

# Informe 1/2021 del CES

sobre

## Atención a los damnificados y Recuperación Activa de la Isla de La Palma

Aprobado por el Pleno del  
Consejo Económico y Social de Canarias  
el 22 de diciembre de 2021





# Índice

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ATENCIÓN A LOS DAMNIFICADOS.....	2
2.1. Antecedentes.....	2
2.2. Proyección.....	2
2.3. Primacía de las personas.....	2
2.4. Modelo actual de gestión.....	3
2.5. Marco normativo.....	4
2.6. Propuesta de gestión.....	4
2.7. Comunicación institucional.....	5
3. FASE DE RECUPERACIÓN ACTIVA.....	6
3.1. Consideraciones previas.....	6
3.2. Estrategia de desarrollo insular.....	7
3.3. Sistemas de información.....	7
3.4. Gobernanza.....	7
4. CONCLUSIONES.....	9



## 1. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo Económico y Social de Canarias (CES) es la institución creada por la *Ley 1/1992* para hacer efectiva la participación de los agentes sociales, en él representados, en las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Le corresponde al CES, entre otras funciones, la de *“Emitir informe previo sobre los anteproyectos de ley y los planes del Gobierno en materia económica, social y laboral”*, así como *“Emitir informes y dictámenes por propia iniciativa”*.

2. El Consejo, a la vista de la extensión e intensidad de los efectos catastróficos originados por la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre pasado en la Isla de La Palma, consideró oportuno pronunciarse al respecto, lo que hizo mediante el *Pronunciamiento 1/2021 del CES sobre respuesta institucional frente a los efectos y consecuencias de la erupción volcánica en la Isla de La Palma*, con fecha de 1 de octubre de 2021, doce días después de iniciado el evento volcánico.
3. En dicho pronunciamiento el CES expresaba su preocupación y opinión sobre dos aspectos concretos: la forma en que se estaba prestando la atención a la población damnificada y sobre el proceso de recuperación de la Isla de La Palma, instando a los poderes públicos a tener presentes dichas consideraciones, procediendo a su remisión expresa a las instituciones directamente afectadas e implicadas en la gestión de esta catástrofe y de sus consecuencias.
4. Pasados ya casi tres meses desde la fecha de emisión del referido *Pronunciamiento 1/2021* y ante el fin del proceso eruptivo, el Consejo desea reiterar su compromiso con la ciudadanía y las instituciones de la Isla de La Palma, asumiendo activamente la responsabilidad social que la Ley le asigna, conociendo, informando y proponiendo públicamente su visión de la situación y de las mejores prácticas a implantar para enfrentar los retos inmediatos.
5. A tales fines el CES ha tratado este asunto en diversas sesiones de comisiones de trabajo y de sesiones plenarias, habiéndose finalmente debatido y aprobado el presente informe en fecha 22 de diciembre de 2021, acordándose su emisión.

## 2. ATENCIÓN A LOS DAMNIFICADOS

### 2.1. Antecedentes

Desde la fase previa a la erupción del 19 de septiembre se habilitaron, por parte de las instituciones responsables, los medios públicos preventivos necesarios para aportar información sobre el evento volcánico y el seguimiento de su evolución y, con posterioridad a la erupción, para evitar daños directos sobre la vida de las personas que habitaban las zonas afectadas y las adyacentes, así como para atender los aspectos básicos de la ayuda a la emergencia.

Todo ello en el marco legal establecido por la *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil* y de sus desarrollos normativos, y por el *Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Riesgo Volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA)*, aprobado por el *Decreto 112/2018, de 30 de julio*.

Sobre esta fase preventiva y de atención inicial a los damnificados habrá que estar a sus resultados finales, momento en que se debería proceder a la evaluación, interna y externa, de la misma, así como a la presentación pública de sus resultados, de los cuales habrán de salir las mejoras y aprendizajes pertinentes, tanto en los aspectos científicos como de gestión inicial, que contribuyan a mejorar los sistemas de alerta temprana y los de prevención y protección inicial.

### 2.2. Proyección

Este desastre natural y los daños catastróficos que ha originado han tenido una amplia proyección mediática y social, a nivel nacional e internacional, circunstancia que ha contribuido activamente a darle relevancia en la agenda política, lo que ha tenido, a su vez, múltiples efectos: visitas institucionales, compromisos de aportación de recursos presupuestarios, aportaciones solidarias, voluntariado, etc.

### 2.3. Primacía de las personas

La catástrofe social generada por el evento volcánico ha afectado fundamentalmente a las personas, por ello es esencial situar activamente a la ciudadanía en el centro del proceso. En este sentido es prioritario mantener, hasta el cierre de la emergencia, las ayudas económicas adecuadas a particulares por daños en vivienda habitual y enseres de primera necesidad. Resulta igualmente prioritario mantener y, en su caso, intensificar el apoyo psicológico para todos los afectados que lo requieran y demanden.

Reiteramos aquí la necesidad de desarrollar un enfoque de actuación pública centrado en las personas, que supere el enfoque meramente burocrático-administrativo, de tal forma que las personas sean individualmente consideradas en sus circunstancias y situaciones.

En este enfoque los ciudadanos damnificados han de ser el referente básico para la actuación de los poderes públicos, lo que conlleva la ineludible exigencia de que los procedimientos administrativos hayan de adaptarse a las personas y a sus variadas circunstancias, y no estas a los procedimientos preexistentes.

Tal planteamiento supone un gran reto para las Administraciones Públicas, pues conlleva un cambio de paradigma en la forma de atender a los damnificados. Implica, básicamente, que las Administraciones se acerquen directamente a las personas afectadas para conocer en detalle las situaciones existentes, las necesidades inmediatas expresadas por los damnificados así como sus preferencias ante las posibles alternativas, articulándolas a través de programas individualizados.

El impacto del efecto destructivo del volcán no ha sido igual para todos los afectados. Tanto las distintas situaciones socioeconómicas previas como las distintas características de los bienes afectados y la variedad e intensidad de los daños sufridos, presentan una amplia diversidad. Desde las personas que han lo han perdido todo, pasando directamente a una situación de pobreza extrema sobrevenida, hasta los que se han visto dañados colateralmente, sin mayor afectación sobre aspectos básicos de sus vidas.

#### **2.4. Modelo actual de gestión**

La forma en que las Administraciones Públicas están enfrentando el reto que se les presenta responde básicamente al modelo de gestión “burocrático-administrativo”; es decir, siguiendo el funcionamiento común y ordinario de las mismas.

Esto es, en esencia, mediante la aplicación de un marco normativo específico que establece los procedimientos de carácter general, procedimientos que parten de la exigencia de requisitos preestablecidos (inscripción en un registro), continúan con las posteriores convocatorias de ayudas, realizadas por los departamentos sectoriales correspondientes, a las que los ciudadanos damnificados habrán de concurrir, y finalizan con la resolución que corresponda.

A ello se añade la creación de mecanismos formales de coordinación, tanto internos como entre administraciones.

Esta vía “burocrático-administrativa” consiste, en síntesis, en desarrollar los procesos de atención a las personas bajo la lógica habitual de “administración” y “administrado”, donde “la administración” establece el procedimiento, común para todos, y el ciudadano “administrado” ocupa un lugar subordinado, teniendo que ajustarse a las exigencias establecidas para lograr lo que se le ofrece.

Este modelo de atención “burocrático-administrativo” presenta limitaciones significativas para dar respuestas adaptadas a la variedad de situaciones, necesidades y posibles preferencias de

los afectados, ya que, por su carácter de norma general, no ha tenido en cuenta la variedad de situaciones y preferencias de los afectados, estando, por tanto, alejado de una atención personalizada, acorde con las situación y condiciones individuales.

## **2.5. Marco normativo**

El procedimiento, de naturaleza jurídico-administrativa, establecido por el Gobierno de Canarias tiene su origen en la normativa siguiente:

1. *Decreto Ley 12/2021, de 30 de septiembre, por el que se adoptan medidas tributarias, organizativas y de gestión como consecuencia de la erupción volcánica en la isla de La Palma.*
2. *Decreto Ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.*

## **2.6. Propuesta de gestión**

En un tiempo y lugar en que “la participación” en el diseño de las normativas y las políticas públicas forma parte del discurso socio-político dominante, resulta contradictorio que en aspectos tan relevantes como la atención a los damnificados no se haya dado voz ni participación a los afectados ni a la sociedad en el diseño de las políticas, normativas y planes que van a condicionar las salidas personales de la situación en la que la catástrofe les ha colocado.

Ante esta evidencia resulta imprescindible, como principio de referencia, empoderar a la sociedad en general y a los damnificados en particular, dándoles presencia y participación en el diseño del proceso de superación de la situación de “damnificado”, como medio para su plena “reintegración social”.

Como ya se ha indicado anteriormente, la alternativa a la gestión burocrático-administrativa pasa por aplicar un “enfoque de gestión pública centrada en las personas”, de tal forma que estas sean individualmente consideradas en sus circunstancias y preferencias. Ello permitirá enfrentar el conjunto de las variadas circunstancias a la que la catástrofe ha dado lugar, atendiendo la diversidad de situaciones con la diversidad de soluciones.

Esta aproximación no conculca el principio de igualdad ante la Ley que establece la Constitución y al que todos estamos sometidos. El principio de igualdad no es tratar a todos por igual sino es tratar a los damnificados conforme a la situación específica de cada una de las personas y de sus circunstancias.

El instrumento básico para ello se puede articular en torno a los “programas individuales”, que reflejen las necesidades y preferencia de los damnificados, y una vez aprobados, constituyan el



instrumento, a modo de “contrato-programa”, a gestionar por la Administración que corresponda.

Este enfoque permite enfrentar la diversidad de situaciones generadas por la catástrofe con la diversidad de soluciones, lo que requiere un tratamiento individualizado de las situaciones y de los apoyos y ayudas precisas, junto a la posibilidad de elegir entre opciones, que el modelo de gestión que se está aplicando no es capaz de atender.

Desde esta perspectiva es imprescindible superar el paradigma dominante de “administración” y “administrado”, pasando al de “ciudadano” y “servidor público”.

Para el desarrollo de estos programas, que requerirán de suficientes recursos asistenciales, podría considerarse la solicitud de colaboración de la FECAM y la FECAI.

## **2.7. Comunicación institucional**

La única comunicación institucional existente desde el inicio del proceso ha sido la llevada a cabo por el PEVOLCA, cuyos contenidos tienen que ver fundamentalmente con el seguimiento de la evolución del proceso volcánico.

En cuanto a la comunicación institucional integral respecto a la atención a los damnificados y a las actuaciones de las Administraciones Públicas involucradas directamente en estas tareas, parece no existir. No ha sido posible encontrar ningún sitio donde se encuentre integrada y sistematizada toda la información de los acuerdos y las actuaciones de todas las Administraciones respecto a sus actividades al respecto.

Tampoco existe la figura de un portavoz único, lo que da lugar a múltiples declaraciones de carácter sectorial que no contribuyen a clarificar la situación.

Respecto al sitio web oficial, no integra la información del conjunto de administraciones, y no tiene en cuenta que una parte significativa de los damnificados han perdido los medios de acceder, o carecen de las habilidades necesarias para ello. Cabe señalar también la necesidad de que la información telemática vaya acompañada del apoyo personalizado.

Estas carencias de información y comunicación contribuyen a la opacidad de la actuación pública y dificultan conocer en detalle y evaluar las actuaciones llevadas a cabo. Existe, en consecuencia, un amplio margen de mejora respecto a la comunicación institucional de las Administraciones Públicas concernidas.

### 3. FASE DE RECUPERACIÓN ACTIVA

#### 3.1. Consideraciones previas

Finalizada la erupción, sin menoscabo del seguimiento del proceso por parte del PEVOLCA, la atención ha de centrarse en el proceso de Recuperación Activa de la isla de La Palma, de su población y de su actividad económica.

La situación producida por la erupción y su estela de destrucción constituye la mayor catástrofe de la Isla y de su población en mucho tiempo, pero también representa una oportunidad única para abordar las evidentes limitaciones estructurales de la economía de La Palma y diseñar colectivamente y llevar a cabo las transformaciones estructurales precisas para crear un futuro deseable y posible.

Limitar el proceso de Recuperación Activa a reponer el estado de cosas previo a la catástrofe, obviando las evidentes limitaciones socioeconómicas de las estructuras preexistentes, supone perder la oportunidad única de llevar a cabo transformaciones estructurales que creen nuevas oportunidades de futuro para el empleo, la generación de rentas y el bienestar de las próximas generaciones.

El proceso de Recuperación Activa y los recursos que se destinen al mismo deben abrir un espacio de oportunidades para ser aprovechadas, fundamentalmente por la población de La Palma, de manera sostenible, inteligente y solidaria y con una visión a largo plazo, para el desarrollo de la Isla en su conjunto.

Abordar el proceso de Recuperación Activa exige, como proceso social y económico que es, una previa reflexión participativa y abierta y de un grado suficiente de consenso social. Plantear este proceso como una tarea tecnocrática, generada y diseñada exclusivamente desde ámbitos políticos y académicos conlleva su efectiva desconexión con las instituciones que han de llevarla a la práctica y con la ciudadanía destinataria de este proceso.

La Recuperación Activa ha de integrarse plenamente con las actividades de desarrollo insular preexistentes, pues mantener dos estrategias diferentes, la de Recuperación y las de desarrollo ordinario, resultará inviable. Solo cabe un único proceso de desarrollo, integrando estrategias y recursos.

Todo ello sin menoscabo de la rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales y de las infraestructuras necesarias para facilitar la movilidad de la ciudadanía y la actividad empresarial en el corto plazo.

### 3.2. Estrategia de desarrollo insular

Establecer una estrategia única y compartida y con un horizonte temporal de largo plazo requiere disponer previamente de múltiples elementos de análisis y estudio de la realidad insular, de las condiciones de entorno, de las limitaciones existentes, de las capacidades y recursos disponibles, etc.

Resulta también fundamental conocer la política económica que, “*de facto*”, se está llevando a cabo en la Isla, saber cuales son sus fines y los instrumentos que se están usando para lograrlos por parte de las distintas administraciones.

La determinación de los fines y objetivos concretos a lograr, más allá de declaraciones genéricas, de los instrumentos a utilizar, de los plazos temporales y de los sistemas de trabajo para llevarlos a cabo, junto a un sistema de control y evaluación de corto plazo, que permita corregir las desviaciones, adaptar las actuaciones, y evaluar las políticas públicas y sus resultados a distintos plazos temporales, son elementos fundamentales a tener en cuenta.

### 3.3. Sistemas de información

Disponer de un sistema de información adecuado es requisito previo para dirigir y gestionar cualquier sistema. La información estadística, documental y administrativa constituye un input básico para múltiples aspectos, tales como el conocimiento de la realidad, la toma de decisiones y la evaluación de resultados.

La creación, al abrigo de las presentes circunstancias, de un centro especializado en la captación, producción, análisis y difusión de la información cuantitativa y documental de interés para el conocimiento de los distintos ámbitos de la realidad insular, resulta oportuna y recomendable.

### 3.4. Gobernanza

La gobernanza del proceso de Recuperación Activa, entendida como la forma en que se **gobierna, dirige y gestiona** el proceso, constituye el factor estratégico fundamental para el éxito del mismo.

El **liderazgo** de estos procesos debe recaer, como ya viene ocurriendo, sobre las administraciones públicas, en particular la estatal, la autonómica y la insular, a su máximo nivel.

La **gobernanza** del proceso debe integrar a las instituciones sociales y a la sociedad civil y empresas, incorporando así recursos y capacidades que los procedimientos burocráticos no tienen en cuenta.

**La dirección** del proceso, por su contenido ejecutivo debe tener un carácter técnico, estar claramente establecida y empoderada, constituyéndose en el centro ejecutivo de la gestión proceso.

**La gestión** requiere de la previa definición de las áreas a abordar y del sistema de organización por el que se opte, debiendo contar, en cualquier caso, con las capacidades y recursos acordes con las tareas que se le asignen.

## 4. CONCLUSIONES

- 1ª. Sobre la información.** La disponibilidad, transparencia y accesibilidad de la información sobre la atención a las personas damnificadas es fundamental para el conocimiento de la realidad. Sin embargo, se carece de un sistema de información completo e integrado que la facilite. Ello tiene como consecuencia la imposibilidad de conocer la realidad de la situación y de la gestión de las administraciones.

En consecuencia, es urgente y prioritario poner a disposición de la ciudadanía, mediante un sistema de información específico y sin más restricciones que las estrictamente necesarias, toda la información disponible sobre la atención a los damnificados y sobre las actuaciones de las administraciones.

- 2ª. Sobre la comunicación institucional.** Sin bien existe una política de comunicación institucional realizada por el PEVOLCA sobre el proceso eruptivo en sentido amplio y su seguimiento, se carece de una política de comunicación institucional en el ámbito administrativo. Una política de comunicación institucional, única y coordinada resulta imprescindible ante una situación del calado de la presente.

- 3ª. Sobre el sistema de atención a los damnificados.** El sistema de atención a los damnificados, de carácter “burocrático-administrativo”, presenta limitaciones significativas para atender a la totalidad de los damnificados, con el riesgo de dejar fuera del mismo a parte de los damnificados.

La incorporación del “enfoque de gestión pública centrada en las personas”, en los términos contenidos en este informe, resulta más adecuado a la realidad de esta situación y perfectamente asumible por el número de personas afectadas.

- 4ª. Sobre la atención psicológica.** Se reitera lo manifestado en el *Pronunciamiento 1/2021 del CES*, relativo a la necesidad de mantener y ampliar la atención y el apoyo psicológico preciso para todos los damnificados que lo necesiten y requieran.

- 5ª. Sobre el proceso de Recuperación Activa.** El diseño de este proceso no debe limitarse a la simple restauración de la situación preexistente, por otra parte imposible, sino a conformar un nuevo futuro para el desarrollo socioeconómico de la isla de La Palma y de sus habitantes. En este sentido su diseño debe de ser abierto a la sociedad y generar los consensos necesarios para garantizar el apoyo social.

- 6ª. Sobre la información para la Recuperación Activa.** La creación de un sistema de información es un instrumento fundamental para el desarrollo y seguimiento del proceso de Recuperación Activa de La Palma.

**7ª. Colaboración.** Todas las instituciones representadas en este Consejo manifiestan su disposición a colaborar activamente en los procesos en que se estime adecuada su presencia, como ya vienen haciendo en colaboración con el Gobierno de Canarias.

Además de ello, el CES, en el desarrollo de las funciones que tiene atribuidas, llevará a cabo las actividades y propuestas que estime oportunas con objeto de contribuir a la superación de la catástrofe social y económica de la Isla de La Palma.

**8ª. Seguimiento.** El CES, como institución creada para *“hacer efectiva la participación de los agentes sociales en las políticas públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias”* velará para conocer y emitir informe preceptivo sobre los anteproyectos de ley y los planes del Gobierno en relación a Recuperación Activa de la Isla de La Palma.

**9ª. Acciones prioritarias y urgentes a corto plazo.** Con este carácter deberían llevarse a cabo las actuaciones que se relacionan a continuación:

- Potenciar la Comisión de Coordinación del Gobierno de Canarias, exigiendo mayor efectividad a la actuación pública.
- Dotar de medios humanos y materiales a la Comisión de Coordinación de las Medidas de Reconstrucción y Reactivación de la Isla de La Palma.
- Solventar las limitaciones de acceso a Puerto Naos, para facilitar la reactivación de la actividad turística.
- Agilizar la entrega de las viviendas comprometidas.
- Desarrollar el I Plan Extraordinario de Formación y Empleo para la Isla de La Palma.
- Reposición, en colaboración con los afectados, de las 229 hectáreas destinadas al cultivo del plátano afectadas por la lava.