



La oportunidad de repensar el territorio

UNA ISLA EN TRANSFORMACIÓN

EDVINA BARRETO CABRERA

Arquitecta, especialista en ordenación del territorio
(Universidad Politécnica de Cataluña)

En la página anterior: Plaza la Placeta en Santa Cruz de la Palma con sus coloridos y conocidos balcones © Saúl Santos.

La tipología edificatoria mayoritaria para el uso residencial era la de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico © Edvina Barreto.

La erupción no solo cubrió de lava casas, fincas y caminos. Sepultó formas de vida, borró vecindarios enteros y fracturó la relación entre las personas y su territorio. El suelo ha cambiado, y con él también la oportunidad y la responsabilidad de pensar una nueva manera de habitar La Palma: más justa, más próxima, más resiliente.



La erupción volcánica que tuvo lugar en La Palma entre el 19 de septiembre y el 25 de diciembre de 2021 provocó una destrucción, sin precedentes históricos comparables, de bienes públicos y privados, al tiempo que modificó de manera drástica las características físicas del territorio.

Más allá de la entidad de las pérdidas ocasionadas, ya ampliamente descritas y conocidas, la desaparición de las viviendas y de los lugares donde se desarrollaba la vida de miles de personas, que formaban agrupaciones vecinales o de barrio con sentimientos de comunidad muy arraigados, es el aspecto más difícil de abordar.

De las edificaciones afectadas, el 66,9 % estaban destinadas a uso residencial suponiendo un total de 1.563 viviendas destruidas. Los porcentajes van descendiendo en relación con otros usos, constatándose un 22,6 % de edificaciones destinadas a usos agropecuarios y un 6,9 % a turísticos, además de otros como industriales. La tipología edificatoria mayoritaria para el uso residencial era la de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico.

Estos datos revelan que la zona se caracterizaba por una gran dispersión edificatoria. Otras características destacables, compartidas con el resto de la isla, son el envejecimiento poblacional y la elevada tasa de dependencia además del excepcional entorno natural, que está sometido a una presión cada vez mayor.

En cuanto al medio físico, su alteración ha sido de tal magnitud que no resulta comparable a la producida por otros acontecimientos catastróficos, tras los cuales, con mayor o menor dificultad, pueden restituirse los elementos dañados a una situación similar a la anterior. Incluso en tales supuestos, las determinaciones del planeamiento aplicable podrían continuar siendo válidas, circunstancia que no concurre en este caso en el que los valores, características y potencialidades de los terrenos afectados ya nada tienen que ver con las que justificaron la ordenación establecida en los instrumen-

tos de ordenación vigentes y que, por ello, deben ser modificados.

Desde un punto de vista global, la constatación de que se están viendo comprometidas las bases mismas que sustentan la vida tal y como la conocemos, con el cambio climático y la acelerada pérdida de biodiversidad como manifestaciones más evidentes, exige establecer modelos de ordenación que no contribuyan a acelerar estos procesos, sino que hagan de la isla un territorio más resiliente.

Recuperación de la normalidad

Transcurridos ya cuatro años desde el inicio de la erupción volcánica, se han establecido numerosas determinaciones de ordenación territorial destinadas a la recuperación de la normalidad y se ha hecho por la vía de decretos ley o por otras disposiciones normativas, esto es, sin planificación previa.

Acotando la cuestión a la forma en que se ha dado respuesta a los afectados por la pérdida de viviendas habituales, inicialmente se aprobó el Decreto ley 1/2022 que posibilita la construcción de tales viviendas fuera de la colada volcánica en cualquier parcela situada en suelo urbano o rústico de asentamiento y, en caso de carecer de parcelas en dichos suelos, también en rústico común, rústico de protección agraria y rústico de protección paisajística. Ello con algunas excepciones como la de situarse en espacio natural protegido o de la Red Natura 2000, entre otras. La construcción puede legitimarse al margen de las determinaciones aplicables a tales parcelas en la ordenación general de los recursos naturales y del territorio y en la ordenación urbanística.

Las determinaciones del Decreto ley 1/2022 de mayor repercusión ambiental tienen que ver con la ocupación de suelos con valores agrícolas y paisajísticos y, además, con el aumento, ya considerable, de la dispersión territorial, al posibilitarse la construcción de viviendas estén donde estén las parcelas correspondientes respecto a los equipamientos y servicios públicos que van a demandar.



La progresiva peatonalización de las calles supondrá la ampliación de las áreas de esparcimiento de la población © Esther Barreto.

Pero, además, el citado decreto ha sido modificado hasta en siete ocasiones para flexibilizar las condiciones establecidas y para ampliar los siguientes ámbitos: 1. Objetivo -de viviendas habituales a incluir viviendas vacacionales, segundas residencias y vivienda vacacional-. 2. Territorial -de los tres municipios afectados a todos los de la isla además de poder implantarse tales edificaciones en zonas ambientales excluidas inicialmente-. Y 3. Temporal -de 18 meses a 6 años-, entre otros cambios.

Por lo que respecta al área afectada por las coladas, el primer conjunto de medidas

establecidas para su ordenación territorial fue el adoptado por el Decreto ley 9/2023, a partir del cual se tramitó la Ley 2/2024 que es la norma hoy vigente.

El objeto de la Ley 2/2024 es facilitar la recuperación de los espacios públicos y privados en las mismas condiciones existentes antes de la erupción, siempre que sea viable técnica y materialmente. La ley incluye varios planos, denominados en la misma 'anexos'.

En el anexo 3, Ordenación estructural, es en el que se establecen las determinaciones de mayor trascendencia, al delimitarse en el mismo: 1. Las zonas de recuperación

en menos de 10 metros de colada. 2. Las zonas de recuperación en más de 10 metros de colada. 3. Las zonas de recuperación con medidas cautelares y en ENP. Y 4. La zona de recuperación agraria.

En el anexo 5 se delimitan los Equipamientos y espacios libres en suelos de dominio público en el mismo lugar donde estaban los destruidos que pueden mantener su destino inicial o modificarse a otro destino de uso o servicio público que sea más acorde a las necesidades del ámbito o zona a la que sirva o atienda. Aunque existe flexibilidad en cuanto a destino y características de los equipamientos, en algunos casos no tiene sentido su recuperación porque han desaparecido las circunstancias que los justificaron.

Así las cosas, conforme a la Ley 2/2024, exceptuando las zonas de recuperación con medidas cautelares y en ENP en las que, salvo excepciones, no se permiten actuaciones, en el resto del territorio se permite la reconstrucción de todo tipo de edificaciones y del sistema viario preexistente, esto es, lo que se tenía, como se tenía -salvo los equi-

pamientos que pueden alterar su destino y características-, y donde se tenía, aunque el territorio ahora sea radicalmente distinto.

Tal forma de proceder parte de la intención, recogida en el Preámbulo de la Ley 2/2024, de «...dar respuesta a la voluntad de las personas afectadas de recuperar lo perdido y de volver a sus lugares de origen, rehabilitando, restableciendo o reconstruyendo los bienes, los usos y las actividades que desarrollaban». Es humanamente comprensible el deseo de las personas afectadas de recuperar lo perdido y el de los administradores públicos de darles una rápida respuesta, pero donde la destrucción fue total y el territorio ha cambiado tan radicalmente, tal objetivo no es posible. Pero, además, unas personas desearán volver al mismo lugar y otras no, en unas parcelas será posible por razones geotécnicas y en otras no y, en otros casos, entre otros muchos supuestos, será económicamente inviable. El abanico de posibilidades es diverso, lo que sí podemos anticipar es que el resultado final es incierto.

Al haberse obviado la planificación previa, la ordenación establecida no es la prefiguración de un modelo a alcanzar sino una serie de opciones abiertas al criterio y

posibilidades de los afectados que se superpone, dentro y fuera de las coladas, a otros intereses colectivos, en especial la necesidad de aumentar la resiliencia de la isla ante el cambio climático desarrollando modelos compactos de ocupación del territorio y haciendo un uso más eficiente e intensivo de los suelos ya urbanizados. Todo ello, además, sin que hayan podido ser evaluadas las consecuencias ambientales de tales decisiones.

La lejanía de los servicios públicos que van a ser requeridos, el aislamiento del entorno vecinal, el tiempo perdido en los desplazamientos o el aumento de emisiones asociadas a la movilidad son la otra cara de la dispersión urbanística exacerbada en La Palma por el Decreto ley 1/2022, por la Ley 2/2024 y por la Ley 14/2019, anterior al volcán pero tomada como referencia por el Decreto ley 1/2022, conforme a su Exposición de motivos, para admitir las edificaciones destinadas a uso residencial en las categorías de protección agraria y paisajística.

De las tareas colectivas que podemos acometer, una de las de mayor impacto es la forma en la que construimos y nos situamos en el territorio. La apertura de un camino o la ocupación de suelos con valores agra-

rios, ambientales o geomorfológicos para implantar cualquier tipo de edificación suponen una transformación que deja huellas que se perpetúan durante mucho tiempo y que son muy difíciles de revertir.

Noción propia de calidad de vida

Aunque la respuesta a las consecuencias de la erupción, por lo que respecta a las viviendas, ha sido abordada de la forma expuesta -además de por la Ley 4/2024 que se refiere exclusivamente a vivienda protegida y en la que también se planifica el territorio desde una ley-, quedan muchas decisiones por tomar, tanto por las administraciones y particulares en relación con las modificaciones de planeamiento pendientes, como por estos últimos, en cuanto a decidir dónde construir sus viviendas. Ello puede ser una oportunidad en estos momentos si nos convencemos de los beneficios individuales y colectivos de vivir más juntos, dejando espacio así para las actividades agropecuarias y para el buen funcionamiento de los ecosistemas, y, paralelamente, si somos capaces de crear entornos urbanos en los que realmente apetezca vivir.



Las coladas de lava se ensañaron con Todoque, el pueblo que peor parte se llevó de toda la isla.

El reto es construir un desarrollo equilibrado y duradero que sitúe a las personas y la naturaleza en el centro

Una red de zonas naturales, seminaturales, agrarias y espacios verdes urbanos interconectados contribuirá a la mejora de la biodiversidad urbana

Numerosos han sido los planteamientos para responder a la pregunta de cómo deben ser los lugares en los que vivimos para que nos sintamos bien. Algunos de ellos ya son ampliamente aceptados y se han puesto en práctica en distintos territorios. En todos se destaca la necesidad de que resulten idóneos para desarrollar nuestra vertiente social. La idea es aspirar a vivir en barrios vibrantes que propicien el contacto y la interacción, en los que apetezca estar y donde puedan realizarse actividades comunitarias o colaborativas, las cuales constituyen por sí mismas una gran fuente de bienestar.

Atendiendo a la clasificación establecida por Jan Gehl, frente a las actividades necesarias —aquellas que se producen independientemente de las condiciones del espacio exterior, como ir al trabajo o llevar a los niños al colegio— o las opcionales —que sólo se realizan si las circunstancias invitan a ello, como salir a dar un paseo—, las actividades sociales son muy difíciles de generar en implantaciones residenciales dispersas. Esto se debe tanto al escaso nú-

mero de personas presentes en el espacio público como a la fuerte dependencia que tienen de las condiciones físicas del mismo.

A partir de estos planteamientos, se presentan a continuación una serie de principios básicos para la ordenación y el diseño de los entornos urbanos y de los asentamientos rurales de la isla, orientados a crear ciudades y pueblos que favorezcan nuestro bienestar personal, social y en armonía con la naturaleza:

Servicios esenciales de proximidad

La plaza, la farmacia, el colegio, el lugar de trabajo o el centro de salud, esto es, todos aquellos servicios o actividades que podemos considerar esenciales, deberían ser próximos a los lugares de residencia y, en la medida de lo posible, accesibles a pie en un tiempo razonable y en condiciones de seguridad.

Entre los beneficios asociados a la proximidad, que son numerosos y han sido ampliamente descritos, destaca, en la esfera personal, tener más tiempo disponible evitando el perdido en los desplazamientos.

Caminar y socializar frente a conducir

Aunque se constatan en la isla esfuerzos por recuperar espacio público para las personas trayéndolo del destinado a la movilidad rodada, esta sigue siendo la protagonista y, en gran medida, continúa orientando la ordenación urbanística.

La progresiva peatonalización de calles, la recuperación de antiguos caminos, la mejora y adecuación de otros y la adaptación de aquellos que puedan ser capaces de soportar el tránsito de bicicletas, no solo reforzará la conectividad entre suelos urbanos y asentamientos, sino que supondrá la ampliación de las áreas de esparcimiento de la población, su acercamiento a los espacios agrarios o seminaturales próximos y la mejora de su salud.

El esfuerzo físico y la atención inherente al desplazamiento a pie refuerzan el conocimiento del entorno y propician el sentimiento de pertenencia a un lugar, tan necesarios para contrarrestar los efectos del desarraigo entre los afectados.



La lejanía de los servicios públicos, el aislamiento del entorno vecinal, el tiempo perdido en los desplazamientos o el aumento de emisiones asociadas a la movilidad son la otra cara de la dispersión urbanística exacerbada.



© Saúl Santos.

Bajo el cielo cubierto de cenizas del Tajogaite, los equipos de emergencia y vecinos trabajaron sin descanso para limpiar los tejados de las viviendas, retirando toneladas de material volcánico acumulado. Estas labores, fundamentales para evitar el colapso de las cubiertas y recuperar la habitabilidad de algunas casas, simbolizan también el esfuerzo colectivo de reconstrucción en La Palma: una isla que, tras la destrucción, se levanta paso a paso hacia una nueva forma de habitar su territorio.



Se constatan en la isla esfuerzos por recuperar espacio público para las personas. Fiesta de los Indianos © Saúl Santos.

Hay que apostar por tejidos compactos, servicios de proximidad, movilidad activa, infraestructura verde y el uso responsable de los recursos locales

Los cuidados y la dependencia

Todos somos dependientes. Lo somos durante la infancia y la vejez, pero podemos serlo en cualquier momento de nuestras vidas. Somos dependientes, además, porque somos seres sociales. Necesitamos de espacios para la socialización, el encuentro y la convivencia y debemos poder acceder a ellos sin restricciones y en condiciones de igualdad.

En entornos aislados o de dificultad de acceso al espacio público, la vejez recae sobre los mayores como una losa de reclusión y

subordinación que acelera el deterioro de su salud. Algo parecido sucede con los niños si no pueden acceder por sus propios medios a espacios adecuados para el juego y el conocimiento del entorno.

Compacidad, complejidad y diversidad de usos

Los tejidos compactos, con tipologías edificatorias diversas y mezcla de usos, propician la presencia de personas en el espacio público en horarios diferentes,

lo que proporciona sensación de seguridad. Las personas se convierten, sin tener conciencia de ello, en vigilantes de este y disminuyen los actos incívicos, como depositar residuos fuera de lugar, que solo se producen si no hay nadie mirando.

Infraestructura verde y conectividad ecológica

La creación de una red de zonas naturales, seminaturales, agrarias y espacios verdes urbanos, todos ellos interconectados con-

tribuirá a la mejora de la biodiversidad urbana, al aumento de los beneficios ecosistémicos y será un aliado fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático y frente a los riesgos.

Su creación constituye una oportunidad para integrar la naturaleza en los entornos urbanos que es particularmente oportuna para acoger población que proviene del medio rural.

Ciudades y pueblos saludables

La mejora de la salud es uno de los beneficios más destacados de una forma asentarse en el territorio: 1. Respetuosa con la naturaleza: respeto a las otras especies y a los recursos disponibles. 2. Más social: con mayor atención a la diversidad y más propiciadora de encuentros. Y 3. Más atenta a las necesidades individuales: tiempo disponible, seguridad y serenidad.

Transición energética y utilización de recursos locales

El uso de energías renovables y la creación o el reacondicionamiento de barrios y edificios que resulten energéticamente eficientes, deben ser objetivos irrenunciables favorecidos por la idoneidad de la isla para la generación energética renovable.

El ingente volumen de material pétreo disponible en la isla puede ser aprovechado para implementar sistemas constructivos energéticamente eficientes. El uso de la piedra en la arquitectura tradicional brinda ejemplos que pueden resultar inspiradores.

Esta forma de ser y estar en el territorio que aprovecha los materiales cercanos y que es enormemente respetuosa en la elección de los lugares donde se implanta, puede parecer del pasado, pero es la del futuro.

La erupción de 2021 supuso para La Palma una ruptura sin precedentes, tanto en lo

material como en lo social y territorial. Las medidas de recuperación de la normalidad han estado marcadas por la urgencia de atender a las necesidades de las personas afectadas, pero también han evidenciado la tensión entre el deseo de recuperar lo perdido y la obligación de repensar el modelo de ocupación del suelo. El reto no es únicamente reconstruir, sino hacerlo de una forma que haga de la isla un espacio mejor para vivir, más resiliente, justo y sostenible. Apostar por tejidos compactos, servicios de proximidad, movilidad activa, infraestructura verde y el uso responsable de los recursos locales no es solo una opción, sino que debe ser un compromiso colectivo para mejorar la calidad de vida, la cohesión social y la adaptación al cambio climático. La catástrofe puede así convertirse en una oportunidad histórica para redefinir la relación de la sociedad palmera con su territorio y sentar las bases de un desarrollo equilibrado y duradero.

La utilización de materiales locales y energías renovables puede inspirar una arquitectura eficiente y respetuosa



Celebración en la plaza del pueblo del Diablo de Tijarafe © VisitTijarafe.



Gráfico satelital (ortofoto) de la superficie afectada por las coladas.

Referencias

- Carson, J. R., Conway, T. L., Perez, L. G., Frank, L. D., Saelens, B. E., Cain, K. L., & Sallis, J. F. (2023). Neighborhood walkability, neighborhood social health, and self-selection among U.S. adults. *Health & Place*, 82, Article 103036. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2023.103036>
- Chinchilla, I. (2020). La ciudad de los cuidados: Salud, economía y medioambiente. Los Libros de la Catarata.
- Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias (2022) Marco territorial para la recuperación de la normalidad tras la erupción. Canarias: GESPLAN.
- Domènech-Abella, J., Mundó, J., Leonardí, M., Chatterji, S., Tobiasz-Adamczyk, B., Koskinen, S., Ayuso-Mateos, J. L., Haro, J. M.,

- & Olaya, B. (2019). Loneliness and depression among older European adults: The role of perceived neighborhood built environment. *Health & Place*, 62, 102280. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2019.102280>
- Gehl, J. (2006) La humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios. Editorial Reverté, S.A.
- Jacobs, J. (2011) Muerte y vida de las grandes ciudades. Capitán Swing Libros, S.L.
- Moreno, C. (2023) La revolución de la proximidad: De la «ciudad mundo» a la «ciudad de los quince minutos». Alianza Editorial.
- Montgomery, Ch. (2023). Ciudad Feliz: Transformar la vida a través del diseño urbano. Capitán Swing Libros, S.L.
- Rueda, C., Cáceres, R., Cuchí, A. y Brau, Ll. (2012) El Urbanismo Ecológico: Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueras. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

Referencias legales

- Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.
- Decreto ley 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de edificaciones destinadas a uso residencial afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma.
- Ley 4/2024, de 26 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.
- LEY 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.