológicos naturales de interés especial¹⁹. A modo de ejemplo, en la isla de La Palma se encuentra la Reserva Natural Especial de Guelguén. En esta concurren abundantes especies raras y amenazadas, como la siempreviva o el pico cernícalo, que fundamentan su protección²⁰.

Ambas categorías cuentan con la cualidad de ser áreas de “dimensión moderada”, ocupando estos espacios protegidos -tanto la reserva natural del Pinar de Garafía como la de Guelguén- una gran superficie de la isla, llegando a sobrepasar en ambos casos las 950 hectáreas.

b) Monumento natural: Constituidos por “*espacios o elementos de la naturaleza, de dimensión reducida, constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza (...) en especial, (...) las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos*”²¹- concepto en relación con el art. 34 de LPNB-.

Si bien es cierto que en el área ocupada por la colada se constata una formación geomorfológica de notoria singularidad y belleza, que podría acceder a la categoría de monumento natural, esta no reúne la condición de tener una reducida dimensión - elemento esencial que se comparte con la clasificación de sitio de interés científico, a pesar de que en la legislación básica estatal no se haga referencia a este²²-. A modo de ejemplo, en La Palma se encuentran cuatro conos volcánicos; Montaña de Argual (320 m), Triana (363 m), La Laguna (342 m) y Todoque (349 m) en cuyo conjunto forman el monumento natural de Los Volcanes de Aridane. Este ocupa un espacio

¹⁹ Art. 176.9 LSENPC

²⁰ Disponible en <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/reserva-natural-especial-de-guelguen/> (fecha de última consulta: 19 de mayo de 2022)

²¹ Art. 176.10 LSENPC

²² Art. 34 LPNB

considerablemente reducido en comparación con el adoptado por la colada de lava objeto de este estudio²³.

c) Paisajes protegidos: Zonas del territorio que poseen valores estéticos y culturales merecedores de especial protección²⁴ -en relación con el art. 35 de la LPNB-. Esta categoría resulta inadecuada en la misma medida en la que se demuestra la carencia de dichos valores. En consecuencia, esta clasificación queda reservada a aquellos paisajes que destaquen por su valor estético, como es el caso del paisaje del Barranco de las Angustias; donde se encuentran conectados gran cantidad de materiales antiguos y especímenes propios de la isla que, en su conjunto, proporcionan un paisaje único²⁵.

d) Sitios de interés científico son “*lugares naturales, generalmente aislados y de reducida dimensión, donde existen elementos naturales de interés científico, especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de conservación temporal (...)*”²⁶.”

No existen especímenes animales ni vegetales a proteger -dado que el ecosistema ha sido destruido por la lava-, no obstante, podrían existir elementos naturales de interés científico propios de la erupción que no han sido contaminados por la acción humana. Sin embargo, tampoco es aplicable esta categoría debido a su dimensión. La isla cuenta como referencia de esta categoría con el sitio de interés científico barranco del agua, que ocupa una superficie de 74,6 hectáreas en el municipio de Puntallana²⁷.

e) Parque nacional: áreas que presentan elementos representativos a nivel nacional además de destacar por su singularidad y rareza excepcional²⁸. Estos espacios merecen

²³ Disponible en: <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/monumento-natural-los-volcanes-de-aridane/> (fecha de última consulta: 8 de mayo de 2022)

²⁴ Art. 176.12 LSENPC

²⁵ Disponible en <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/paisaje-prottegido-barranco-de-las-angustias/> (fecha de última consulta 19 de mayo de 2022)

²⁶ Art. 176.10 y 13 LSENPC

²⁷ Disponible en <https://lapalmabiosfera.es/comunidad/sitio-de-interes-cientifico-barranco-del-agua/> (fecha de última consulta 19 de mayo de 2022)

²⁸ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *Las áreas protegidas de Canarias, Cincuenta años de protección ambiental del territorio en espacios naturales*, Ed. Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife, 2007, pág. 85

una atención preferente y se declaran de interés general del Estado²⁹. No parece que la colada del volcán encaje en esta condición de excepcionalidad, sobre todo, porque como se viene diciendo, aun siendo la más reciente, es una manifestación del vulcanismo en las islas. Para esta clasificación debería reunir una cualidad excepcional que la diferencie de esas otras³⁰.

f) Parque: “*áreas naturales amplias, poco transformadas por la explotación u ocupaciones humanas que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente*”³¹ -concepto en concordancia con la legislación básica estatal, art. 31 de la LPNB-.

Dentro de esta clasificación coexisten dos tipos de parques: Uno de ellos es el parque rural comprendido por aquellos “*espacios naturales amplios, en los que coexisten actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras con otras de especial interés natural y ecológico, conformando un paisaje de gran interés ecocultural (...)*.” Su finalidad es: “*la conservación de todo el conjunto y promover a su vez el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida, no siendo compatibles los nuevos usos ajenos a esta finalidad*” En tanto que deviene imposible la práctica de actividades agrícolas, pesqueras o cualesquiera otras que se planteen por el precepto, y que no existe población local alojada en la zona en cuestión, esta categoría debe ser igualmente excluida de las opciones³².

El otro es el parque natural, acudiendo a esta categoría cuando se hallen “*espacios naturales amplios, no transformados sensiblemente por la explotación u ocupación humanas y cuyas bellezas naturales, fauna, flora y gea en su conjunto se consideran muestras singulares del patrimonio natural de Canarias.*” Su objeto es “*la preservación de los recursos naturales que alberga, la educación y la investigación científica, de forma*

²⁹ Art. 4 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. BOE núm. 293, de 04 de diciembre de 2014. Esta norma será la aplicable cuando se trate de un Parque Nacional.

³⁰ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *op. cit.*, pág. 212

³¹ Art. 176.5 LSENPC

³² Art. 176.6, b LSENPC

*compatible con su conservación, no teniendo cabida nuevos usos residenciales u otros ajenos a su finalidad*³³.”

No cabe duda alguna de que la colada de lava, teniendo en cuenta su reciente aparición, no se encuentra antropizada. Del mismo modo, es patente su carácter singular representativo del patrimonio de Canarias. Asimismo, con la declaración como un parque natural sería posible constituir un espacio que pueda ser disfrutado tanto por la población como por el turismo, a la vez que se preservan los recursos naturales allí presentes, permitiendo el acceso a la educación y la investigación³⁴. Es por esto por lo que la clasificación más adecuada para la colada de lava sería la de parque natural. Por otra parte, y esto debe ser destacado, en el parque natural quedan excluidos cualesquiera usos residenciales³⁵.

2.5 Procedimiento

2.5.1 Plan de ordenación de los recursos naturales

Elegida la modalidad más adecuada de espacio natural protegido para el ámbito de la colada, el paso siguiente es analizar cómo se puede llevar a cabo esa declaración.

Con carácter previo a la declaración de reservas o parques³⁶, la ley exige que se haya elaborado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)³⁷. Esta exigencia encuentra su razón de ser en que es necesario organizar el espacio de manera suficientemente detallada como para legitimar los usos, construcciones y actividades a desarrollar en ese suelo³⁸.

La competencia para la iniciación, formulación, tramitación y aprobación del PORN corresponde al cabildo insular. El Gobierno podrá asumir esta atribución cuando exista

³³ Art. 176.6, a LSENPC

³⁴ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *op. cit.*, pág. 336

³⁵ Art. 176.6, a LSENPC

³⁶ Art. 36.1 LPNB

³⁷ Art. 177.1 LSENPC

³⁸ HERNÁNDEZ TORRES, S. y GINÉS DE LA NUEZ, C.: *op. cit.*, pág. 128

inacción o retraso injustificado por parte del cabildo; siendo necesario para ello un requerimiento previo por parte de la consejería autonómica competente en materia de medio ambiente, durante un plazo de 3 meses³⁹.

El contenido mínimo del PORN se encuentra formulado en el artículo 20 de la LPNB, siendo necesario que incorpore en su texto las siguientes disposiciones:

- *“Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.*
- *Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.*
- *Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan.*
- *Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.*
- *Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.*
- *Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.*
- *Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.*

³⁹ Art. 177.1 – II LSENPC que ha sido recientemente añadido por el Decreto-Ley 7/2022, de 26 de mayo, por el que se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, concretamente, la disposición adicional vigesimotercera relativa a la legalización territorial de las explotaciones ganaderas, los artículos 177.1 y 180.3 y se incorpora una disposición transitoria vigesimoquinta, relativos a los planes de ordenación de los recursos naturales, así como se modifica la disposición adicional segunda del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, el artículo 24.1 de la Ley 7/2014, de 30 de junio, de la Agencia Tributaria Canaria, y se incorpora una disposición adicional novena a la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias. BOC núm. 107 de 01 de junio de 2022.

- *Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.*”

Aunque este plan deba aprobarse con anterioridad a la declaración de la reserva o del parque en cuestión, en casos de urgencia debidamente motivada cabrá que se elabore y apruebe dentro del año siguiente a la declaración. Este último método ha sido calificado por el Tribunal Constitucional como excepcional en la medida en que la que tan solo podrá usarse cuando “*existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare*”⁴⁰.

Por lo tanto, en la norma que declarase el espacio natural protegido deberá hacerse constar esta previsión de aprobar posteriormente el PORN y su motivación; en caso contrario, se producirá un vicio de raíz insubsanable, que provocará la falta de eficacia de la declaración, tal y como sucedió en el caso del Parque Natural de Tamadaba y de su Ley 12/1994, de 19 de diciembre⁴¹.

Ese es el efecto por cuanto, de acuerdo con la jurisprudencia, en el caso de que la declaración se haya tramitado a través de la Administración, el incumplimiento de este presupuesto supone la nulidad, mientras que cuando se realiza por Ley esta deviene ineficaz, tal y como se ha ejemplificado anteriormente⁴².

Además, con la aprobación del PORN se garantiza la participación pública a través de “*trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados*”⁴³. Este hecho denota la relevancia de esos trámites puesto que no es posible de otra forma conocer los intereses implicados, sobre todo si se realiza una declaración mediante ley.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1995 (Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 2346/1993) Fundamento jurídico sexto

⁴¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 28 de noviembre de 2012, (rec. núm. 160/2012)

⁴² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 20 de diciembre de 2017 (rec. núm. 3125/2016)

⁴³ Art. 22.2 LPNB

A pesar de esto, no será necesario la elaboración de este instrumento cuando el plan insular de ordenación haya incorporado en su contenido la ordenación de la zona que se pretende declarar como espacio natural protegido⁴⁴; siendo tanto esto a sí que el propio preámbulo de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales protegidos de Canarias manifiesta que los Planes Insulares de Ordenación poseen la “*función*” de ordenar los recursos naturales, incluso, añadiendo en el art. 94.1 LSENPC que estos “*constituyen el instrumento general*” para ordenarlos.

En esta línea se encuentra incluido el Plan Insular de La Palma que cuenta en su articulado con el título III enunciado como “*ordenación de los recursos naturales*” que lejos de ser detallado, describe de manera globalizada todos aquellos aspectos que deberían encontrarse regulados específica y pormenorizadamente.

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido que no es posible que el PIO regule de forma global, general y abstracta los diversos espacios protegidos que recoge la isla puesto que es necesario cumplir con el contenido mínimo de cada Plan de Ordenación de los Recursos Naturales siendo esencial en todo caso que estos establezcan “*el régimen de los usos, aprovechamientos y actuaciones en base en la zonificación de los mismos*” estando individualizado y delimitado para cada uno de ellos⁴⁵.

En conclusión, este instrumento de ordenación, el PORN, es fundamental no solo como requisito indispensable para poder llegar a la declaración eficaz de un parque o reserva, sino también porque prevalece sobre el resto de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística⁴⁶.

⁴⁴ Art. 177.2 LSENPC

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 20 de diciembre de 2017 (rec. núm. 3125/2016) Fundamento jurídico tercero

⁴⁶ Art. 84.2 LSENPC

- Régimen cautelar

Con anterioridad a la declaración y con la finalidad de asegurar la eficacia de esta o prevenir la desaparición de determinados recursos naturales, es posible hacer uso de las medidas provisionales. Estas son “*acciones que tratan de decidir sobre un asunto directamente dependiente del procedimiento principal*”⁴⁷.

La Agencia Canaria de Protección de medio ambiente es la encargada de adoptar las medidas cautelares, en especial; las de suspensión, ocupación, transformación y uso del suelo rústico, así como de las actividades que incidan en los recursos naturales⁴⁸.

De igual modo, la LSENPC recoge las siguientes medidas: a) prohibición de actos que transformen la realidad física o biológica de manera que supongan un peligro para el fin perseguido por la declaración; y b) la suspensión del otorgamiento de los títulos habilitantes que amparen dichos actos. En todo caso, será necesario informe favorable de la consejería competente en materia de medioambiente para otorgar el título habilitante⁴⁹.

2.5.2 Declaración

La declaración formal del espacio natural protegido es un elemento esencial para su protección⁵⁰ puesto que “*no habrá un área natural protegida relevante para el Derecho si no se reconoce expresamente con ese carácter*”⁵¹. A estos efectos, la legislación prevé dos modalidades: declaración por el legislador y declaración por el ejecutivo.

- Declaración por el Legislador

La declaración legislativa proporciona una mayor agilidad al procedimiento, esta circunstancia se deriva de la posibilidad de evitar la tramitación administrativa previa. En

⁴⁷ JIMÉNEZ JAÉN, A.: *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 2000, pp. 198-200

⁴⁸ Art. 20.4, b LSENPC

⁴⁹ Art. 180 LSENPC

⁵⁰ JIMÉNEZ JAÉN, A.: *op. cit.* pág. 172

⁵¹ MARTIN MATEO, R. *Tratado de derecho ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pág. 323 Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16696> (fecha de última consulta 29 de mayo de 2022)

concreto, se podrían omitir los trámites de audiencia a los interesados o información pública, de entre otros.

Ahora bien, esta vía de declaración tiene inconvenientes, estos son: la inexistencia de un sistema apropiado de garantías para aquellos que hubieran sido afectados o tuvieran intereses legítimos en juego, en gran parte porque la voluntad del legislador no es necesario justificarla⁵²; y la demora de la resolución de los conflictos a momentos posteriores a la declaración.

En el caso de la erupción volcánica de La Palma, y al haber concluido que se debería clasificar este espacio como un parque natural, se deberá proceder a la declaración mediante Ley aprobada por el Parlamento de Canarias⁵³.

- Declaración por la Administración

El procedimiento administrativo es capaz de ponderar, de manera exhaustiva, los intereses públicos y privados, adaptándose a la realidad fáctica⁵⁴. Sin embargo, la cualidad más ventajosa de esta vía reside en que los interesados pueden participar en mayor medida en el procedimiento. Este hecho es de relevancia porque la declaración de un espacio natural protegido no excluye su uso público ni el desarrollo de las sociedades que en él se encuentren asentados. Asimismo, la participación pública en el proceso previene de los posibles conflictos sociales y promueve la participación del resto de entes públicos que pudieran verse afectados por la declaración, de modo que se facilita la gestión en gran medida⁵⁵.

En Canarias, este tipo de declaración queda reservada a los monumentos naturales, paisajes protegidos y sitios de interés científico⁵⁶. Es necesario, en todos los casos, informe previo del patronato insular de los espacios naturales protegidos; y trámite de

⁵² JIMÉNEZ JAÉN, A.: *op. cit.* pág. 176

⁵³ Art. 179.1 LSENPC

⁵⁴ JIMÉNEZ JAÉN, A.: *op. cit.* pp. 176-177

⁵⁵ *Idem*, pp. 180-184

⁵⁶ Arts. 179.2 y 3 LSENPC

información pública y audiencia de los municipios afectados para el caso de los dos primeros.

2.5.3 Objeto de la declaración

En cuanto a su objeto, la declaración de parque natural del ámbito ocupado por la colada del volcán pretende preservar: a) la existencia de estructuras y formaciones geomorfológicas representativas del volcanismo histórico en perfecto estado de conservación, así como formaciones geológicas singulares (cráter); y b) la futura creación de nuevos hábitats naturales, a través de los procesos ecológicos propios de la isla, que acabarán por ser el seno de especies endémicas. Este sería el objeto material de la declaración y de protección. El parámetro que condiciona toda la regulación y decisiones que se tomen con posterioridad.

2.5.4 Zonas periféricas de protección y zonas de influencia socioeconómica

Junto con la declaración es necesario que se prevea el régimen de las zonas periféricas de protección; siendo estas aquellas destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos negativos procedentes de las zonas exteriores al espacio natural protegido⁵⁷.

De la misma forma, con la declaración también debe tenerse en cuenta lo que ocurra con las zonas de influencia socioeconómica; estando estas constituidas por los municipios donde se encuentre el espacio natural protegido y su zona periférica de protección. La delimitación de estas áreas tiene como finalidad compensar socioeconómicamente a la población local⁵⁸.

Esta función compensatoria, tal y como expresa SIMANCAS CRUZ, es consecuencia de *“la limitación, restricción y privación singular de la propiedad particular, de los usos y los derechos, bienes e intereses patrimoniales legítimos afectados por la declaración”*⁵⁹

⁵⁷ Art. 183.1 LSENPC

⁵⁸ Art. 185. 1 LSENPC

⁵⁹ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *op. cit.*, pág. 114.

Siendo de carácter imperativo que las administraciones públicas cumplan con esta función social⁶⁰.

2.5.5 Régimen transitorio

Una vez realizada la declaración del espacio natural protegido, a partir de las previsiones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, los usos y actividades en ese ámbito habrán de ser determinadas por un instrumento de ordenación y gestión, en concreto, por un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Ahora bien, en tanto se elabora y aprueba, se impone un régimen provisional recogido en la disposición transitoria decimonovena LSENPC, que dispone lo siguiente:

- En primer lugar, se mantendrá el suelo urbano y de asentamientos rurales, adecuando estos a los valores medio ambientales del espacio natural protegido.
- En segundo lugar, el suelo urbanizable pasará a considerarse como suelo rústico de protección natural, siempre y cuando no contare con un plan parcial, o teniendo este, no se hubiere ejecutado dentro del plazo establecido.
- En tercer lugar, en los parques naturales y reservas naturales, el suelo se clasificará como rústico de protección natural en su totalidad, hasta la aprobación del planeamiento correspondiente.
- En cuarto lugar, en lo que respecta a los Planes Generales de Ordenación, estos tan solo podrán clasificar nuevo suelo urbano o delimitar nuevos asentamientos rurales de conformidad con el PIO. En el caso de que se tratare de un suelo rústico, este pasaría a tener categoría de protección natural, aplicándosele el régimen más restrictivo de usos en caso de que no existan determinaciones realizadas por el plan insular de ordenación.

En el supuesto que se analiza, dada la ocupación del suelo por la colada de lava, el régimen aplicable será el último reseñado, el establecido para los suelos rústicos, cualquiera otra clase de suelo ha desaparecido.

⁶⁰ Preámbulo LSENPC

2.6 Ordenación y gestión del espacio

La ordenación y gestión del espacio es tarea que corresponde al Plan Rector de Uso y Gestión cuando se trate de parques nacionales -siendo estos regidos por su normativa específica, en este caso, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales⁶¹-, o de parques naturales y rurales⁶². El contenido mínimo de este plan es el siguiente:

- División de su ámbito territorial en zonas distintas según sus exigencias de protección. De acuerdo con la zonificación realizada por el artículo 108 LSENPC y teniendo en cuenta la capacidad para soportar usos actuales y potenciales, es posible distinguir seis tipos de zonas:
 - a) Las zonas de exclusión o de acceso prohibido -siendo este el nivel más restrictivo de todos-, que estarían constituidas por aquellas superficies con mayor calidad biológica, que contengan elementos bióticos/abióticos frágiles, amenazados o representativos y que atiendan tan solo a los fines científicos o de conservación.
 - b) Las zonas de uso restringido, donde a pesar de existir alta calidad biológica y elementos frágiles o representativos, es posible que su conservación sea compatible con un uso público reducido, siendo inadmisibles infraestructuras tecnológicas modernas. En este sentido, es posible considerar que el cráter deba protegerse mediante esta categoría en la medida en la que es en esa área donde se encuentran los elementos menos expuestos a otros agentes; prohibiéndose de este modo el acceso por fuera de los senderos habilitados al afecto, y tomando todas aquellas precauciones que eviten los usos del suelo que supongan una degradación del medio⁶³.
 - c) Las zonas de uso moderado donde es compatible la conservación con actividades educativas y recreativas. En este aspecto, no es posible que se construyan nuevas pistas ni carreteras, ni siquiera la construcción/roturación de terrenos agrícolas; aunque, sí que

⁶¹ Art. 20 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014.

⁶² Art. 104.1, a LSENPC

⁶³ Art. 12 del PRUG del Parque Natural de Cumbre Vieja. BOC núm. 18, de 7 de febrero de 2001.

sería posible implementar infraestructuras al servicio del uso recreativo o educativo, así como el mantenimiento de las existentes⁶⁴.

d) Las zonas de uso tradicional, en las que se permite el desarrollo de usos agrarios y pesqueros, siempre y cuando sean compatibles con la conservación. No siendo conciliable esta zona con el espacio objeto del presente trabajo puesto que no es posible desarrollar actividades agrarias o pesqueras en él por el momento.

e) Las zonas de uso general, donde a raíz de la menor calidad ambiental relativa dentro del espacio natural protegido, o por admitir mayor afluencia de visitantes, es posible el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios.

f) Las zonas de uso especial tienen por objeto dar cabida a asentamientos rurales o urbano preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento. En el caso del área ocupada por la colada de lava, no ha quedado instalación alguna que pueda ser usada por esta zona.

- Establecimiento de la clase y categoría de suelo que resulten más adecuadas para los fines de protección y determinaciones relativas a la gestión y a la ordenación urbanística:

En cuanto a la clase del suelo ha de tenerse en cuenta que el PRUG puede reclasificar como suelo rústico todo aquello que en principio era urbanizable. A su vez, si el suelo ya constaba como rústico para el planeamiento general, es posible modificar su categoría, así como también es posible, en las zonas de uso general, especial y tradicional, reclasificar los terrenos como asentamientos rurales o agrícolas.

En el excepcional caso de la colada del volcán, no es necesario modificar la clasificación del suelo, aunque sí que sería preciso determinar las categorías de suelo rústico más apropiadas. Estas serían las de suelo rústico de protección natural (SRPN), teniendo esta categoría por cometido la preservación de “*valores y recursos naturales o ecológicos,*

⁶⁴ Art. 13 del PRUG del Parque Natural de Cumbre Vieja. BOC núm. 18, de 7 de febrero de 2001.

incluidos los hidrológicos y los forestales cuando sean objeto de conservación, recuperación y, en su caso, aprovechamiento tradicional.” Y el suelo rústico de protección paisajística (SRPP), mediante el cual se pretende “la conservación del valor paisajístico, natural o antropizado, y de las características fisiográficas de los terrenos, así como los usos tradicionales que han conformado el paisaje⁶⁵”

- Regulación del régimen de usos, distinguiendo entre usos permitidos, prohibidos y autorizables y condiciones para que los actos puedan ser autorizables:

En el caso de los suelos rústicos de protección natural, paisajística y cultural, los usos - tanto ordinarios como complementarios- estarán sujetos a lo dispuesto por los instrumentos de ordenación específicos de los espacios naturales protegidos en los que se encuentren, en este caso, sería el PRUG del Parque Natural⁶⁶.

En todo caso, deberán tenerse en cuenta las infracciones establecidas por el artículo 392 LSENPC. Este precepto persigue, entre otros, aquellos actos en espacios naturales protegidos y en sus zonas periféricas de protección, que pongan en peligro o cause daño a los valores allí presentes.

En lo que respecta a las condiciones para que los actos puedan ser autorizables, dependerá de los usos que se permitan realizar; a modo de ejemplo el PRUG del Parque Natural de Cumbre Vieja establece como condición para la colocación de señales y rótulos indicadores que estos no contengan elementos luminosos o reflectantes, a no ser que estén ligados a carreteras.

Por último, el PRUG también deberá contener las determinaciones de gestión, desarrollo y actuación que sean adecuadas para alcanzar los objetivos que justifican la declaración del correspondiente espacio natural protegido⁶⁷.

⁶⁵ Art. 34, a 1 y 2 LSENPC

⁶⁶ Art. 64.2 y 61.2 LSENPC

⁶⁷ Art. 109 LSENPC

Como destacó la doctrina, la regulación del PRUG como instrumento de planificación supuso el reconocimiento de la complejidad que entrañaban cada Parque Nacional, haciendo ver la importancia que tiene tener en cuenta las particularidades y especificaciones de cada uno, sin que fuera suficiente para su adecuada ordenación y gestión un marco normativo general para todos ellos⁶⁸.

En última instancia, al igual que el PORN, este instrumento de ordenación será aprobado por el cabildo insular, previo informe preceptivo del departamento competente⁶⁹.

2.7 Red Natura 2000

Tanto la directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, como la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres, constituyen uno de los pilares esenciales para la protección de los espacios donde concurren fauna y flora de la Unión Europea; creándose para ello la Red Natura 2000 a la que se refiere el artículo 3.1 de la directiva.

La interacción de esta red con la declaración de los espacios naturales protegidos es necesaria dado que ambas pretenden dotar a los terrenos bajo su dirección de garantías suficientes como preservar la calidad ambiental que en ellos destaca, así como asegurar su preservación⁷⁰. Es por esto por lo que la legislación canaria asegura la protección de las áreas incluidas en la Red Natura 2000, valiéndose de la proclamación por parte de los cabildos insulares de las medidas de protección y conservación que en su caso sean necesarias⁷¹.

⁶⁸ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *op. cit.*, pág. 125

⁶⁹ Art. 114. LSENPC

⁷⁰ SIMANCAS CRUZ, M.R.: *op. cit.*, pág. 401

⁷¹ Art. 116.1 LSENPC

Esta Red es imprescindible ya que un espacio natural no está aislado del entorno que lo rodea, trascendiendo su influencia al ámbito geográfico que ocupe; por lo tanto, para su efectiva tutela es preciso que se cree una red ecológica europea coherente⁷².

Si bien la colada de lava ha tenido como consecuencia la destrucción directa de los ejemplares de vegetación que allí acaecían: tales como el pinar canario, retamar blanco o tabaibal dulce, esto no implica que aquellas partes que se encontraban bajo la protección de esta red dejen de ser parte de ella⁷³. Del mismo modo, podría estudiarse la posibilidad de ampliar la zona de protección a todo el espacio ocupado por la colada.

2.8 Relación con el Plan General de Ordenación

Es preciso recordar que los instrumentos de ordenación se rigen por los principios de jerarquía, competencia y especialidad. Prevalciendo en todo caso lo que dispongan las directrices ambientales sobre las territoriales y urbanísticas⁷⁴. Es por esto por lo que los planes de ordenación de los recursos naturales se imponen sobre el resto de los instrumentos.

Además, la ordenación de los suelos por parte de los planes generales de ordenación o por el planeamiento urbanístico de desarrollo que contenga la ordenación pormenorizada, cuando estos estén incluidos en un espacio natural protegido, se limita a reproducir lo establecido por la norma o plan correspondiente al espacio en cuestión; en este caso el PRUG del Parque Natural⁷⁵.

⁷² GARCÍA URETA, A., “Cuestiones sobre el régimen jurídico de la Red Natura 2000”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2004, pág. 712 Disponible en <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1133?show=full> (fecha de última consulta: 29 de mayo de 2022)

⁷³ MANUEL MEDINA, F., ACEVEDO-RODRÍGUEZ, A., y NOGALES, M., “Notas preliminares sobre la afección del volcán a la flora y vegetación de La Palma”, *Conservación Vegetal*, núm. 25, 2021, pp.54-55 Disponible en: <https://revistas.uam.es/conservacionvegetal/article/view/14842> (fecha de última consulta: viernes 13 de mayo)

⁷⁴ Art. 83.3 LSENPC

⁷⁵ Art. 137.3 LSENPC

2.9 Indemnización o expropiación

El artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU), expresa lo siguiente: *“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.”*

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el precepto, y, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia; no es posible que la declaración del espacio natural protegido dé lugar a indemnización si no se demuestra la constancia de dos elementos:

El primero de ellos es que, de conformidad con el desarrollo del proceso urbanístico, se hayan llegado auténticamente a patrimonializar las facultades de este derecho. En este sentido, el Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de marzo de 2012, procedió a desestimar el recurso de casación interpuesto por los propietarios de una parcela donde, a pesar de no hallar edificación preexistente, se tenían expectativas de construir un hotel en ese terreno de acuerdo con las previsiones del planeamiento urbanístico vigente hasta la declaración como un espacio natural.

Los propietarios consideraban procedente la indemnización en la medida en que la Administración les había causado un daño al establecer una zona donde no es admisible la construcción de nuevos usos residenciales. A pesar de esto, para que se considere patrimonializado el derecho es preciso que se hayan iniciado las actuaciones de construcción, siendo necesario como mínimo una licencia de obra. En conclusión, es improcedente la indemnización ya que no se ha perturbado derecho alguno.

El segundo elemento es la necesidad de que la Administración, en el cumplimiento de sus deberes, lleve a cabo alguna actuación contraria a derecho que ocasione un daño

antijurídico al propietario⁷⁶. En el caso de la erupción volcánica es posible constatar que, en la zona ocupada por la colada del volcán, existían diversas construcciones y edificaciones consolidadas. Del mismo modo, también se puede reconocer que se ha producido un daño material a todas ellas. Sin embargo, este daño no es imputable a la Administración, y, por lo tanto, no es posible iniciar un procedimiento indemnizatorio.

En cuanto a la expropiación, si bien es cierto que la ley establece que la declaración de la protección de un espacio natural lleva implícita la de su interés social a efectos expropiatorios⁷⁷, ha de tenerse en cuenta que para recurrir a esta institución es necesario que se ostente, con carácter previo, la titularidad sobre un derecho de naturaleza patrimonial -sean de derecho público o privado- y que se produzca un perjuicio, entendiéndose por este la expresión de una privación económica efectiva.

En este sentido, la propiedad del suelo subyacente sigue siendo titularidad de las personas que antes habitaban en el área que ahora ocupa la lava, recurriendo a la accesión civil para seguir poseyendo todos aquellos bienes que se incorporan al terreno de manera natural⁷⁸, por muy poco valor que les añada⁷⁹.

Cosa distinta es la privación económica efectiva; en tanto no se demuestre que con la declaración del espacio natural protegido se ha producido un daño a las facultades que ostentaban los titulares, no es procedente su expropiación.

Es por esto que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias recuerda que *“La declaración de un parque natural no implica de forma automática la expropiación de todos los terrenos que están en su ámbito de aplicación siendo distinto el supuesto de que el Plan Rector zonifique las distintas partes del territorio en función de la existencia de mayores valores naturales y mayor o menor intensidad de usos y que en aquellas en que los valores*

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 15 marzo de 2012 (rec. núm. 3423/2009)

⁷⁷ Art. 180.1 LSENPC - Del mismo modo ha de hacerse referencia al artículo 33 de la Constitución española ya que este establece que nadie puede ser privado de sus bienes o derechos sino por causa justificada de interés social -que en el caso de las declaraciones de espacios naturales protegidos se cumple por lo dispuesto en el artículo reseñado-.

⁷⁸ Art. 353 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

⁷⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso De Derecho Administrativo II*. 15ª Ed. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2017, RB-5.10

*sean mayores y los usos permitidos menores se pueda plantear la posibilidad de que la restricción de usos sea superior a los estándares socialmente admisibles que desnaturalicen el derecho de propiedad*⁸⁰.”

En conclusión, deberá atenderse a las determinaciones que haga el PRUG para poder conocer si se está produciendo una limitación tan restrictiva de la propiedad que deje vacío de contenido el derecho, propiciando, en su caso, la expropiación.

2.10 Descalificación

Por último, en lo que respecta a las consecuencias de la declaración, ha de hacerse referencia a la posibilidad de que en el futuro se considere descalificar el espacio porque este ya no cumpla con las finalidades que se habían previsto. Esta posibilidad tan solo puede tener lugar por medio de norma de rango equivalente o superior a la de su declaración. En el supuesto del parque natural, será necesario una Ley del Parlamento Canario⁸¹.

A pesar de que esta posibilidad se encuentre reglada, una vez declarado el espacio como protegido, difícilmente se podrá cambiar su clasificación. Este hecho se deriva del principio de no regresión ambiental⁸², dado que este constituye una limitación para los poderes públicos, que no podrán disminuir o afectar de manera significativa la protección ambiental, salvo que esté absoluta y debidamente justificado⁸³. De esta forma resulta inviable regresar a una calificación o clasificación urbanística, siendo exigible para ello una mayor motivación y estando esta pormenorizada y particularizada con respecto a la zona que se intenta desproteger⁸⁴.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 8 de julio de 2015 (rec. núm. 204/2009)

⁸¹ Art. 181.1 LSENPC

⁸² Art. 5.1, e LSENPC

⁸³ AMAYA ARIAS, A.M.: *El principio de no regresión del derecho ambiental y la agenda 2030*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 337-350.

⁸⁴ VAQUER CABALLERÍA, M.: *Derecho del territorio 2ª Edición ampliada*, Ed. Tirant lo Blanch, 2022, pág. 122

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 10 de julio de 2012 lo define de la siguiente manera: *“el principio de no regresión (...) implicaría la imposibilidad de no regresar de -de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de Montes Preservados y de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, desde luego incompatible con su urbanización, pero también directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. (...) Este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental (...)"*

Este principio encuentra su fundamentación legal tanto en la normativa estatal como en la europea:

- El Tratado de la Unión Europea, tiene entre sus fines fundamentales promover que el desarrollo sostenible se base en un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente (art. 3 T.F.U.E.).
- La Constitución Española incluye en su articulado el mandato hacia los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, así como defender y restaurar el medioambiente (art. 45 C.E.).
- El TRLSRU, impone que las actuaciones públicas relativas a la ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo se hagan conforme al interés general y al principio de desarrollo sostenible (art. 3 TRLSRU). De igual manera, impide la alteración de la delimitación de los espacios naturales protegidos o de aquellos incluidos en la red natura 2000, a no ser que se produzca una evolución natural que lo legitime (art. 13.3 TRLSRU).

En conclusión, una vez hecha la declaración del espacio natural protegido, difícilmente se podrá modificar esta decisión, dadas las garantías que impone la legislación estatal en materia de medio ambiente⁸⁵.

3. CLASIFICACIÓN COMO SUELO RÚSTICO

Como se adelantó, en el caso de no declararlo espacio natural protegido, el suelo ocupado por la colada de lava tendrá la condición urbanística correspondiente de acuerdo con los criterios y reglas generales, esto es, atendiendo a su situación, clasificación y categoría.

3.1 Régimen jurídico del suelo: Clases y categorías

A la hora de estudiar el estatuto jurídico del suelo es preciso tener en cuenta que este es el resultado de la combinación de su situación (facticidad) -competencia estatal- y de su destino urbanístico/clasificación -competencia autonómica⁸⁶-.

- Situación básica y clasificación urbanística

En este sentido, todo el suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado⁸⁷. El suelo urbanizado es aquel que, estando “*integrado dentro de una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte (...)*” ha conseguido esta situación por cualquiera de las siguientes circunstancias: la ejecución de un instrumento de ordenación; poseer las infraestructuras/servicios necesarios para satisfacer la demanda de usos y edificaciones existentes o previstas; estar ocupado por edificación en el porcentaje determinado por el instrumento de ordenación correspondiente; o, en su caso, estar incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural,

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 10 de junio de 2012 (rec. núm. 2483/2009) Fundamento jurídico séptimo

⁸⁶ VILLAR ROJAS, F.J.: “Capítulo II. El derecho de propiedad del suelo”, en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.) *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., Ed. Cizur Menor, Navarra, 2010, pp. 101-102

⁸⁷ Art. 21.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE núm. 261, de 31 de octubre 2015.

cuando se le haya atribuido condición de suelo urbano o cuente con las infraestructuras o servicios requeridos al efecto⁸⁸.

La situación de suelo rural se compone de aquellos suelos preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación. Esta protección se debe a los valores que en ellos se encuentran presentes; ya sean estos ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, de riesgos naturales, tecnológicos o cuantos otros prevean las legislaciones sectoriales. Se encuentran igualmente dentro de esta situación aquellos suelos que estén siendo objeto de urbanización, hasta que finalice el proceso. Asimismo, comparten esta situación aquellos espacios que no reúnan los requisitos necesarios para encontrarse dentro de la situación de suelo urbanizado⁸⁹.

En el presente caso e independientemente de que, con anterioridad a la erupción volcánica, en las zonas ocupadas por la colada de lava pudieran existir elementos suficientes como para fundamentar la situación de suelo urbanizado; es preciso subsumir el supuesto de hecho actual en la situación de suelo rural. Esta condición se deriva de la inexistencia de una malla urbana, dotaciones o parcelas propias de un núcleo poblacional. Por lo tanto, ha de recurrirse al “*cajón de sastre*” que constituye la situación de suelo rural, tal y como indica VILLAR ROJAS⁹⁰.

En lo que respecta a la clasificación, todo el suelo del término municipal es categorizado como rústico, urbanizable y urbano⁹¹. Si bien estas clases son propias de la ley autonómica del suelo de canarias, esta misma realiza una equiparación con las situaciones del suelo estatal. Es equivalente la situación de suelo rural a la de aquellos terrenos clasificados como suelo rústico o, como suelo urbanizable hasta que no se produzca la efectiva recepción de la urbanización. Correspondiéndose la situación básica de suelo urbanizado con el resto de los casos⁹².

⁸⁸ Art. 21.3 TRLSRU

⁸⁹ Art. 21.2 TRLSRU

⁹⁰ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pág. 102

⁹¹ Art. 30.1 LSENPC

⁹² Art. 31 LSENPC

Por otra parte, y aunque la LSENPC no realice una definición de las clases anteriormente nombradas, sí que expone una serie de criterios para poder inferir qué tipo de suelo es el correspondiente a cada espacio.

El suelo urbano está conformado por aquellos terrenos que, estando integrados legalmente o siendo susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana -entendiéndose por esta *una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministros de los que puedan servirse esos terrenos-*, el planeamiento clasifique de esta manera por poseer las siguientes características: a) haber completado el proceso urbanizador por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales -incluyendo fosas sépticas- y suministro de energía eléctrica, en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir; o b) estar consolidados por la edificación cuando esta ocupe al menos dos tercios de los espacios aptos para la misma⁹³. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que también es suelo urbano aquel que, aun no estando clasificado por el planeamiento como tal, reúna los presupuestos y las condiciones anteriormente expuestas⁹⁴. Siendo esta cualidad una manifestación de lo que se conoce como “*fuera normativa de lo fáctico*”. A través de esta aptitud la realidad se impone a la clasificación formal, no siendo de relevancia las determinaciones del planeamiento si los hechos prueban que nos encontramos ante suelo transformado por la urbanización⁹⁵.

A la vista de este concepto legal, y como se había expuesto anteriormente, no es posible encajar el terreno objeto de estudio en esta clasificación dado que no existe malla urbana alguna.

Por su parte, el suelo urbanizable está integrado por “*los terrenos que el planeamiento adscriba a esta clase de suelo para su transformación mediante su urbanización*”⁹⁶, en consecuencia, no hay suelo urbanizable sin plan que lo declare⁹⁷. La voluntad del planeador urbanístico se encuentra sujeta a las determinaciones del precepto ya que tan

⁹³ Art. 46. 1 y 2 LSENPC

⁹⁴ Art. 46.5 LSENPC

⁹⁵ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pág. 134

⁹⁶ Art. 39.1 LSENPC

⁹⁷ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pág. 124

solo podrá otorgar esta clase de suelo como ensanche del suelo urbano existente que se encuentre en contigüidad con este y que no pueda ser continuado. Además, los nuevos aprovechamientos que asigne el planeamiento deberán ser los precisos para atender crecimientos concretos de demanda de carácter residencial, industrial, terciario y turístico⁹⁸.

Tampoco será posible acudir a esta categoría, al menos por el momento, dado que precisa la concurrencia de elementos que no son compatibles con la situación actual del terreno.

En cuanto al suelo rústico, se trata de aquel que es incompatible con la transformación, ya sea por:

- Estar excluido de la transformación por la legislación de protección o policía de los bienes públicos de dominio natural.
- Hallarse sujeto a un régimen de protección en virtud de legislación específica.
- Merecer protección dados sus valores naturales, paisajísticos, culturales, científicos, históricos, arqueológicos o ambientales.
- Precisar de preservación por tener valor agrícola, ganadero, forestal, cinegético, minero o por contar con riquezas naturales.
- Ser necesaria su protección para evitar riesgos naturales o tecnológicos.
- Considerarse pertinente el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos e instalaciones públicos o de interés público.

Asimismo, también es considerado suelo rústico aquel que es inadecuado para el desarrollo urbano⁹⁹, dándose esta situación cuando:

- No sea posible soportar el desarrollo urbano.
- Exista la necesidad de salvaguardar el ecosistema insular, con la finalidad de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico.

⁹⁸ Art. 39.1 y 2 LSENPC

⁹⁹ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pág. 106

- Sea pertinente conservar el suelo para el mantenimiento del modelo territorial¹⁰⁰.

Del mismo modo, cualquier terreno no clasificado como urbano o urbanizable pasa a tener consideración de suelo rústico¹⁰¹. Es por esto por lo que, en el caso del suelo ocupado por la colada de lava, es preciso acudir a esta última clase, dado que no concurren en el suelo las características necesarias para ser urbano o urbanizable.

- Categoría

En lo que respecta a las categorías, corresponde al planeamiento establecerlas¹⁰². Esta cuestión encuentra su fundamentación en que es preciso realizar una ponderación previa de los valores existentes en la zona. A su vez, la inclusión en una u otra categoría condiciona la imposición de determinadas cargas y restricciones, al igual que modifica el régimen de usos prohibidos y permitidos¹⁰³.

En el presente caso, y con independencia de que las áreas que ahora están alteradas por la colada del volcán estuvieren o no categorizadas; es necesario que el planeamiento realice una nueva consideración de las características que posee el suelo. Esto se debe a que el suelo ha sido indudablemente modificado, siendo la conversión natural una de las excepciones que permiten superar el principio de no regresión ambiental¹⁰⁴.

3.2 Efectos

Los propietarios de suelo rústico son poseedores de derechos y obligaciones específicos a esta clase de suelo, siendo estos los establecidos por los artículos 36-38 LSENPC. De entre ellos destaca el derecho a la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural, y la explotación agrícola o ganadera vinculada a la utilización racional de los recursos naturales, así como el deber de conservar y mantener el suelo.

¹⁰⁰ Art. 33. 1, 2 y 3 LSENPC

¹⁰¹ Art. 33.6 LSENPC

¹⁰² Art. 34 LSENPC

¹⁰³ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pág. 115

¹⁰⁴ Art. 13.3 TRLSRU

Además, los usos serán diferenciados entre ordinarios (arts. 59-61 LSENPC) y excepcionales (art. 62 LSENPC), siendo los comunes aquellos que tengan carácter agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola, de pastoreo, extractivo y de infraestructuras. Por el contrario, los usos excepcionales son aquellos que tienen carácter industrial, energético, turístico, dotacional, de equipamiento y servicios, así como cualquier otro que no sea ordinario ni complementario de uso ordinario, siempre que se integren en actuaciones de interés público.

En suma, el paso de la lava determinó la reclasificación del suelo. La consecuencia que se deriva de este hecho es que, si no se declara un espacio natural protegido, esta área pase a tener consideración de suelo rústico en la medida en que esta clasificación recoge todos aquellos terrenos que no han sido calificados como urbanos o urbanizables.

4. DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACIÓN DAMNIFICADA

4.1 Problemas y opciones planteadas

Con independencia del régimen jurídico que se establezca para el suelo ocupado por la colada de lava, debe solventarse el desplazamiento poblacional que la misma provocó. Como se dijo anteriormente, la lava afectó a 1345 viviendas¹⁰⁵, propiciando el traslado de todas aquellas personas que ahora no pueden regresar a su domicilio habitual. Pues bien, ese problema de desplazamiento se pretende solucionar mediante los siguientes instrumentos:

- La construcción o reconstrucción de esas viviendas a través del procedimiento contenido en el Decreto Ley 1/2022.
- La habilitación de suelo urbanizable en aquellas zonas que cumplan con los requisitos legales; una posibilidad aún sin desarrollo fáctico ni articulación jurídica.

¹⁰⁵ Disponible en <https://volcan.lapalma.es/> (fecha de última consulta: 4 de mayo de 2022)

4.2 Decreto-Ley 1/2022

En el preámbulo del Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (en adelante Decreto ley 1/2022), se destaca el hecho de que *“la gravedad de los daños producidos en viviendas hace necesaria la adopción de medidas extraordinarias que permitan la reconstrucción y rehabilitación de las mismas sin sujeción a las normas que rigen su legitimación en una situación de normalidad.”*

Este texto normativo se aplica a todos los municipios de la isla de La Palma¹⁰⁶, teniendo por objeto *“la construcción y reconstrucción de las viviendas habituales, legales o en situación asimilada, destruidas por las coladas de la erupción volcánica”,* así como *“la rehabilitación de inmuebles afectados por dichas coladas para ser destinados a vivienda, con o sin modificación del uso actual”¹⁰⁷.*

La licencia que habilita la construcción y reconstrucción es otorgada por el Pleno del Ayuntamiento del lugar en el que se ubique la parcela sobre la que se quiere construir¹⁰⁸. Además, la nueva vivienda tan solo podrá abarcar, como máximo, el equivalente a la edificabilidad del inmueble sustituido¹⁰⁹.

De la misma forma, la reconstrucción puede hacerse en la misma parcela en la que se ubicaba la edificación, si resultare materialmente posible, o en cualquier otra respecto de la que acrediten ser titulares y que esté clasificada como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento. En este sentido, tendrán preferencia los terrenos ubicados en los municipios de Tazacorte, Los Llanos y el Paso. En caso contrario, y siempre que se sea poseedor de un derecho subjetivo que faculte las acciones de construcción sobre la parcela, se podrá

¹⁰⁶ Art. 1 del Decreto-Ley 4/2022, de 24 de marzo, por el que se modifica el Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma. BOC núm. 060 de 25 de marzo de 2022 (en adelante Decreto Ley 4/2022). – Antes de esta reforma el ámbito de aplicación se correspondía únicamente con los Municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte.

¹⁰⁷ Art. 2 Decreto ley 1/2022

¹⁰⁸ Art. 5 Decreto ley 1/2022

¹⁰⁹ Art. 4.1 Decreto ley 1/2022

realizar las obras sobre suelo que esté categorizado como: suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria o suelo rústico de protección paisajística; siguiendo el orden de prelación expuesto y realizando la construcción en la zona menos fértil de la misma¹¹⁰.

Sin embargo, esta construcción no podrá realizarse sobre parcelas: incluidas en un espacio natural protegido; sujetas a la Red Natura 2000; destinadas a dominio público o afectadas por sus servidumbres; o, excluidas del proceso de urbanización y edificación según el PIO por razones ambientales o de prevención de riesgos naturales¹¹¹. Por lo tanto, el artículo 4 del Decreto-Ley 1/2022 realiza una excepción a la prohibición general de construir vivienda fuera de asentamientos recogida en el art. 60.1 LSENPC.

En el caso de que no se ostentare derecho alguno sobre otras parcelas, se podrá solicitar la permuta de bienes inmuebles patrimoniales o del patrimonio público del suelo titularidad de los Ayuntamientos.

En cuanto a cómo obtener estas licencias, el procedimiento se inicia mediante solicitud del promotor de la obra. Este deberá acompañar la petición con el proyecto básico o de ejecución, ajustado a los requisitos técnicos, y de aquellos títulos que acrediten la titularidad del dominio o derecho suficiente sobre la parcela.

Cuando quede acreditada la aportación de documentación necesaria, el alcalde acordará la admisión de la solicitud y el inicio de la fase de instrucción. En caso de que no se reúna los requisitos, este mismo requerirá al solicitante para que subsane la petición, en un plazo de diez días.

Una vez admitida la petición a trámite, es preciso solicitar los informes técnicos y jurídicos que respondan sobre la adecuación del proyecto a las determinaciones del decreto y al contenido documental de este. Si algún informe fuera desfavorable, la Administración requerirá al solicitante para que rectifique y subsane el proyecto inicialmente presentado, en un plazo no superior a un mes, prorrogable a solicitud del interesado.

¹¹⁰ Art. 2 Decreto ley 4/2022 que modifica el artículo 4.2 del Decreto ley 1/2022

¹¹¹ Art. 4.3 Decreto ley 1/2022

Aun así, si una vez instruido el expediente se hubiere emitido informe desfavorable, la persona interesada podrá, en el plazo de quince días: ratificarse en solicitud, desistir o solicitar una estimación, condicionada a la subsanación con anterioridad a la actuación.

Si no existiere informe desfavorable, el expediente será remitido al alcalde para que lo eleve al Pleno del Ayuntamiento, debiendo ese adoptar acuerdo sobre la autorización solicitada en un plazo de dos meses desde la presentación de esta, siendo el silencio administrativo para esta licencia, negativo¹¹².

4.3 Ocupación de nuevo suelo urbanizable

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de establecer nuevo suelo urbanizable, es menester que se cumplan los criterios establecidos por el artículo 39.2 LSENP. Es decir, que la superficie del suelo sea contigua y sin solución de continuidad con terrenos ya clasificados como urbanos y que los aprovechamientos establecidos sean los precisos para el crecimiento razonable previsible de demanda de carácter residencial.

Sin embargo, estos no son los únicos límites que se plantean y esto se debe a que el TRLSRU requiere de un informe de sostenibilidad económica que evalúe el coste para la hacienda pública y la pérdida de suelo productivo. En el caso de que se cumpla con estos requisitos y teniendo en cuenta que la discrecionalidad sigue siendo característica fundamental de esta clase de suelo, -reiterando que es una potestad del planificador¹¹³- será posible la creación de nuevo suelo urbanizable que dé solución al desplazamiento de población.

Finalmente, ambas soluciones suponen un coste económico para la población afectada, así que es cuestionable la viabilidad de estas sin el apoyo de otras medidas de carácter social.

¹¹² Art. 6 Decreto ley 1/2022

¹¹³ VILLAR ROJAS, F.J.: *op. cit.*, pp. 124-125

5. CONCLUSIONES

Primera. Es necesario establecer un régimen jurídico para el suelo conformado por la colada del volcán. Se plantean dos opciones: la primera de ellas es declarar un espacio natural protegido para preservar los valores de especial interés que allí se encuentran. La segunda se corresponde con el tratamiento del suelo como rústico, siendo posible determinados usos agrarios o ganaderos.

Segunda. En el caso de que se opte por proteger el espacio, se propone que este pase a ser categorizado como un parque natural. Esta clasificación se debe no solo a su singularidad, sino también a su nula antropización, permitiendo de este modo la preservación de los recursos naturales aun cuando sea admisible el disfrute por la población y el turismo. El procedimiento para alcanzar esta opción se encuentra conformado por la elaboración de un plan de ordenación de los recursos naturales, la declaración por medio de ley del espacio y la ordenación de este a través de un plan rector de uso y gestión.

Tercera. La conversión del área en un espacio natural protegido puede ser beneficiosa, ya que se protegerán todos aquellos materiales geomorfológicos creados a partir de la erupción. Sin embargo, una vez clasificado como tal, difícilmente se podrá cambiar esta situación debido al principio de no regresión ambiental. Es por esto por lo que, previamente a tomar esta decisión, debe ponderarse si es mejor para el desarrollo socioeconómico de la isla el aprovechar los recursos del terreno.

Cuarta. Si no se considera procedente la conservación de los recursos naturales, el espacio quedará sometido a las determinaciones aplicables a la clasificación de suelo rústico. La colada de lava determinó una reclasificación tácita del suelo que ahora se encuentra ocupado por ella. Al haber sido destruido todo cuanto formaba parte del área, no es posible la aplicación de la clasificación de suelo urbano o urbanizable, así que se impondrá la categoría que tiene carácter residual.

Quinta. El desplazamiento poblacional puede ser resuelto mediante la reconstrucción o construcción de viviendas. Esta solución se ha articulado a través del procedimiento creado por el Decreto-Ley 1/2022 que permite, de forma excepcional, construir viviendas

en suelos sobre los que según la legislación general estaría prohibido, en particular, suelos rústicos distintos de asentamientos. La otra fórmula, la habilitación de nuevo suelo urbanizable, sigue siendo una mera propuesta. En todo caso, su viabilidad real depende del impulso económico de los poderes públicos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA ARIAS, A.M.: *El principio de no regresión del derecho ambiental y la agenda 2030*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 337-350.
- BAUDET NAVEROS, J.R.: “Artículo 154 Espacios naturales protegidos” en AA.VV. (RODRÍGUEZ DRINCOURT ÁLVAREZ, J.R. Dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pág. 893
- CASADO CASADO, L.: “Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, Madrid, 2007, pp. 258-259
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso De Derecho Administrativo II*. 15ª Ed. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, Navarra, 2017, RB-5.10
- GARCÍA URETA, A., “Cuestiones sobre el régimen jurídico de la Red Natura 2000”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2004, pp. 711-727
- HERNÁNDEZ TORRES, S. y GINÉS DE LA NUEZ, C.: *Ordenación del territorio en Canarias*, Ed. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Servicio de publicaciones y difusión científica, 2015, pág. 118
- JIMÉNEZ JAÉN, A.: *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 2000, pp. 184-200

- LOBO RODRIGO, A.: “Título V. Capítulo IX. Ordenación de los recursos naturales” en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.): *El Estatuto de Autonomía de Canarias*, 1ª ed., Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2019

- MANUEL MEDINA, F., ACEVEDO-RODRÍGUEZ, A., y NOGALES, M., “Notas preliminares sobre la afección del volcán a la flora y vegetación de La Palma”, en *Conservación Vegetal*, núm. 25, 2021, pp. 54-55

- MARTIN MATEO, R. *Tratado de derecho ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1991, pág. 323

- PARREÑO CASTELLANO, J.M. y DÍAZ HERNÁNDEZ, R.: “La ordenación territorial y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009)”, *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada* núm. 47, 2010, pp. 434-436

- SIMANCAS CRUZ, M.R.: *Las áreas protegidas de Canarias, Cincuenta años de protección ambiental del territorio en espacios naturales*, Ed. Ediciones Idea, Santa Cruz de Tenerife, 2007, pp. 85-336

- VAQUER CABALLERÍA, M.: *Derecho del territorio 2ª Edición ampliada*, Ed. Tirant lo Blanch, 2022, pág. 122

- VEGA SANTILLÁN, W. H., y LLANES CEDEÑO, E. A.: *¿Qué es lo que paso con el volcán de La Palma? explicación desde la geología. IDEA Journal of Engineering Science*, vol. 3, núm. 6, 2021, pág. 69.

- VILLAR ROJAS, F.J.: “Capítulo II. El derecho de propiedad del suelo”, en AA.VV. (VILLAR ROJAS, F.J., Dir.) *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., Ed. Cizur Menor, Navarra, 2010, pp. 83-140