

SOLUCIONES LEGALES COMPARADAS PARA ERUPCIONES VOLCÁNICAS: LOS CASOS DEL ETNA, EL STROMBOLI Y LA PALMA

Cristina Argelich Comelles

Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil
Universidad Autónoma de Madrid

TITLE: *Compared legal remedies for volcanic eruptions: the cases of Mount Etna, Mount Stromboli and La Palma Island.*

RESUMEN: El presente trabajo aborda el tratamiento legal de las consecuencias materiales tras una erupción volcánica, partiendo de la experiencia italiana y española. En este sentido, se examinará primeramente la legislación italiana, que ha regulado parcialmente los efectos derivados de las erupciones volcánicas del Etna y el Stromboli. Seguidamente, se analizará la legislación española en ocasión de la erupción volcánica en la isla de La Palma, con especial atención a las medidas de apoyo en materia de daños, de protección de consumidores, los instrumentos registrales y notariales, así como la expropiación y sus beneficios en materia de accesión. Asimismo, se abordarán las soluciones en materia de reconstrucción de viviendas del legislador canario. Finalmente, se reservará un apartado para la propuesta de un tratamiento legal específico y adaptado a las cuestiones jurídico-privadas que no atiende la legislación *ad hoc* dispuesta.

ABSTRACT: *This paper deals with compared legal remedies for volcanic eruptions from the Italian and Spanish experience. In this regard, the paper examines Italian regulation on volcanic eruptions of Mount Etna and Mount Stromboli, which partially addresses some effects. The Spanish regulation in this area for Private Law issues focuses on tort mitigation, consumer protection, notarial and Land Registry measures, as well as expropriation as a remedy for accession. The paper also analyses the regional regulation on this matter, in terms of housing rebuilding. Finally, the paper proposes several Private Law remedies not provided in the ad hoc regulation.*

PALABRAS CLAVE: Accesión, daños, protección del consumidor, derecho registral, expropiación.

KEYWORDS: *Accession, torts, consumer protection, land registry law, expropriation.*

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES INICIALES. 2. LEGISLACIÓN *AD HOC* ITALIANA PARA LOS AFECTADOS POR LOS VOLCANES ETNA Y STROMBOLI. 2.1. Soluciones legales para las consecuencias derivadas de las erupciones del volcán Etna: especial referencia a la *Linee guida a tutela della popolazione in caso di fenomeni eruttivi dell'Etna*. 2.1.1. Decreto de 9 de agosto de 2001. 2.1.2. Ordenanza 3146/2001, de 15 de agosto. 2.1.3. Decreto de 12 de marzo de 2021. 2.2. Soluciones legales para las consecuencias derivadas de las erupciones del volcán Stromboli. 2.2.1. Ordenanza 762/2021, de 1 de abril. 2.2.2. Ordenanza 823/2022, de 4 de enero. 3. LEGISLACIÓN *AD HOC* ESPAÑOLA PARA LOS AFECTADOS POR EL VOLCÁN DE LA ISLA DE LA PALMA. 3.1. Soluciones legales del legislador estatal en el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre. 3.1.1. Medidas de apoyo en materia de daños personales, vivienda, establecimientos industriales, mercantiles y de servicios, a corporaciones locales y a personas físicas o jurídicas. 3.1.2. Medidas de protección de personas consumidoras. 3.1.3. Medidas complementarias de apoyo a los afectados: especial referencia a las medidas en materia registral y notarial. 3.1.4. Medidas dispuestas en las Disposiciones adicionales, derogatorias y finales: especial referencia a la expropiación. 3.2. Soluciones legales del legislador autonómico de Canarias: especial referencia al Decreto-ley 1/2022 y sus instrumentos para la

construcción y reconstrucción de vivienda habitual. 4. REFLEXIONES FINALES SOBRE LAS CUESTIONES CIVILES PENDIENTES DE RESOLVER POR LA NORMATIVA *AD HOC*. BIBLIOGRAFÍA.

1. CONSIDERACIONES INICIALES

En los últimos años, hemos asistido a diversas erupciones volcánicas en el continente europeo ya concluidas¹, como la acontecida en el Parque Natural de Cumbre Vieja², en la isla de La Palma, de 19 de septiembre a 13 de diciembre de 2021. De los volcanes activos registrados en el *European Catalogue of Volcanoes*³, los dos que se mantienen permanentemente en erupción se sitúan en Italia, concretamente el Monte Etna⁴ y el Monte Stromboli⁵: el Etna registró su última erupción el 21 de febrero de 2022, y el Stromboli otra erupción, que sigue activa, el 10 de octubre de 2022; previamente, habían registrado simultáneamente sendas erupciones el 19 de mayo de 2021. Esta alta

¹ Este trabajo es resultado de una estancia de investigación postdoctoral de tres meses realizada en UNIDROIT, financiada con una Beca del Banco Santander para la movilidad de jóvenes investigadores, así como un *Erasmus+ Teaching Mobility* en la *Sapienza Università di Roma*. Agradezco a ambas instituciones los recursos proporcionados para su elaboración. Este artículo se enmarca en las actividades del Proyecto de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación “Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma”, PID2020-112876GB-C31, IP: Prof. Dr. Sergio Nasarre Aznar, al que pertenezco como miembro del equipo de investigación.

² Decreto 6/2001, de 22 de enero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cumbre Vieja (isla de La Palma). BOC de 7 de febrero de 2001.

³ Disponible en <https://volcanoes.eurovolc.eu/>. [Consulta: 10 enero 2023].

⁴ BONACCORSO, A., BONFORTE, A., CALVARI, S., DEL NEGRO, C., DI GRAZIA, G., GANCI, G., NERI, M., VICARI, A., BOSCHI, E., “The initial phases of the 2008-2009 Mount Etna eruption: A multidisciplinary approach for hazard assessment”, *Journal of Geophysical Research*, 116, 2011, pp. 1-19. DEL PEZZO, E., DE MARTINO, S., GRESTA, S., MARTINI, M., MILANA, G., PATANÈ, D., SABBARESE, C., “Velocity and spectral characteristics of the volcanic tremor at Etna deduced by a small seismometer array”, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 56, 4, 1993, pp. 369-378. SALVI, F., SCANDONE, R., PALMA, C., “Statistical analysis of the historical activity of Mount Etna, aimed at the evaluation of volcanic hazard”, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 154, 3-4, 2006, pp. 159-168. DE GORI, P., GIAMPICCOLO, E., COCINA, O., BRANCA, S., DOGLIONI, C., CHIARABBA, C., “Re-pressurized magma at Mt. Etna, Italy, may feed eruptions for years”, *Communications Earth & Environment*, 216, 2, 2021, pp. 1-9. BISSON, M., SPINETI, C., ANDRONICO, D., PALASEANU-LOVEJOY, M., BUONGIORNO, M. F., ALEXANDROV, O., CECERE, T., “International Journal of Applied Earth Observations and Geoinformation”, *International Journal of Applied Earth Observations and Geoinformation*, 102, 2021, pp. 1-11.

⁵ DI LIETO, B., ROMANO, P., SCARPA, R., LINDE, A. T., “Strain Signals Before and During Paroxysmal Activity Stromboli Volcano, Italy”, *Geophysical Research Letters*, 47, 2020, pp. 1-9. TURCHI, A., DI TRAGLIA, F., LUTI, T., OLORI, D., ZETTI, I., FANTI, R., “Environmental Aftermath of the 2019 Stromboli Eruption”, *Remote Sensing*, 12, 994, 2020, pp. 1-20. DI TRAGLIA, F., FORNACIAI, A., CASALBORE, D., FAVALLI, M., MANZELLA, I., ROMAGNOLI, C., CHIOCCI, F. L., COLE, P., NOLESTINI, T., CASAGLI, N., “Subaerial-submarine morphological changes at Stromboli volcano (Italy) induced by the 2019-2020 eruptive activity”, *Geomorphology*, 400, 2022, pp. 1-12.

actividad volcánica ha suscitado el interés científico de los vulcanólogos por comparar estos fenómenos con el caso español de las Islas Canarias⁶, y más concretamente con la isla de La Palma, donde ya erupcionó el volcán de Teneguía en 1971. Sin embargo, a pesar de sus paralelismos, a la fecha de cierre de este trabajo no existe ningún estudio científico publicado acerca del tratamiento legal de las consecuencias de las erupciones volcánicas entre los casos italiano y español, lo que justifica el interés científico de esta investigación.

Debemos advertir que el tratamiento legal de esta cuestión presenta diversas dificultades, y que resulta más adecuado en la regulación española que en la italiana, por algunas consideraciones que adelantamos y que pueden observarse a lo largo de este trabajo. Por una parte, la regulación italiana se limita a abordar instituciones de carácter administrativo, sin que se analicen las consecuencias jurídico-privadas de las erupciones volcánicas y sin examen alguno por parte de su doctrina. En contraste, la regulación española presenta una notable exhaustividad, abordando instituciones de Derecho público y privado y, a pesar de su novedad, algunas de sus disposiciones *ad hoc* ya han sido analizadas por la doctrina referida en su totalidad en este trabajo. Por otra parte, a pesar de la reiterada actividad volcánica en Italia, no encontramos jurisprudencia específica dedicada a resolver dichas cuestiones jurídico-privadas. Esta ausencia de jurisprudencia específica también se observa en España, pero puede justificarse en el lapso temporal transcurrido en el que, al menos, se han abordado legislativamente algunas de sus soluciones, análogamente a los remedios legales y jurisprudencia en ocasión de la pandemia de COVID-19. A los efectos de examinar el tratamiento legal más adecuado para estos fenómenos naturales, examinaremos cronológicamente sus disposiciones legales para, posteriormente, abordar el tratamiento legal de aquellas cuestiones no atendidas específicamente por la legislación *ad hoc*.

Como reflexión previa al análisis pormenorizado de las diversas disposiciones y aquellas soluciones no abordadas, que se propondrán en la parte final de este trabajo, es necesario precisar algunas consideraciones desde un planteamiento de política legislativa, pues las prioridades y atención de los legisladores italiano y español son sustancialmente diversas. Se observa como el legislador italiano ha enfocado el

⁶ En este sentido, acerca de la comparación entre las erupciones volcánicas en España e Italia, véase SOLANA, M. C., CALVARI, S., KILBURN, C. R. J., GUTIÉRREZ, H., CHESTER, D., DUNCAN, A., "Supporting the Development of Procedures for Communications During Volcanic Emergencies: Lessons Learnt from the Canary Islands (Spain) and Etna and Stromboli (Italy)", en Fearnley, C. J. (dir.), *Observing the Volcano World*, New York, Springer, 2018, pp. 1-17.

tratamiento legal de las erupciones volcánicas del Etna y el Stromboli de manera conexa, pero distinta. Por una parte, las disposiciones referidas al primer volcán se concretan en medidas retributivas para los trabajadores públicos movilizados en ocasión de la actividad permanente del volcán, algo que no se contempla en la regulación *ad hoc* española. Coyunturalmente, el legislador italiano prevé medidas tributarias, así como en materia de contrato de seguro, a la vez que dispone instrumentos destinados a los bienes públicos e infraestructuras básicas. Complementariamente, se establece una guía en materia de primeros auxilios de la que carecemos en España. Por otra parte, aquellas disposiciones destinadas a atender las necesidades surgidas de las erupciones del volcán Stromboli se concretan en acciones públicas urgentes –por el carácter especialmente destructivo de este volcán que se referirá más adelante–, así como en el establecimiento de instrumentos de colaboración entre los diversos trabajadores públicos con Protección Civil. En consecuencia, el legislador italiano ha priorizado, en el volcán Stromboli, la actuación urgente y coordinada en materia de atención a la población afectada, prescindiendo de otras medidas; en el volcán Etna, ha regulado en disposiciones sucesivas, por una parte, medidas en materia tributaria y aseguradora –para evitar su afectación a la Administración recaudadora y sector empresarial afectado, respectivamente–, y, por otra parte, disposiciones para la recuperación de las infraestructuras públicas afectadas, junto con incentivos salariales a sus trabajadores públicos, en aras de una buena coordinación.

En contraposición, la política legislativa española en esta materia parte de medidas omnicomprensivas para la atención de las consecuencias jurídicas de la erupción volcánica de la isla de La Palma. Por centrarse este trabajo en aquellas de naturaleza jurídico-privada, se dedicarán apartados específicos al análisis de la cobertura de daños personales, vivienda y establecimientos industriales, las medidas de protección del consumidor, y los instrumentos registrales y notariales habilitados al efecto. Complementariamente, el legislador estatal ha establecido la posible expropiación forzosa de los terrenos afectados, y el legislador canario ha aprobado unas disposiciones que regulan, en el ámbito de sus competencias, ayudas para la reconstrucción de vivienda. En suma, en España, la política legislativa en esta materia se aborda desde la atención global de las necesidades de los afectados, así como la gestión de sus bienes y contratos en ejecución, en aras de la seguridad jurídica y la prevención de los abusos negociales, mientras que en Italia se basa en disposiciones de naturaleza jurídico-pública, de atención urgente a los afectados, o referidas a sectores empresariales como el asegurador.

2. LEGISLACIÓN AD HOC ITALIANA PARA LOS AFECTADOS POR LOS VOLCANES ETNA Y STROMBOLI

2.1. Soluciones legales para las consecuencias derivadas de las erupciones del volcán Etna: especial referencia a la *Linee guida a tutela della popolazione in caso di fenomeni eruttivi dell'Etna*

El volcán situado en el Monte Etna permanece en estado constante de actividad. La última erupción –que sigue en la actualidad– tuvo lugar el 21 de febrero de 2022, y, en el bienio 2000-2022, la mayor erupción tuvo lugar en el mes de julio de 2001. Esta situación exige el establecimiento de una normativa para atender a las necesidades sobrevenidas ocasionadas por sus frecuentes erupciones; esta regulación, como veremos, ha sido parcialmente desarrollada si se compara con el marco normativo español. Con carácter previo al análisis de la legislación italiana *ad hoc*, a modo de instrumento preliminar para la mitigación de los efectos en la población de las erupciones volcánicas del Etna, es necesario indicar que se aprobó una guía de la que carecemos en España, denominada *Linee guida a tutela della popolazione in caso di fenomeni eruttivi dell'Etna*⁷, mediante *Decreto* de 11 de septiembre de 2015. En ella, se exige obligatoriamente a los ciudadanos que, durante las fases de caída de la ceniza, permanezcan en el interior de los edificios con las ventanas cerradas. Asimismo, impone la utilización obligatoria de mascarilla en el exterior –preferentemente FFP2 o FFP3, indica expresamente– y gafas protectoras. En caso de contacto de los ojos con la ceniza, recomienda su lavado con abundante agua. A modo de recordatorio, sugiere el barrido de la ceniza y el uso prudente de la vía pública para evitar accidentes, así como prohíbe el uso de bicicletas y motocicletas. Esta guía, de la que no encontramos su equivalente en España, se podría adoptar porque presenta diversas recomendaciones útiles para los ciudadanos, en atención a una cierta regularidad en este tipo de fenómenos en las Islas Canarias, aunque algunas puedan ser conocidas por sus habitantes en atención a la frecuencia de las erupciones, así como de la protección sanitaria en ocasión de la pandemia de COVID-19.

2.1.1. Decreto de 9 de agosto de 2001

El *Decreto* de 9 de agosto de 2001, rubricado “*Sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari a favore dei soggetti residenti o aventi sede operativa nei territori della provincia di Catania colpiti dall'eruzione del vulcano Etna*”⁸, reguló la suspensión de las obligaciones tributarias para quienes tuviesen su domicilio fiscal en los territorios afectados por la erupción del volcán Etna, en atención a la que tuvo lugar

⁷ *Gazzetta Ufficiale* 9 octubre 2015.

⁸ *Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 2001.

en ese año. A estos efectos, el art. 1 dispone la suspensión del pago de los impuestos devengados de 13 de julio a 10 de diciembre de 2001 para los obligados tributarios referidos, así como el pago de las retenciones o ingresos a cuenta. El art. 2 establece que, mediante un posterior Decreto del ministro de Economía, se determinará el procedimiento para reanudar el pago de las obligaciones tributarias adeudadas. Estas medidas tributarias también se contienen en la regulación española, aunque no se abordará su análisis porque el objeto del presente trabajo es el examen de las medidas jurídico-privadas.

2.1.2. Ordenanza 3146/2001, de 15 de agosto

La *Ordinanza* 3146/2001, de 15 de agosto, denominada “*Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare le emergenze connesse all'eruzione del vulcano Etna, ai crolli degli stabili di piazza Generale Cascino, in Palermo, e della traversa S. Severino n. 5, in Napoli, ed integrazioni alle ordinanze n. 3124/2001 e n. 3143/2001, nonché norme integrative relative agli eventi alluvionali verificatisi nel centro-nord nell'autunno 2000⁹*”, reguló las disposiciones para la atención de las necesidades más urgentes tras la erupción del volcán Etna de 2001. A estos efectos, el art. 1 dispone que los recursos económicos regulados en el art. 1 apartados 3 y 4 de la *Ordinanza* 3145/2001, relativos a intervenciones urgentes, se pueden utilizar para restablecer infraestructuras públicas dañadas por la erupción aplicando el mismo procedimiento, unas intervenciones que también se han regulado en España. Seguidamente, el precepto ordena diversas compensaciones y limitaciones de horas extraordinarias a los trabajadores públicos afectados por los trabajos extraordinarios en ocasión de la erupción. La regulación italiana establece una compensación salarial por las horas extraordinarias trabajadas por las fuerzas policiales y otros cuerpos públicos para atender esta emergencia, limitando las horas extraordinarias a un total de 70 al mes. En el mismo sentido, prevé para el personal de Protección Civil una compensación por la actividad prestada en festivos y festivos nocturnos, y limita las horas extraordinarias a 50 horas mensuales, concretamente entre los meses de julio y agosto de 2001. Asimismo, los trabajadores del Cuerpo Nacional de Bomberos tendrán reconocido, durante el periodo de 1 de julio a 31 de diciembre de 2001, una remuneración mensual adicional. En España, carecemos de una regulación destinada a compensar económicamente los trabajadores públicos movilizados en ocasión de la erupción, pues las medidas adoptadas van destinadas a la atención de trabajadores autónomos y empresarios de diversos sectores.

⁹ *Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 2001.

El art. 2 dispone una subvención directa al municipio de Palermo para la seguridad y consolidación del edificio de la plaza *Generale Cascino*, sin perjuicio de las indemnizaciones de las compañías aseguradoras. El art. 3 establece que, para atender las necesidades de realojamiento de los afectados, el alcalde de Nápoles tendrá potestad para celebrar convenios con instituciones propietarias de bienes públicos a los efectos de arrendar alojamientos destinados al uso habitacional para los desalojados del edificio ubicado en el número 5 de la calle *San Severino*. Por su parte, el art. 4 efectúa unas modificaciones menores en la *Ordinanza* 3124/2001. El art. 5 dispone que las medidas de dicha *Ordinanza* se aplican también a las personas afectadas residentes o con domicilio en el municipio de *Agrate Brianza* y la zona industrial de *via Pitagora*, en el municipio de *Brugherio*. El art. 6 habilita a la región de Lombardía a una asignación económica para reducir los tipos de interés de los préstamos hipotecarios cuya garantía esté afectada por la erupción o para atender dicha situación de emergencia; en España, en este sentido, solamente se han establecido moratorias en las obligaciones derivadas de préstamos con y sin garantía hipotecaria, como analizaremos¹⁰. Finalmente, el art. 7 determina que las regiones y provincias pueden regular medidas para atender a los afectados por esta situación, dentro del límite de sus recursos financieros, mediante la remodelación de los planes contemplados para intervenciones urgentes en la *Ordinanza* 3090/2000.

2.1.3. Decreto de 12 de marzo de 2021

El *Decreto del presidente del consiglio dei ministri* de 12 de marzo de 2021, rubricado “*Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile in conseguenza degli eccezionali evento connessi all’attività del vulcano Etna che hanno interessato il territorio dei comuni dell’areale etneo, a partire dal 16 febbraio 2021*”¹¹, establece diversas disposiciones relativas al personal de Protección Civil para la atención de la emergencia en ocasión de la erupción del volcán Etna de 2021. Sin embargo, a pesar de continuar la actividad volcánica, no observamos disposiciones más pormenorizadas – como las españolas– para la situación actual. El art. 1 establece la movilización del personal de Protección Civil para su apoyo a la región de Sicilia a partir del 16 de febrero de 2021. Adicionalmente, se coordinará la intervención de Protección Civil desde el Gobierno para la mejor atención a los afectados, y el jefe del Departamento de Protección Civil otorgará, en atención al procedimiento establecido, ayudas para la cobertura de los gastos incurridos por el Servicio Nacional de Protección

¹⁰ Véase *infra* apartado 3.1.2.

¹¹ *Gazzetta Ufficiale* 16 marzo 2021.

Civil movilizado, incluyendo los territorios interesados en la utilización del Fondo de emergencias nacional. Por su parte, el art. 2 dispone que el Departamento de Protección Civil se encarga del reconocimiento de la actividad de naturaleza extraordinaria para la organización de su estructura operativa.

2.2. Soluciones legales para las consecuencias derivadas de las erupciones del volcán Stromboli

El volcán Stromboli se encuentra en constante actividad desde su última erupción el 10 de octubre de 2022. Por ello, se encuentra permanentemente monitorizado, pues su actividad habitual es de baja intensidad. Además de las erupciones volcánicas y sus consecuencias, así como su permanente actividad, este volcán se caracteriza por la múltiple expulsión en forma de explosión de lava, material magmático que se solidifica tras la erupción –conocido como bombas volcánicas y que superan los 64 centímetros de diámetro– y gases, que pueden alcanzar una altura de 10 metros. Ello permite calificar a cualquier otro volcán que observe este comportamiento como volcán estromboliano.

2.2.1. Ordenanza 762/2021, de 1 de abril

La *Ordenanza 762/2021*, de 1 de abril, denominada “*Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione allo stato di attività del vulcano Stromboli, conseguente agli eventi parossistici verificatisi nei giorni 3 luglio e 28 agosto 2019 nel territorio dell’isola di Stromboli, ricompresa nel Comune di Lipari, in Provincia di Messina*”¹², dispone las acciones públicas urgentes frente a las consecuencias del último aumento de la actividad eruptiva del volcán Stromboli. A estos efectos, el art. 1 establece que el Departamento de Protección Civil proporcionará la implementación, mejora y optimización del equipo instrumental con fines de optimización, sistemas de alerta y alerta temprana, así como medidas de reducción del riesgo residual de la actividad volcánica y de tsunamis relacionados con el cambio de actividad del volcán. Ello incluye la aprobación de las medidas e intervenciones propuestas, desde los centros de competencia, hasta los resultados del reconocimiento. Como vemos, la primera respuesta legislativa se refiere a la predicción de la actividad volcánica, reservando para la siguiente norma las disposiciones organizativas, y sin contemplar medidas asistenciales.

2.2.2. Ordenanza 823/2022, de 4 de enero

¹² *Gazzetta Ufficiale* 13 abril 2021.

La *Ordinanza* 823/2022, de 4 de enero, rubricada “*Ordinanza di protezione civile per favorire e regolare il subentro della Regione Siciliana nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità nel territorio dell’isola di Stromboli, ricompresa nel Comune di Lipari, in Provincia di Messina, in relazione allo stato di attività del vulcano Stromboli, conseguente agli eventi parossistici verificatisi nei giorni 3 luglio e 28 agosto 2019*”¹³, establece las disposiciones para la atención de la situación de emergencia tras la erupción del volcán Stromboli acontecida el 28 de agosto de 2019. La Región de Sicilia es competente para ordenar las funciones del comisario delegado, respecto de la coordinación en materia de ejecución de las intervenciones planeadas y aprobadas. El director general del departamento de Protección Civil de dicha región es el responsable de las iniciativas encaminadas a completar las intervenciones totalmente financiadas y contenidas en los planes de intervención, así como cualquier reformulación y ejecución pendiente. Esta autorización tendrá una vigencia de seis meses y habilitará, sin perjuicio de las limitaciones financieras, a la regulación en materia de adjudicación de obra pública y adquisiciones de bienes y servicios, así como la tramitación urgente de los procedimientos. Una vez publicada esta norma, en un plazo de treinta días, el comisario delegado realizará una memoria de las actividades que explicita las medidas adoptadas, las intervenciones concluidas y las actividades en curso, con expresión de su financiación.

Para la ejecución de dichas medidas, se podrá utilizar la estructura administrativa de la Región de Sicilia, junto con la colaboración de organismos y Administraciones territoriales y no territoriales, de carácter central o periférico. Para ello, será necesario un acuerdo específico, así como su financiación mediante la remisión a los capítulos presupuestarios pertinentes, sin financiación extrapresupuestaria. Los procedimientos administrativos deberán utilizar los recursos ya disponibles, y cualquier cantidad adeudada no se podrá imputar a intervenciones ya planificadas y aprobadas. El responsable del procedimiento podrá presentar cambios, respetando los límites presupuestarios, y los aprobará el Departamento de Protección Civil. A su vez, Protección Civil podrá revocar las intervenciones en un plazo de seis meses, y su presupuesto se podrá destinar a financiar nuevas intervenciones. En los plazos de los ejercicios presupuestarios, será posible también destinar los recursos económicos residuales a la preparación de un plan que contenga otras intervenciones, que se aprobará previamente por el Departamento de Protección Civil. Una vez vencido el ejercicio presupuestario, el responsable deberá cerrarlo y transferir los recursos pendientes de ejecución a la Región de Sicilia, pues en caso contrario se ingresarán en

¹³ *Gazzetta Ufficiale* 17 enero 2022.

el presupuesto estatal para su posterior reasignación al Fondo de emergencia nacional. Asimismo, está prohibido el uso de recursos económicos para la implementación de diversas intervenciones contenidas en los planes aprobados por Protección Civil. Finalmente, el responsable de la ejecución de dichos planes deberá informar cada seis meses al Departamento de Protección Civil sobre la aplicación de estas, así como un informe de las actividades realizadas tras el cierre del ejercicio presupuestario.

3. LEGISLACIÓN *AD HOC* ESPAÑOLA PARA LOS AFECTADOS POR EL VOLCÁN DE LA ISLA DE LA PALMA

3.1. Soluciones legales del legislador estatal en el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre

En el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma¹⁴, se contienen las disposiciones para la ordenación civil, administrativa y registral de las consecuencias de la erupción del volcán situado en el Parque Natural de Cumbre Vieja, en la isla de La Palma, de 19 de septiembre de 2021 a 13 de diciembre. Esta norma ha sido modificada por el Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma¹⁵, por el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma¹⁶, y por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad¹⁷. En los siguientes subapartados, se analizarán aquellas medidas de naturaleza jurídico-privada.

En el art. 1 del Real Decreto-ley 20/2021 se establece el objeto de la norma: la regulación de medidas inmediatas de asistencia y apoyo a los afectados, en materia de reconstrucción económica, social, laboral y medioambiental. Asimismo, determina el

¹⁴ BOE 6 octubre 2021.

¹⁵ BOE 18 diciembre 2021.

¹⁶ BOE 26 junio 2022.

¹⁷ BOE 28 diciembre 2022.

ámbito subjetivo de aplicación de las ayudas y subvenciones reguladas, destinadas a las personas físicas y entidades públicas o privadas que hayan sufrido daños como consecuencia directa o indirecta de la erupción. Por su parte, el art. 2 dispone los instrumentos administrativos de cooperación entre las diversas Administraciones. A estos efectos, la norma habilita a los ministerios y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias y sus entes locales de la isla de La Palma, a la formalización de los convenios u otros instrumentos de colaboración y cooperación necesarios para la ejecución de las medidas dispuestas en la norma, de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹⁸. Finalmente, el art. 3 remite el régimen jurídico de las ayudas y subvenciones al art. 22.2 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones¹⁹, salvo en el Título II de esta norma, sobre medidas de apoyo en materia de daños personales. Prosigue indicando que sus beneficiarios son las personas físicas o jurídicas, así como las Administraciones competentes en la isla de La Palma, según los requisitos y procedimientos establecidos en esta norma y los instrumentos de cooperación entre Administraciones.

A continuación, atenderemos al análisis de las medidas jurídico-privadas de esta norma. Estas son las referidas a las medidas de apoyo en materia de daños personales y vivienda, las medidas de protección a los consumidores, las medidas en materia notarial y registral, y, finalmente, en atención al tratamiento legal en materia de accesión para las coladas de lava que no llegan al mar –que se examinará en la parte final de este trabajo–, el papel de la expropiación forzosa en ocasión de erupciones volcánicas.

3.1.1. Medidas de apoyo en materia de daños personales, vivienda, establecimientos industriales, mercantiles y de servicios, a corporaciones locales y a personas físicas o jurídicas

El Título II de esta norma establece las medidas de apoyo en materia de daños personales, para la atención a las necesidades habitacionales, empresariales y de servicios, cuyos beneficiarios son las corporaciones locales, las personas físicas y las personas jurídicas. Con carácter previo al examen del articulado en esta materia, es necesario indicar algunas cuestiones respecto del tratamiento legal de la reparación de los daños, la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad civil en esta

¹⁸ BOE 2 octubre 2015.

¹⁹ BOE 18 noviembre 2003.

cuestión, con nexos comunes y diferencias respecto de daños ambientales acontecidos con anterioridad.

Conforme a la legislación estatal, no procederá responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños derivados de la erupción volcánica, puesto que no se ha producido un daño como resultado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, como presupuesto habilitante *ex art. 106.2 CE*; de apreciarse un funcionamiento anormal de los mecanismos de detección del riesgo volcánico o sus avisos a la población –que examinaremos en el último apartado del trabajo–, en atención a las acciones judiciales en trámite²⁰, quedaría excluida dicha responsabilidad por fuerza mayor. Recordamos que la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabe calificarla como responsabilidad objetiva o por hechos ajenos, en términos civiles, ni formular estas consideraciones respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración²¹. En este sentido, en el accidente del buque “Prestige”, se exceptuó expresamente cualquier responsabilidad patrimonial del Estado, por tratarse de un daño ambiental, de conformidad con el art. 1 del Real Decreto-ley 7/2002, de 22 de noviembre, sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque “Prestige”²². Más recientemente y a nivel comparado, en el conocido como “caso Urgenda” de los Países Bajos contra la Fundación Urgenda –enjuiciado en 2019–, aunque no proceda responsabilidad civil por daño climático, destacada doctrina ha apreciado la pérdida de oportunidad por la pérdida de la posibilidad de indemnizar el daño causado, así como la utilización indirecta de la responsabilidad civil para modificar las acciones de los Estados que contribuyen al cambio climático²³. Hechas estas precisiones respecto de supuestos análogos, es necesario expresar que, a pesar de sus diferencias, en la normativa *ad hoc* estatal en ocasión del volcán de la isla de La Palma

²⁰ BENÍTEZ OSTOS, A., “Un año después: la reclamación de responsabilidad patrimonial al Estado por el volcán de La Palma”, *Economist & Jurist*, de 30 de noviembre, 2022. Disponible en <https://www.economistjurist.es/premium/la-firma/un-ano-despues-la-reclamacion-de-responsabilidad-patrimonial-al-estado-por-el-volcan-de-la-palma/>. [Consulta: 10 enero 2023].

²¹ A fondo, atiéndase el excelente trabajo de DOMÉNECH PASCUAL, G., “Repensar la responsabilidad patrimonial del Estado por normas contrarias a Derecho”, *InDret*, 4, 2022, pp. 1-61.

²² BOE 23 noviembre 2002. En atención a su naturaleza de daño ambiental, y en relación con su aseguramiento, véanse RUDA GONZÁLEZ, A., “La tipología de los daños causados por el Prestige”, en Álvarez González, S., García Rubio, M. P. (coords.), *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 37-112, y BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Responsabilidad y aseguramiento por daños ambientales*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2018, pp. 19-241.

²³ Sobre la responsabilidad civil por daño climático en el “caso Urgenda” y la pérdida de oportunidad en este ámbito, atiéndase el profundo estudio comparado de RUDA GONZÁLEZ, A., “Responsabilidad civil por daños climáticos: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 26, 2022, pp. 321-345.

que examinaremos se observa una previsión parecida al art. 10 del Real Decreto-ley 7/2002, cuya vigencia se encuentra agotada: las denominadas “líneas preferenciales de crédito”. Estas líneas de crédito consistieron en operaciones de préstamos directos por un importe total de 100 millones de euros, pudiendo establecer un paralelismo, a su vez, con los préstamos del ICO para autónomos y empresas en ocasión de la pandemia de COVID-19, y en las cuales se inspiran, con carácter finalista, las subvenciones directas con cuantías máximas que analizaremos.

El art. 4 del Real Decreto-ley 20/2021 dispone las ayudas destinadas a paliar daños personales y materiales en viviendas, para la mitigación de los daños personales causados directamente por la erupción volcánica. Resulta incorrecta la remisión que hace este precepto a los hechos mencionados en el art. 1, considerando la relación de causalidad²⁴, puesto que este precepto prevé una relación de causalidad directa o indirecta en la producción del daño, mientras que el art. 4 considera solamente una relación de causalidad directa. Esta no es una consideración menor, pues pueden apreciarse daños en zonas no directamente afectadas por el volcán, pero sí por la ceniza, o que su acceso haya quedado inutilizado a pesar de no estar directamente afectadas por las coladas de lava, e incluso que sean inhabitables por la presencia de imponderables como gases, y que no quedarían cubiertos por las ayudas previstas en el art. 4. Consideramos necesario indicar que, ante la presencia de concausas en la producción de un daño, es oportuno remitirse a la causalidad probabilística para la apreciación de la causa adecuada en la producción del daño y la evaluación de la totalidad de los perjuicios acaecidos, a los efectos de determinar la indemnización, como también resulta adecuado en otros supuestos como la pérdida de oportunidad. Concluye el primer apartado indicando que se concederán las ayudas dispuestas en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica²⁵.

En el segundo apartado del precepto, se indican unas especialidades respecto de las ayudas previstas en el Real Decreto 307/2005, cuando su objeto sea la atención a la destrucción o daños en las viviendas causados directamente por la erupción volcánica.

²⁴ En profundidad sobre la relación de causalidad, atiéndanse LLAMAS POMBO, E., “La relación de causalidad”, en Llamas Pombo, E. (coord.), *Manual de Derecho civil, Vol. 7 Derecho de daños*, Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2021, pp. 145-159, y MARTÍN CASALS, M., “Acotaciones sobre la relación de causalidad y el alcance de la responsabilidad desde una perspectiva comparada”, en Arismendy Mengual, L., Oyarzun Vargas, F. (Coords.), Santos Morón, M. J., Mercader Uguina, J. R., Del Olmo García, P. (dirs.), *Nuevos retos del Derecho de daños en Iberoamérica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 215-264.

²⁵ BOE 19 marzo 2005.

La primera especialidad es la necesaria acreditación de la titularidad sobre los inmuebles afectados por los siniestros, a cuyos efectos se admiten los recibos de pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles u otros análogos. En ningún caso menciona como medio de prueba de dicha titularidad su inscripción registral, pues nuestro sistema de adquisición derivativo de la propiedad es declarativo, y, además, se da la circunstancia de la falta de regularización de la mitad de las edificaciones de la isla de La Palma²⁶. La segunda especialidad se refiere a la determinación de la cuantía de la indemnización admitiendo, a estos efectos, la presentación de un certificado del órgano competente de la Comunidad Autónoma de Canarias en el que conste la destrucción de la vivienda, con una valoración estimada de la misma o los daños sufridos por esta con su valoración. La norma debería indicar –o recordar– que, cuando exista pérdida o destrucción de la cosa, se extinguirán las garantías reales inmobiliarias de los créditos y que, de conformidad con los supuestos de extensión objetiva legal de la hipoteca del art. 110 LH²⁷, cuando la pérdida del derecho real corresponda al de hipoteca, se vinculará a esta garantía la indemnización percibida al respecto. La tercera especialidad excluye la aplicación del art. 16, relativo a los límites de los ingresos anuales netos para ser beneficiario de la ayuda por la destrucción o daños en vivienda, que se incardina en las medidas de suspensión de obligaciones de pago de intereses y principal para préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria. Finalmente, la cuarta especialidad determina las cuantías máximas de las ayudas previstas: por destrucción total de la vivienda habitual, será de 60.480 euros; por daños estructurales de la vivienda habitual, corresponderá a 41.280 euros; por daños no estructurales de la vivienda habitual, se limitará a 20.640 euros; y, por daños en elementos comunes de las viviendas en régimen de propiedad horizontal, procederá una indemnización máxima de 36.896 euros. En los supuestos de destrucción total de la vivienda habitual y de daños estructurales, las cuantías previstas resultan claramente insuficientes, máxime con la previsión de la especialidad tercera.

Finalmente, el art. 4 *bis* refiere la posibilidad de los beneficiarios que cumplan con los requisitos de solicitar anticipos a cuenta. Por su parte, el art. 5 contiene la regulación de las ayudas destinadas a mitigar daños en establecimientos industriales, mercantiles

²⁶ EL PAÍS, “La mitad de las viviendas afectadas por el volcán de La Palma no están aseguradas”, de 6 de octubre, 2021. Disponible en <https://elpais.com/sociedad/2021-10-06/la-mitad-de-las-viviendas-afectadas-por-el-volcan-de-la-palma-no-estan-aseguradas.html>. [Consulta: 10 enero 2023].

²⁷ Sobre los supuestos de extensión objetiva legal de la hipoteca, véanse CHAPARRO MATAMOROS, P., *La extensión objetiva de la hipoteca*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 13-177, y BLASCO GASCÓ, F. P., “La extensión objetiva legal de la hipoteca: (los artículos 109 y 110 de la Ley Hipotecaria)”, *Revista General de Derecho*, 592-593, 1994, pp. 17-79.

y de servicios, hasta un importe máximo de 9.224 euros de subvención pública. El art. 6 dispone las ayudas a corporaciones locales por gastos ocasionados para atender esta situación, el art. 7 contiene las ayudas a personas físicas o jurídicas por prestaciones personales y de bienes, concluyendo el art. 8 con unas disposiciones comunes a este Título.

3.1.2. Medidas de protección de personas consumidoras

En el Título IV se establecen las medidas de protección a los consumidores, que se subdividen a su vez en dos Capítulos, relativos a las medidas para la garantía del pleno ejercicio de los derechos de los consumidores afectados –arts. 12-14–, así como medidas de suspensión de obligaciones de pago de intereses y principal para préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria, en los arts. 15-24. El art. 12 dispuso la suspensión de los plazos para el ejercicio del derecho de desistimiento y otros establecidos contractualmente, durante los tres meses siguientes al 19 de septiembre de 2021, para los consumidores y usuarios residentes –aunque fuera temporalmente– en la isla de La Palma, eximiéndoles de la presentación de documentos cuya mantención u obtención sea imposible tras la erupción. Recordamos en este punto que el plazo de desistimiento para los consumidores es de 14 días naturales, según el art. 103 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias²⁸. La suspensión de este plazo afecta a toda transmisión –porque la norma no distingue–, precisamente para evitar que, por circunstancias materiales, no sea posible el desistimiento y precluya el plazo.

El art. 13 establece que, si como consecuencia de la erupción es imposible definitivamente el cumplimiento de los contratos de compraventa de bienes, de prestación de servicios o de provisión de suministros, las partes quedarán exoneradas de su cumplimiento. Ello implica la regulación de la imposibilidad sobrevenida en el cumplimiento de las prestaciones con base en la fuerza mayor en ocasión de la erupción pues, aunque el art. 1105 CC no lo disponga explícitamente, se exonera a las partes del cumplimiento de la obligación ante un suceso imprevisible o inevitable. En

²⁸ BOE 30 noviembre 2007. Acerca del derecho de desistimiento de los consumidores, atiéndanse DOMÍNGUEZ LUELMO, A., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Capítulo III: Derecho de desistimiento”, en Zumaquero Gil, L. (coord.), Cañizares Laso, A. (dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 1501-1604, y GARCÍA VICENTE, J. R., “Desistimiento”, en Blanco Martínez, E., Morales Moreno, A. M. (dirs.), *Estudios de Derecho de contratos*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022, pp. 393-412.

este sentido, resulta oportuno señalar la reciente incursión doctrinal en la fuerza mayor²⁹, que fue descartada en ocasión de la pandemia de COVID-19, pues algunos autores recordaron que en las relaciones contractuales solo puede aplicarse cuando incide en las prestaciones personales.

Prosigue el art. 13 determinando que procederá la restitución de las cantidades abonadas por los consumidores en un plazo máximo de treinta días desde la imposibilidad de su cumplimiento, sin posibilidad de compensación adicional. De conformidad con el primer apartado de este precepto, en los contratos de prestación de servicios de tracto sucesivo, cuyo cumplimiento haya devenido temporalmente imposible por la erupción, el consumidor tendrá derecho a elegir entre diversos remedios de ineficacia en sentido estricto: la resolución del contrato sin pagar ninguna penalización, como remedio de desvinculación; o el aplazamiento de la ejecución según acuerden las partes, como remedio de adaptación en aplicación de la cláusula implícita *rebus sic stantibus*. En ocasión de la pandemia de COVID-19, se evidenció la necesidad de acudir al remedio de adaptación del contrato, por vía de la cláusula *rebus sic stantibus*³⁰, en lugar de imposibilitar de raíz la satisfacción del interés del acreedor, además de las medidas *ad hoc* dirigidas a colectivos vulnerables, previstas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19³¹. Paralelamente, el empresario podrá ofrecer opciones de recuperación del servicio *a posteriori* que, aunque el precepto no lo indica, solo será posible si satisface el interés de la contraparte, o la minoración de la cuantía de los futuros pagos previa aceptación por el consumidor. La disposición obliga al empresario a abstenerse de cobrar nuevas

²⁹ CARRASCO PERERA, A., "Permítame que le cuente la verdad sobre COVID-19 y fuerza mayor", *Centro de Estudios de Consumo*, 2020, pp. 1-11, GANUZA, J. J., GÓMEZ POMAR, F., "Los instrumentos para intervenir en los contratos en tiempos de COVID-19: guía de uso", *InDret*, 2, 2020, pp. 558-584, y GÓMEZ LIGÜERRE, C., "Fuerza mayor", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Extra 2, 2021, pp. 63-74. Sobre la desvinculación por fuerza mayor, véase Sánchez Arísti (2021:1399).

³⁰ En profundidad sobre la cláusula *rebus sic stantibus* en ocasión de la pandemia de COVID-19, véase CARRASCO PERERA, A., "Al fin la madre de todas las batallas del COVID-19: "Rebus sic stantibus". Con ocasión de una reciente propuesta institucional", *INF: Zeitschrift für den deutsch-spanischen Rechtsverkehr*, 2, 2020, pp. 51-58. En profundidad sobre las medidas reguladas en ocasión del COVID-19, atiéndase GARCÍA RUBIO, M. P., "Medidas regladas en materia de contratos con motivo del COVID-19 en España", *Revista de Derecho Civil*, vol. VII, 2, 2020, pp. 15-46. Complementariamente, sobre el remedio de adaptación del contrato, véanse PARRA LUCÁN, M. A., "Riesgo imprevisible y modificación de los contratos", *InDret*, 4, 2015, pp. 1-54, y SALVADOR CODERCH, P., "Alteración de circunstancias en el art. 1213 de la Propuesta de Modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos", *InDret*, 4, 2009, pp. 1-60.

³¹ BOE 1 abril 2020.

mensualidades hasta que el servicio pueda prestarse con normalidad, sin la posibilidad de rescindir el contrato, salvo por mutuo disenso.

Por otra parte, el precepto indica en su segundo apartado que, si el consumidor no puede recibir o disfrutar el objeto del contrato –tanto en las prestaciones de tracto único como de tracto sucesivo–, tendrá derecho a resolver el contrato, en la línea del art. 119 del Real Decreto Legislativo 1/2007 sobre el régimen jurídico de la reducción del precio y la resolución del contrato, resultando especialmente oportuna su aplicación por la jurisprudencia menor frente a las consecuencias contractuales de la pandemia de COVID-19, así como los límites en la aplicación de la legislación *ad hoc* establecidas por el Tribunal Supremo³². En tal caso, procederá alternativamente la restitución de las cantidades abonadas por los consumidores, en un plazo máximo de treinta días, en el mismo método de pago y sin posible compensación, o bien el aplazamiento de su ejecución, disponiendo para este último caso que la reanudación del suministro no supondrá ningún coste adicional. Finalmente, el tercer apartado establece que, en los contratos de transporte perfeccionados antes del 13 de septiembre de 2021 y cuyo destino sea la isla de La Palma, el consumidor podrá resolverlo antes de su inicio sin ninguna penalización, procediendo el reembolso completo del pago y sin compensación adicional.

El art. 14 dispone la forma para el ejercicio de los derechos de los consumidores, en la línea de lo establecido en los arts. 120-125 del Real Decreto Legislativo 1/2007, que se sustanciará mediante solicitud dirigida al empresario en la que se indiquen las causas que la motivan. Tras su presentación, el empresario deberá comprobar su adecuación y el grado de afectación de la erupción en la finca, mediante los registros públicos, en lo que tiene un importante papel la georreferenciación del Registro de la Propiedad que analizaremos en el siguiente subapartado. Prosigue estableciendo que, en el caso de contratos que incluyan la prestación de diversos servicios o la provisión de bienes junto a la prestación de servicios, estos derechos podrán ejercerse, únicamente, respecto de los elementos del contrato de imposible cumplimiento, recepción o disfrute por el

³² SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C., “Capítulo IV: Ejecución del contrato”, en Zumaquero Gil, L. (coord.), Cañizares Laso, A. (dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 1605-1632. En este sentido, la STS 4 octubre 2022 (JUR 2022\322198), advierte que no procederá la prórroga del contrato de arrendamiento de vivienda en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 11/2020, por tratarse de un contrato extinguido. Asimismo, resulta de gran importancia la jurisprudencia menor en materia de resolución o adaptación del contrato por la pandemia de COVID-19: la SJPI Castellón 23 abril 2021 (JUR 2021\271048), y la SJPI Madrid 26 mayo 2022 (JUR 2022\192221), arbitran el reembolso de un viaje combinado cancelado, en la misma línea que la SJPI Oviedo 16 febrero 2022 (JUR 2022\164683), en un caso sobre transporte aéreo de pasajeros.

consumidor, quedando las tarifas convergentes sometidas al acuerdo entre las partes. Finalmente, el apartado cuarto dispone que el plazo de prescripción de los derechos recogidos en este Capítulo es de cinco meses desde el nacimiento del derecho, o a los cinco meses de la entrada en vigor de la norma por tratarse de derechos anteriores.

El art. 15 dispone la suspensión de las obligaciones de pago de intereses y principal para préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria concedidos a los afectados desde el 19 de septiembre de 2021, con independencia de si están al corriente de pago e incluyendo a los contratos de *leasing* o arrendamiento financiero, una medida prorrogada hasta el 30 de enero de 2023 por la DA quinta, e introducida por el Real Decreto-ley 20/2022. Esta medida, en realidad, trae causa de la moratoria de la deuda arrendaticia y de la deuda hipotecaria arbitrada en ocasión de la pandemia de COVID-19, puesto que los plazos contractuales para el cumplimiento de obligaciones no quedaban, de por sí, suspendidos con el estado de alarma. El fundamento del art. 15 es que la erupción volcánica no es un suceso apto para producir el vencimiento anticipado del préstamo, de conformidad con los requisitos del art. 1129 CC³³, por lo que solamente cabe el establecimiento de una suspensión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales a modo de remedio de adaptación del contrato ante esta circunstancia coyuntural. El art. 16 determina que los beneficiarios son las “personas físicas y jurídicas prestatarias o acreditadas” de dichas obligaciones. A los efectos de esta suspensión, se considera la isla de La Palma zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil, conforme al acuerdo del Consejo de ministros de 28 de septiembre de 2021. El segundo apartado dispone que también podrán ser beneficiarios de dicha suspensión los préstamos y créditos sin garantía hipotecaria concedidos con anterioridad a esta norma en diversos supuestos referidos al deudor: las personas físicas residentes en la zona gravemente afectada; y las personas físicas o jurídicas cuya actividad económica principal se encuentre situada en dicha zona³⁴. El art. 17 establece que los fiadores, avalistas e hipotecantes sujetos a la suspensión, durante su vigencia, deberán agotar el patrimonio del deudor principal antes de reclamar la obligación garantizada, aunque se haya renunciado en el contrato al beneficio de excusión. Finalmente, el art. 18 determina la acreditación formal de las

³³ BELLOD FERNÁNDEZ DE PALENCIA, E., “Cláusulas de vencimiento anticipado de un préstamo hipotecario”, *Aranzadi civil*, 2, 2007, pp. 2373-2389, y MARTÍN FABA, J. M., “¿Vencimiento anticipado del crédito hipotecario por el volcán de la Cumbre Vieja de la Palma?”, *Revista CESCO de Derecho de consumo*, 2022, pp. 1-4.

³⁴ Refiere el precepto que se incluyen las siguientes actividades económicas: explotaciones agrarias, pesqueras, marinas o forestales, establecimientos mercantiles, industriales y de servicios.

condiciones de pertenencia al ámbito de aplicación de los supuestos establecidos en el art. 16.

Los artículos 19, 20 y 21 determinan el régimen jurídico de esta moratoria de los préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria en ocasión de la mitigación de las consecuencias de esta erupción volcánica. El art. 19 establece que la solicitud de la moratoria tendrá que formalizarse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, acompañándola de la documentación acreditativa. El art. 20 determina que la concesión y tramitación de la moratoria no requerirá acuerdo de las partes, ni ocasionará la novación del contrato, y prohíbe la posibilidad de aparejar intereses moratorios. Precisa el apartado cuarto que, cuando se acuerde la novación porque la modificación de las cláusulas contractuales supere la mera suspensión, deberán incorporar explícitamente dicha suspensión. El apartado quinto regula el devengo de los derechos arancelarios y notariales, y el apartado sexto indica que los derechos arancelarios se bonificarán en un 50%, con el límite mínimo de 25 euros y máximo de 50 euros, y que los derechos arancelarios de los registradores se minutarán por la cantidad fija de 6 euros; en ambos casos, los derechos arancelarios notariales y registrales serán a cargo del acreedor. Finalmente, el art. 21 dispone los efectos de las moratorias, fijando su vigencia en seis meses; durante este plazo, no cabía exigir ninguna obligación principal ni accesoria al deudor, ni aplicar remedios privados frente al incumplimiento. Para los créditos sin garantía hipotecaria, el plazo de cumplimiento se amplió seis meses más en virtud de esta moratoria.

El art. 22 determina las consecuencias de la aplicación indebida de la moratoria por el deudor, mediante la consideración de vencida de la obligación suspendida indebidamente. En este sentido, se establece un régimen de responsabilidad por los daños, perjuicios y gastos generados en la aplicación de estas medidas de flexibilización, sin que pueda ser inferior al beneficio indebidamente obtenido, y sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad financiera en otros ámbitos. Por su parte, el art. 23 establece un régimen de supervisión y sanción de las entidades prestamistas supervisadas por el Banco de España, mediante la remisión de determinada información durante los cinco primeros días hábiles de cada mes. Finalmente, el art. 24 regula el otorgamiento unilateral por el acreedor de los instrumentos notariales de formalización de la ampliación del plazo en virtud de la moratoria legal regulada, con independencia de que la solicitud o aceptación sea previa a la entrada en vigor de la norma. En este sentido, la suspensión será de seis meses, y su elevación y formalización en escritura pública constituye una obligación unilateral de la entidad acreedora.

3.1.3. Medidas complementarias de apoyo a los afectados: especial referencia a las medidas en materia registral y notarial

El Título IX se dedica a la regulación de las medidas en materia registral y notarial, que centrarán el objeto de análisis de este apartado, así como los instrumentos en materia de servicios sociales, de violencia de género, y de ciencia e investigación. El art. 47 dispone una serie de medidas organizativas en materia registral, pues, desde la erupción, el Colegio de Registradores de España se ha mostrado muy proactivo en la búsqueda de soluciones para la agilización de los trámites registrales para las fincas afectadas. En primer lugar, este colegio profesional adoptó las medidas tecnológicas y económicas necesarias para apoyar al Registro competente –situado en Santa Cruz de la Palma– con el fin de habilitar un sistema diario de cita previa presencial o telemática, para la consulta de los afectados sobre el estado de sus propiedades. Asimismo, se creó el Geoportal Registradores³⁵, que contiene información gráfica sobre el ámbito territorial georreferenciado afectado por la lava volcánica, la identificación de fincas con base gráfica inscrita incluidas en el área afectada, y la identificación gráfica de fincas sobre parcelario catastral que asocien datos que permitan su geolocalización. Finalmente, el art. 48 establece medidas para el análisis del régimen jurídico de la titularidad sobre bienes inmuebles cubiertos por la lava. A estos efectos, dispone que el Ministerio de Justicia adoptará las medidas que estime adecuadas para analizar el régimen jurídico de la titularidad y cargas de los bienes y derechos afectados.

En cuanto a las medidas de carácter notarial, el art. 49 dispone medidas organizativas en las Islas Canarias. A estos efectos, establece que el Decano del Colegio Notarial de las Islas Canarias habilita a los notarios necesarios, así como a los que voluntariamente lo soliciten, para prestar su servicio en la isla de La Palma, indicando la población en la que tendrá abierta la notaría, para atender a los afectados. La jurisdicción notarial de los habilitados se extiende a la isla de La Palma, para autorizar o intervenir instrumentos de mitigación de los daños ocasionados, y su competencia alcanza exclusivamente los hechos, actos o negocios jurídicos relacionados con la erupción, sin que estas actuaciones devenguen derechos arancelarios. La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública podrá habilitar a notarios de otros Colegios notariales que lo soliciten voluntariamente, previa solicitud del Decano del Colegio de las Islas Canarias.

³⁵ Disponible en <https://sig.mapama.gob.es/geoportal/>. [Consulta: 10 enero 2023].

Los Notarios habilitados, mientras dure la habilitación, tendrán su residencia en la población designada en el nombramiento y dependerán jerárquicamente del Colegio notarial de las Islas Canarias. Los documentos que autoricen se incorporarán a un protocolo especial, libro registro especial y los correspondientes libros indicadores, y, tras la finalización de la habilitación, los documentos que integren el archivo se depositarán en el archivo general de protocolos del distrito de los Llanos de Aridane.

Finalmente, en atención a las habilitaciones efectuadas, y por el tiempo de su duración, las Juntas directivas del Colegio de adscripción del notario realizarán las necesarias adaptaciones en el régimen de sustituciones, para la provisión del servicio notarial, y estas adaptaciones subsistirán mientras la Junta Directiva no acuerde lo contrario o las modifique. El Consejo General del Notariado colaborará con el Colegio de las Islas Canarias y con los notarios habilitados, facilitándoles medios tecnológicos y económicos.

3.1.4. Medidas dispuestas en las Disposiciones adicionales, derogatorias y finales: especial referencia a la expropiación

De las medidas dispuestas en las Disposiciones adicionales, derogatorias y finales, centrarán el objeto de análisis de este apartado las de carácter expropiatorio, indicando que se contienen otras de carácter presupuestario, de agilización judicial, y tributario. La Disposición adicional tercera establece la declaración de interés general de diversas obras. Esta declaración lleva aparejada a su vez la declaración de utilidad pública para su expropiación, así como la tramitación por el procedimiento de urgencia, pues, en la ejecución de estas obras, se entiende incluida la declaración de urgente ocupación *ex arts. 9, 10, 11 y 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa*³⁶. Como se explicará con más detalle en el apartado final de este trabajo, las coladas de lava que no llegan al mar acceden a la propiedad de la finca y, cuando afectan a infraestructuras o vías de comunicación, la única solución disponible es su expropiación forzosa, para poder dinamitar las coladas de lava y abrir las vías de comunicación³⁷.

³⁶ BOE 17 diciembre 1954.

³⁷ En este sentido, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ejecutará, mediante una obra declarada de emergencia, una carretera para restablecer la conexión viaria en la vertiente occidental de la isla de La Palma. MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, “Mitma ejecutará una nueva carretera que permitirá reestablecer la conexión viaria en la vertiente occidental de la isla de La Palma, afectada por la erupción volcánica de 2021”, 2022. Disponible en

El legislador declara diversas obras de utilidad pública a los efectos de la expropiación. En primer lugar, las obras de reparación, consolidación y modernización, así como las de mejora de la conectividad de las infraestructuras hidráulicas, a los efectos de garantizar el suministro de agua para riego y otros usos en las zonas afectadas por la erupción. En segundo lugar, las obras necesarias para la infraestructura pesquera. En tercer lugar, las obras de reparación, conservación o protección de los medios asignados a la Reserva Marina de la isla de la Palma. Finalmente, las obras necesarias para la reconstrucción o restitución de infraestructuras de carreteras, una expropiación especialmente útil para las coladas de lava que no llegan al mar pero que, por su trayectoria, afectan directamente a las vías de comunicación. A estos efectos, los Departamentos ministeriales competentes establecerán el mecanismo adecuado para la ejecución de las obras y su tramitación urgente, así como su financiación.

3.2. Soluciones legales del legislador autonómico de Canarias: especial referencia al Decreto-ley 1/2022 y sus instrumentos para la construcción y reconstrucción de vivienda habitual

El legislador autonómico de Canarias abordó la urgente respuesta legal frente a las consecuencias personales derivadas de la erupción volcánica en el 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 Palma³⁸. Fundamentalmente, contiene la creación de un registro de beneficiarios de dichas ayudas y el procedimiento para su tramitación. Posteriormente, el legislador autonómico de Canarias reguló las consecuencias urbanísticas y materiales en 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 Palma³⁹; esta norma centrará el objeto de análisis de este apartado. Tras la aprobación del Decreto-ley 1/2022, se aprobó el Decreto-ley 2/2022, de 10 de febrero, por el que se adaptan las medidas tributarias excepcionales en la isla de La Palma, al 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 y por el

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-22032022-1831>. [Consulta: 10 enero 2023].

³⁸ BOE 25 febrero 2022.

³⁹ BOE 30 marzo 2022.

que se modifica el citado Decreto-ley⁴⁰, así como el Decreto-ley 9/2022, de 21 de septiembre, que modifica el Decreto-ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la reconstrucción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma⁴¹.

El art. 1 del Decreto-ley 1/2022 determina que el ámbito territorial de aplicación de la norma son los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, prosiguiendo en el art. 2 con su ámbito objetivo de aplicación: 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. A estos efectos, el art. 3 dispone unas definiciones de “obras de rehabilitación”, “vivienda habitual”, “vivienda legal” o aquella que está regularizada administrativamente, y la “vivienda en situación asimilada a la anterior”; esta última tipología se refiere a aquella que esté en situación legal de consolidación, en situación legal de afectación por actuación pública, en situación de fuera de ordenación o que se haya reconocido un uso consolidado residencial. La previsión del concepto de “vivienda en situación asimilada a la anterior” obedece a que diversas edificaciones afectadas por la lava no eran calificables de vivienda administrativamente, y que la mitad de las viviendas afectadas no estaban aseguradas⁴², a los efectos de autorizar su reconstrucción a pesar de su irregularidad originaria. En este sentido, el programa *Copernicus* de satélites de observación de la Unión Europea⁴³, como referente de observación de la Tierra en el ámbito de la Unión, indica que las construcciones sepultadas por la erupción del volcán de La Palma son 2.988 y las dañadas corresponden a 138, mientras que, según el Catastro, el número de viviendas destruidas es de 1.676, de las que 1.345 tienen uso residencial, pues el Catastro no contiene los datos de las edificaciones no regularizadas.

El art. 4, modificado por el Decreto-ley 9/2022, regula la autorización para la construcción y reconstrucción de viviendas habituales y rehabilitación de inmuebles, en situación legal o asimilada a la misma, alcanzando un máximo equivalente de la edificabilidad del inmueble sustituido y con el mismo uso que se desarrollaba. Para las

⁴⁰ BOE 17 julio 2022.

⁴¹ BOE 9 enero 2023.

⁴² EL PAÍS, “La mitad de las viviendas afectadas por el volcán de La Palma no están aseguradas”, de 6 de octubre, 2021. Disponible en <https://elpais.com/sociedad/2021-10-06/la-mitad-de-las-viviendas-afectadas-por-el-volcan-de-la-palma-no-estan-aseguradas.html>. [Consulta: 10 enero 2023].

⁴³ Disponible en <https://www.copernicus.eu/es>. [Consulta: 10 enero 2023].

edificaciones fuera de ordenación, la altura máxima en suelo urbano y rústico de asentamiento es de dos plantas, y, para las categorías de suelo rústico, la altura máxima corresponde a una planta.

El segundo apartado dispone que la reconstrucción de viviendas se puede ejecutar en la misma parcela si es materialmente posible. Para la construcción de nuevas viviendas en sustitución de las destruidas, será viable en cualquier parcela situada en los municipios indicados, excluyendo los afectados por las coladas de la erupción, respecto de los que acrediten ser titulares de “cualquier derecho subjetivo suficiente”. Respecto de esta última consideración, sería más preciso indicar la propiedad u otros derechos reales que permitan la edificación, y que esté clasificado como suelo urbano o suelo rústico de asentamiento. Cuando los afectados carezcan de dicho derecho, o acrediten la imposibilidad o inviabilidad de la ejecución de las obras, se podrán realizar en parcelas sobre las que tengan algún derecho subjetivo que faculte para la reconstrucción, y clasificadas en el siguiente orden de prelación: suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria, o suelo rústico de protección paisajística.

La construcción, indica expresamente, podrá legitimarse con independencia de las determinaciones aplicables a dicha parcela en la ordenación general de los recursos naturales y del territorio, así como en la ordenación urbanística. Esta previsión solo encuentra su explicación en la atención a la necesidad habitacional de los afectados por la erupción volcánica, pues cada suelo tiene reservados unos determinados usos y licencias de edificación. La norma conduce claramente a que, en un suelo rústico, en ocasión de la afectación a la isla por el volcán, pueda legalmente tener edificada una vivienda, cuando en condiciones normales solamente procedería la construcción de edificaciones de carácter agrícola y, de no respetarse, procedería la demolición de la edificación, *ex art. 108 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*⁴⁴. Concluye el apartado indicando que, si la parcela se ubica en suelo rústico común, suelo rústico de protección agraria o suelo rústico de protección paisajística, la reconstrucción debe efectuarse en la zona menos fértil de la misma.

⁴⁴ BOE 14 julio 1998. En profundidad sobre la demolición para la moderación urbanística, véase PEMÁN GAVÍN, J., “La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 35, 187, 2001, pp. 11-46. Complementariamente, atiéndase BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A. L., “La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJCA. Certezas e interrogantes”, *Revista de urbanismo y edificación*, 39, 2017, pp. 43-71.

El tercer apartado establece unas prohibiciones sobre la construcción, modificadas según lo indicado, regulada en el apartado segundo y conforme al Plan Insular de Ordenación de La Palma: las incluidas en un espacio natural protegido o en la Red Natura 2000, salvo legitimación expresa; las destinadas a dominio público o afectadas por sus servidumbres, o las destinadas a zonas verdes o espacios libres por el planeamiento urbanístico; las que deban excluirse por riesgo sísmico, geológico, meteorológico y otros, incluyendo los incendios forestales; las que se excluyan de procesos de urbanización y edificación por razones ambientales, clasificadas y categorizadas conforme a la disposición, previo informe del Cabildo Insular de La Palma que acredite que no se mantienen los valores ambientales de la zonificación; y las que estén incluidas en áreas de actividad económica estratégica.

El cuarto apartado del precepto establece la permuta de bienes inmuebles patrimoniales o del patrimonio público del suelo de titularidad de los correspondientes Ayuntamientos con las parcelas donde se ubicarán las viviendas, cuando sus propietarios no dispongan de otras parcelas en las que edificar. Finalmente, especifica que la necesidad de la permuta obedece a la rentabilidad social de ayuda a los afectados por las erupciones volcánicas. Por su parte, cuando se trate de la permuta de bienes del patrimonio público del suelo, su uso tendrá interés social.

Finalmente, el art. 5 atribuye la competencia para la instrucción del procedimiento al Pleno del Ayuntamiento, sin posibilidad de delegación. Por su parte, el art. 6 regula el procedimiento administrativo para la construcción de las viviendas, estableciendo la compatibilidad del uso con la ordenación general del territorio en el art. 8. Para concluir, el art. 7 prevé la urbanización de las parcelas objeto de las autorizaciones.

4. REFLEXIONES FINALES SOBRE LAS CUESTIONES CIVILES PENDIENTES DE RESOLVER POR LA NORMATIVA AD HOC

Tras el examen completo al tratamiento legal de las erupciones volcánicas en Italia y España, y una vez constatado la exigua regulación de esta cuestión en el primer Estado referido –más allá de la útil guía ciudadana de recomendaciones en materia de erupciones volcánicas, denominada *Linee guida a tutela della popolazione in caso di fenomeni eruttivi dell’Etna*–, es necesario precisar la adaptación del tratamiento legal de las cuestiones jurídico-privadas desatendidas por la normativa *ad hoc* en España⁴⁵.

⁴⁵ CARRASCO PERERA, A., “Bajo el volcán (II). Derechos de propiedad y otros derechos cubiertos por la lava”, *Publicaciones Gómez-Acebo & Pombo*, 2021. Disponible en <https://www.ga-p.com/publicaciones/bajo-el-volcan-ii-derechos-de-propiedad-y-otros-derechos-cubiertos-por-la-lava/>. [Consulta: 10 enero 2023],

Para abordar esta cuestión, en primer lugar, indicaremos aquellos puntos a cuyo análisis nos remitimos para, posteriormente, precisar aquellas cuestiones desreguladas, que esperamos que se atiendan con anterioridad a cualquier otra erupción volcánica.

Por lo que se refiere al análisis realizado, nos remitimos a lo indicado en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y de responsabilidad civil, en comparación con la normativa precedente en atención a los daños ambientales para un adecuado, y más preciso –considerando, en particular, la causalidad directa e indirecta–, tratamiento legal de esta cuestión, precisando algunas cuestiones en este apartado. Igualmente, realizaremos algunas observaciones respecto de lo analizado en materia de protección de personas consumidoras, previo examen acerca de los paralelismos con la normativa vigente y su adaptación con ocasión de la pandemia de COVID-19. Finalmente, aunque también nos remitimos al análisis de las medidas registrales y notariales, realizaremos algunas observaciones en aquellas cuestiones desatendidas para la mejora de la regulación.

Por lo que respecta a aquellas cuestiones desreguladas, procedemos a desgranar las que necesitan un tratamiento legal específico, en aras de una mejor técnica legislativa y la garantía de la seguridad jurídica. El primer hecho jurídico que resulta necesario analizar es el relativo a la lava que sepulta una finca. Desde un punto de vista civil, se produce la accesión natural de esa lava a la finca, *ex art.* 353 CC. Sin embargo, desde un punto de vista registral, aunque pudiera parecer que por pérdida de la finca procediera su cancelación registral, según el art. 79 LH⁴⁶, en realidad lo que resulta es la aplicación de uno de los procedimientos para la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad material previstos en el art. 198 LH⁴⁷, de entre los que el art 47 del Real

resuelve algunas cuestiones jurídico-privadas, indicando lo siguiente: no se pierde el dominio de la lava solidificada; los arrendamientos agrícolas o urbanos se extinguen por fuerza mayor; los usufructos no se extinguen porque no se produce pérdida de la cosa usufructuada; las servidumbres que no puedan usarse se extinguirán; los préstamos hipotecarios no se extinguen por la erupción; el titular de un derecho de opción de compra no puede solicitar una rebaja del precio de la opción; y los titulares de explotaciones empresariales, siempre que las circunstancias lo permitan, podrán aplicar la cláusula *rebus sic stantibus*.

⁴⁶ Sobre este precepto, véanse GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., “Análisis de los caracteres del asiento de cancelación registral desde la teoría general de los asientos”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 87, 727, 2011, pp. 2844-2857, CASTILLO MARTÍNEZ, C. C., “El asiento de cancelación”, en Murga Fernández, J. P., Del Rey Barba, S., Espejo Lerdo de Tejada, M. (dirs.), *Tratado de derecho inmobiliario registral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 2179-2238, y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B., “Artículo 79”, en Domínguez Luelmo, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 853-864.

⁴⁷ En profundidad sobre este precepto, atiéndase DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 198” en Domínguez Luelmo, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 1525-1533. Sobre la coordinación registral, atiéndanse SABORIDO SÁNCHEZ, P., “La protección del usuario registral a través de la reforma de los principios registrales (Al hilo de la búsqueda de coordinación entre Registro y Catastro)”, *Revista de Derecho Civil*, 4, 4, 2017, pp. 87-122, y REGÚLEZ LUZARDO, J., “Base gráfica

Decreto-ley 20/2021 apuesta claramente por el primer procedimiento: la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro. Sin embargo, aunque la lava no ocasione materialmente la pérdida de la finca, sus consecuencias materiales para quien tenga cedido su uso dependen de su origen contractual o real: cuando la finca esté arrendada, claramente se extingue el contrato por fuerza mayor *ex art.* 1105 CC, sin necesidad de resolución unilateral por una de las partes; por el contrario, cuando esté constituido un usufructo sobre la finca, este se mantiene porque no se produce pérdida de la cosa usufructuada, como exige el art. 513 CC. Finalmente, es necesario mencionar que las servidumbres entre fincas no subsistirán cuando no se puedan usar, según el art. 546 CC. Otro fenómeno distinto es lo que sucede respecto de la lava que gana terreno al mar por desembocar en este: toda la colada, es decir, los nuevos terrenos, se integran en el dominio público marítimo terrestre⁴⁸, de conformidad con el art. 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁴⁹, siendo inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Respecto de la moratoria de los créditos y préstamos con y sin garantía hipotecaria, lo cierto es que se trata de un remedio coyuntural que no resuelve la problemática de fondo para los préstamos con garantía real: la subsistencia de una deuda sobre un objeto del que no cabe predicar uso o disfrute, ni las facultades de disposición y exclusión inherentes al derecho de propiedad, ni la ejecución material *in natura* en la garantía hipotecaria frente al impago. Por ello, la expropiación prevista en la Disposición adicional tercera se plantearía como la solución más oportuna en materia de préstamos con garantía hipotecaria, porque se entienden hipotecados junto con la finca las indemnizaciones percibidas por el inmueble tras la constitución de la hipoteca, de conformidad con el art. 110 LH⁵⁰. Respecto de los créditos sin garantía hipotecaria, el Real Decreto-ley 20/2021 articula la desvinculación por resolución del contrato o

registrar y coordinación con catastro: breve aproximación al procedimiento registral”, en García García, J. A., Calzadilla Medina, M., Sánchez Jordán, M. E. (dirs.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 267-284.

⁴⁸ LOZANO CUTANDA, B., “Bajo el volcán (I). Aspectos jurídico-administrativos de los efectos de las coladas de lava”, *Publicaciones Gómez-Acebo & Pombo*, 2021. Disponible en <https://www.gap.com/publicaciones/bajo-el-volcan-i-aspectos-juridico-administrativos-de-los-efectos-de-las-coladas-de-lava/>. [Consulta: 10 enero 2023], indica que la lava solidificada no es un bien de dominio público, precisa un posible caso de ampliación del dominio por la lava por la existencia de una concesión administrativa, advierte que no es una solución la declaración o ampliación del Parque Natural de Cumbre Vieja a las zonas afectadas, y concluye precisando que la Administración no está obligada a indemnizar a los particulares por tratarse de un caso de fuerza mayor, salvo la legislación *ad hoc* dispuesta a estos efectos.

⁴⁹ BOE 29 julio 1988.

⁵⁰ CHAPARRO MATAMOROS, P., *La extensión objetiva de la hipoteca*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 13-177, y BLASCO GASCÓ, F. P., “La extensión objetiva legal de la hipoteca: (los artículos 109 y 110 de la Ley Hipotecaria)”, *Revista General de Derecho*, 592-593, 1994, pp. 17-79.

fuerza mayor, como hemos visto. No obstante, merece una especial atención el análisis de las compraventas de vivienda celebradas entre el 7 de octubre de 2017 y el 25 de junio de 2021, pues se registraron en el sur de la isla ocho series sísmicas por el Instituto Geográfico Nacional, accesible en el Visualizador de vigilancia volcánica⁵¹, que hacían presagiar lo que aconteció y que eran conocidas por la población local. En estos supuestos, desde un punto de vista civil, procedería la anulación del contrato por dolo o error, según la prueba de la mala fe, estando legitimado activamente el perjudicado y, en todo caso, quedando sujeta al plazo de prescripción de 4 años, según el art. 1301 CC.

Finalmente, es necesario apuntar que, en materia de daños, aunque existen unas medidas dispuestas en el Título II del Real Decreto-ley 20/2021, tienen un alcance limitado en atención a la falta de regularización de la mitad de las fincas de la isla, que hemos indicado anteriormente. Por ello, la primera intervención del Consorcio de Compensación de Seguros en este ámbito está limitada materialmente, pues, si la construcción no está regularizada, no cabe asegurarla, ni procede la compensación por el riesgo extraordinario cubierto por el Consorcio. La falta de cobertura de los daños, por las circunstancias expuestas, justifica su asunción por parte del Estado, que se articuló mediante el Acuerdo del Consejo de ministros, de 28 de septiembre de 2021, por el que se declaró a la isla de La Palma zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil⁵², conocida anteriormente como “declaración de zona catastrófica”.

A modo de reflexión final, esperamos que, para la adecuada regulación de las soluciones jurídico-privadas desatendidas en la normativa, así como las precisiones formuladas a lo largo de su análisis, no se espere a la siguiente erupción volcánica en España. Para la atención de las consecuencias jurídicas de esta erupción volcánica, no cabe acudir a la responsabilidad patrimonial de la Administración, porque no se trata del funcionamiento normal o anormal de un servicio público –de alerta del riesgo–, y, de apreciarlo, no procedería por fuerza mayor. Asimismo, se observan algunas soluciones directamente análogas con otras ya previstas para otros supuestos que no son asimilables a este caso –como las medidas en ocasión de la pandemia de COVID-19–, así como otras que guardan relación con los daños ambientales, cuando la

⁵¹ Disponible en <http://www.ign.es/web/resources/volcanologia/tproximos/canarias.html>. [Consulta: 10 enero 2023].

⁵² Aprobado en el Real Decreto-ley 28/2021, de 17 de diciembre, por el que se adoptan medidas complementarias de carácter urgente para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma. BOE 18 diciembre 2021.

naturaleza jurídica de una erupción volcánica diverge. Todo ello redundaría en medidas adaptadas al caso concreto, y mejoraría su previsión legislativa, en aras de la consecución del objetivo final de una regulación en esta materia: dotarnos de instrumentos eficaces y actualizados ante estas eventualidades, con carácter preventivo, sin soluciones legales reparadoras o autocompositivas.

BIBLIOGRAFÍA

BELLOD FERNÁNDEZ DE PALENCIA, E., “Cláusulas de vencimiento anticipado de un préstamo hipotecario”, *Aranzadi civil*, 2, 2007, pp. 2373-2389.

BENÍTEZ OSTOS, A., “Un año después: la reclamación de responsabilidad patrimonial al Estado por el volcán de La Palma”, *Economist & Jurist*, de 30 de noviembre, 2022. Disponible en <https://www.economistjurist.es/premium/la-firma/un-ano-despues-la-reclamacion-de-responsabilidad-patrimonial-al-estado-por-el-volcan-de-la-palma/>. [Consulta: 10 enero 2023].

BERMÚDEZ FERNÁNDEZ, A. L., “La demolición urbanística a la luz del artículo 108.3 de la LJC. Certezas e interrogantes”, *Revista de urbanismo y edificación*, 39, 2017, pp. 43-71.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Responsabilidad y aseguramiento por daños ambientales*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2018.

BISSON, M., SPINETI, C., ANDRONICO, D., PALASEANU-LOVEJOY, M., BUONGIORNO, M. F., ALEXANDROV, O., CECERE, T., “International Journal of Applied Earth Observations and Geoinformation”, *International Journal of Applied Earth Observations and Geoinformation*, 102, 2021, pp. 1-11.

BLASCO GASCÓ, F. P., “La extensión objetiva legal de la hipoteca: (los artículos 109 y 110 de la Ley Hipotecaria)”, *Revista General de Derecho*, 592-593, 1994, pp. 17-79.

BONACCORSO, A., BONFORTE, A., CALVARI, S., DEL NEGRO, C., DI GRAZIA, G., GANCI, G., NERI, M., VICARI, A., BOSCHI, E., “The initial phases of the 2008-2009 Mount Etna eruption: A multidisciplinary approach for hazard assessment”, *Journal of Geophysical Research*, 116, 2011, pp. 1-19.

CARRASCO PERERA, A., “Al fin la madre de todas las batallas del COVID-19: “Rebus sic stantibus”. Con ocasión de una reciente propuesta institucional”, *INF: Zeitschrift für den deutsch-spanischen Rechtsverkehr*, 2, 2020, pp. 51-58.

CARRASCO PERERA, A., “Bajo el volcán (II). Derechos de propiedad y otros derechos cubiertos por la lava”, *Publicaciones Gómez-Acebo & Pombo*, 2021. Disponible en <https://www.ga-p.com/publicaciones/bajo-el-volcan-ii-derechos-de-propiedad-y-otros-derechos-cubiertos-por-la-lava/>. [Consulta: 10 enero 2023].

CARRASCO PERERA, A., "Permítame que le cuente la verdad sobre COVID-19 y fuerza mayor", *Centro de Estudios de Consumo*, 2020, pp. 1-11.

CASTILLO MARTÍNEZ, C. C., "El asiento de cancelación", en Murga Fernández, J. P., Del Rey Barba, S., Espejo Lerdo de Tejada, M. (dirs.), *Tratado de derecho inmobiliario registral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 2179-2238.

CHAPARRO MATAMOROS, P., *La extensión objetiva de la hipoteca*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

DE GORI, P., GIAMPICCOLO, E., COCINA, O., BRANCA, S., DOGLIONI, C., CHIARABBA, C., "Re-pressurized magma at Mt. Etna, Italy, may feed eruptions for years", *Communications Earth & Environment*, 216, 2, 2021, pp. 1-9.

DEL PEZZO, E., DE MARTINO, S., GRESTA, S., MARTINI, M., MILANA, G., PATANÈ, D., SABBARESE, C., "Velocity and spectral characteristics of the volcanic tremor at Etna deduced by a small seismometer array", *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 56, 4, 1993, pp. 369-378.

DI LIETO, B., ROMANO, P., SCARPA, R., LINDE, A. T., "Strain Signals Before and During Paroxysmal Activity Stromboli Volcano, Italy", *Geophysical Research Letters*, 47, 2020, pp. 1-9.

DI TRAGLIA, F., FORNACIAI, A., CASALBORE, D., FAVALLI, M., MANZELLA, I., ROMAGNOLI, C., CHIOCCI, F. L., COLE, P., NOLESTINI, T., CASAGLI, N., "Subaerial-submarine morphological changes at Stromboli volcano (Italy) induced by the 2019-2020 eruptive activity", *Geomorphology*, 400, 2022, pp. 1-12.

DOMÉNECH PASCUAL, G., "Repensar la responsabilidad patrimonial del Estado por normas contrarias a Derecho", *InDret*, 4, 2022, pp. 1-61.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A., "Artículo 198" en Domínguez Luelmo, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 1525-1533.

DOMÍNGUEZ LUELMO, A., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., "Capítulo III: Derecho de desistimiento", en Zumaquero Gil, L. (coord.), Cañizares Laso, A. (dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 1501-1604.

EL PAÍS, "La mitad de las viviendas afectadas por el volcán de La Palma no están aseguradas", de 6 de octubre, 2021. Disponible en <https://elpais.com/sociedad/2021-10-06/la-mitad-de-las-viviendas-afectadas-por-el-volcan-de-la-palma-no-estan-aseguradas.html>. [Consulta: 10 enero 2023].

GANUZA, J. J., GÓMEZ POMAR, F., "Los instrumentos para intervenir en los contratos en tiempos de COVID-19: guía de uso", *InDret*, 2, 2020, pp. 558-584.

GARCÍA RUBIO, M. P., "Medidas regladas en materia de contratos con motivo del COVID-19 en España", *Revista de Derecho Civil*, vol. VII, 2, 2020, pp. 15-46.

GARCÍA VICENTE, J. R., “Desistimiento”, en Blanco Martínez, E., Morales Moreno, A. M. (dirs.), *Estudios de Derecho de contratos*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022, pp. 393-412.

GÓMEZ LIGÜERRE, C., “Fuerza mayor”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Extra 2, 2021, pp. 63-74.

GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., “Análisis de los caracteres del asiento de cancelación registral desde la teoría general de los asientos”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 87, 727, 2011, pp. 2844-2857.

LLAMAS POMBO, E., “La relación de causalidad”, en Llamas Pombo, E. (coord.), *Manual de Derecho civil, Vol. 7 Derecho de daños*, Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2021, pp. 145-159.

LOZANO CUTANDA, B., “Bajo el volcán (I). Aspectos jurídico-administrativos de los efectos de las coladas de lava”, *Publicaciones Gómez-Acebo & Pombo*, 2021. Disponible en <https://www.ga-p.com/publicaciones/bajo-el-volcan-i-aspectos-juridico-administrativos-de-los-efectos-de-las-coladas-de-lava/>. [Consulta: 10 enero 2023].

MARTÍN CASALS, M., “Acotaciones sobre la relación de causalidad y el alcance de la responsabilidad desde una perspectiva comparada”, en Arismendy Mengual, L., Oyarzun Vargas, F. (Coords.), Santos Morón, M. J., Mercader Uguina, J. R., Del Olmo García, P. (dirs.), *Nuevos retos del Derecho de daños en Iberoamérica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 215-264.

MARTÍN FABÁ, J. M., “¿Vencimiento anticipado del crédito hipotecario por el volcán de la Cumbre Vieja de la Palma?”, *Revista CESCO de Derecho de consumo*, 2022, pp. 1-4.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, “Mitma ejecutará una nueva carretera que permitirá reestablecer la conexión viaria en la vertiente occidental de la isla de La Palma, afectada por la erupción volcánica de 2021”, 2022. Disponible en <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-22032022-1831>. [Consulta: 10 enero 2023].

PARRA LUCÁN, M. A., “Riesgo imprevisible y modificación de los contratos”, *InDret*, 4, 2015, pp. 1-54.

PEMÁN GAVÍN, J., “La demolición en la disciplina urbanística: una mirada retrospectiva”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 35, 187, 2001, pp. 11-46.

REGÚLEZ LUZARDO, J., “Base gráfica registral y coordinación con catastro: breve aproximación al procedimiento registral”, en García García, J. A., Calzadilla Medina, M., Sánchez Jordán, M. E. (dirs.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2013, pp. 267-284.

RUDA GONZÁLEZ, A., “La tipología de los daños causados por el Prestige”, en Álvarez González, S., García Rubio, M. P. (coords.), *La responsabilidad por los daños causados por el hundimiento del Prestige*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 37-112.

RUDA GONZÁLEZ, A., “Responsabilidad civil por daños climáticos: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 26, 2022, pp. 321-345.

SABORIDO SÁNCHEZ, P., “La protección del usuario registral a través de la reforma de los principios registrales (Al hilo de la búsqueda de coordinación entre Registro y Catastro)”, *Revista de Derecho Civil*, 4, 4, 2017, pp. 87-122.

SALVADOR CODERCH, P., “Alteración de circunstancias en el art. 1213 de la Propuesta de Modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos”, *InDret*, 4, 2009, pp. 1-60.

SALVI, F., SCANDONE, R., PALMA, C., “Statistical analysis of the historical activity of Mount Etna, aimed at the evaluation of volcanic hazard”, *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 154, 3-4, 2006, pp. 159-168.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, C., “Capítulo IV: Ejecución del contrato”, en Zumaquero Gil, L. (coord.), Cañizares Laso, A. (dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios*, Tomo II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 1605-1632.

SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B., “Artículo 79”, en Domínguez Luelmo, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 853-864.

SOLANA, M. C., CALVARI, S., KILBURN, C. R. J., GUTIÉRREZ, H., CHESTER, D., DUNCAN, A., “Supporting the Development of Procedures for Communications During Volcanic Emergencies: Lessons Learnt from the Canary Islands (Spain) and Etna and Stromboli (Italy)”, en Fearnley, C. J. (dir.), *Observing the Volcano World*, New York, Springer, 2018, pp. 1-17.

TURCHI, A., DI TRAGLIA, F., LUTI, T., OLORI, D., ZETTI, I., FANTI, R., “Environmental Aftermath of the 2019 Stromboli Eruption”, *Remote Sensing*, 12, 994, 2020, pp. 1-20.

Fecha de recepción: 10.01.2023

Fecha de aceptación: 22.06.2023