

## LA GESTIÓN DEL VOLCÁN DE TAJOGAITE / CABEZA DE VACA (CUMBRE VIEJA, LA PALMA, 2021)

### MANAGING THE ERUPTION OF THE TAJOGAITE / CABEZA DE VACA VOLCANO (CUMBRE VIEJA, LA PALMA, 2021)

MIGUEL ÁNGEL MORCUENDE HURTADO\*

#### RESUMEN

El artículo ofrece una visión general de la gestión de la crisis volcánica de 2021 en la isla de La Palma. A través del denominado Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias frente al Riesgo Volcánico en Canarias se ofrece una panorámica de la coordinación de los servicios públicos frente una erupción de carácter casi urbano.

*Palabras clave:* volcanismo; crisis volcánica; población; emergencias; La Palma; Canarias.

#### ABSTRACT

The article offers an overview of the management of the 2021 volcanic crisis on La Palma Island. Through the so-called «Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias frente al Riesgo Volcánico en Canarias» (Special Plan for Civil Protection and Emergency Response against Volcanic Risk in the Canary Islands) an overview of the coordination of public services is offered in the face of an eruption of an almost urban nature.

*Key words:* volcanism; volcanic crisis; population; emergencies; La Palma; Canary Islands.

#### 1. INTRODUCCIÓN

La erupción del Tajogaite o Cabeza de Vaca, el 19 de septiembre de 2021, nuevo volcán asociado al área de Cumbre Vieja, ha distado mucho de ser pacífica y además se ha desarrollado en una importante zona urbana, consecuencia de que el valle de Aridane haya venido sustentando en los últimos treinta años más del 38 % de la población insular. El desarrollo de una comunidad es un aspecto muy importante para entender que en algunos casos no se produzcan víctimas; o para intentar reducir el número esperado de las

---

\* Director técnico del PEVOLCA durante la crisis eruptiva del Tajogaite / Cabeza de Vaca (La Palma, 2021). Correo electrónico: miguel.morcuende54@gmail.com.

mismas. Estamos ante el primer caso en Europa, culturalmente hablando, de una erupción urbana monitoreada desde el primer instante.

El asunto de la gestión del riesgo tiene mucho que ver con el tipo de sociedad que se encuentra amenazada, con sus características de desarrollo que dan lugar a un número determinado de elementos expuestos, con su actitud frente a eventos extraordinarios y con la formación de los distintos actores intervinientes, así como la información puesta a disposición de la sociedad. En consecuencia, y en contra de lo que pudiera parecer, no es un rol único del equipo técnico de gestión implicado en la emergencia. Hay una relación evidente entre el grado de desarrollo de un asentamiento humano, en un determinado ámbito, y el riesgo de desastres. Volviendo la vista atrás, en el año 1971 se produjo la erupción del Teneguía, en un entorno prácticamente sin edificaciones. Vecinos de La Palma, que lo vivieron, comentaban jocosamente que «se iba a merendar a las inmediaciones del volcán». Fue una erupción benévola y sin embargo causó al menos una víctima.

En La Palma nos encontramos ante una sociedad desarrollada que se ha dotado de numerosas herramientas para tratar de asegurar su futuro y para hacer habitable su entorno socioeconómico. Entre ellas, y a grandes rasgos, se pueden citar el plan insular de ordenación y los planes generales de ordenación urbana. Pero esta, consciente de su vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales, se ha provisto de legislación de protección civil que encauza y ordena las sensibilidades y las actuaciones en esta materia. Además de la ley de protección civil vigente (Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil) la cual indica en su preámbulo que la sociedad asume que estos riesgos afectan a su seguridad, hay que fijarse en lo que dice la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo volcánico (Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros en esta materia), indicando que de todo el conjunto de planes que se hayan de aplicar (se refiere a los planes especiales de la Comunidad Autónoma de Canarias, del correspondiente cabildo y de los municipios) debe resultar un conjunto perfectamente coordinado que permita una automática integración, orgánica y funcional. Como herramienta más indicada, que implica a la comunidad autónoma y al cabildo en cuanto a la responsabilidad en su dirección, tenemos el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias frente al Riesgo Volcánico en Canarias (PEVOLCA) cuyo objetivo es «garantizar una respuesta ágil, coordinada, eficaz y eficiente de todas las administraciones públicas para hacer frente a crisis sismo-volcánicas, que puedan dar lugar a erupciones tanto subaéreas como submarinas, y a las emergencias derivadas de las mismas y que se originen en la Comunidad Autónoma de Canarias, así como velar por el cumplimiento de las medidas de pro-

tección contempladas en la legislación vigente»<sup>1</sup>. El cuadro normativo de aplicación se cierra con el Plan Territorial Insular de Protección Civil de La Palma (PEINPAL) y los planes de autoprotección que posean los distintos municipios.

## 2. LA GESTIÓN DE LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA

La emergencia se monitorizó desde la primera señal indicadora con un seguimiento permanente. Esto permitió una correcta aplicación del PEVOLCA bajo la dirección de Julio Manuel Pérez Hernández, consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias. A partir de esa fecha nos encontramos en el escenario que ha concitado la atención de toda la sociedad canaria y de buena parte de la española y europea en el cuatrimestre final del año 2021. El propio plan dedica un capítulo a los mapas de riesgo volcánico, y otro más a la implantación y al mantenimiento del mismo, en los cuales se ponderan la catalogación de los elementos vulnerables, la confección de mapas de peligro y de riesgo volcánicos, así como los programas de formación del personal interviniente, la divulgación a la ciudadanía en general, la actualización de datos y los ejercicios y simulacros, entre otros asuntos. Todo ello tiene implicaciones en cuanto a la ordenación territorial, el urbanismo local y el aprendizaje social. Es la parte del plan menos explorada y que debe ser objeto de seguimiento mediante la acción conjunta de las administraciones y el estudio de las lecciones que nos deja la erupción.

PEVOLCA ha sido el medio idóneo para garantizar la respuesta a la emergencia, tratando de optimizar el desempeño de los órganos de dirección, órganos de apoyo, órganos de coordinación operativa y órganos de acción o intervención de una manera integral. Es cierto que esta integración tiene bastantes precedentes basados en la atención de emergencias por otros riesgos sobre el territorio, en particular los incendios forestales o la pérdida de personas. Está, por tanto, bien ensayado y lubricado, constituyéndose en una fortaleza del sistema de protección civil en Canarias, sin menoscabo de su perfeccionamiento permanente.

Es de destacar el servicio del Comité Científico de Evaluación y Seguimiento de Fenómenos Volcánicos del PEVOLCA, lo que a lo largo de la emergencia se ha apocopado como comité científico. Este es un órgano de consulta y asesoramiento científico ante la dirección del plan, que entre sus funciones garantiza el seguimiento y la información sobre fenómenos asociados a la emergencia, con una valoración diaria basada en mediciones de la actividad

---

<sup>1</sup> Véanse: PEVOLCA (2021a); PEVOLCA (2021b).

volcánica, con formulación de pronósticos y escenarios; y clara repercusión sobre las posibles medidas de protección civil y atención de emergencias que se hayan podido tomar. Es otra fortaleza del sistema.

Hablando de los órganos de acción operativa, los cuales son los encargados de ejecutar las acciones previstas en el PEVOLCA.

a) Empezaremos citando al Grupo de Intervención, Conjunto de Medios Materiales y Humanos que actúa de forma directa en la emergencia. Este grupo ha contado con un jefe de operaciones, en dependencia de la dirección técnica, que ha tenido a sus órdenes a los consorcios de bomberos de varias islas, bomberos voluntarios y otros bomberos de procedencia peninsular, así como el propio GES, Servicio de Medio Ambiente y Emergencias del Cabildo de La Palma y voluntarios de amplio espectro. De gran importancia ha sido la intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME) en la erupción del Tajogaite, la cual debe ser analizada desde una perspectiva de consolidación de la misión que le encomienda la Ley de la Defensa Nacional, por la que se obliga a preservar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, en los supuestos de grave riesgo, calamidad, catástrofe u otras necesidades públicas. En La Palma hemos asistido al despliegue de numerosos efectivos UME, con especial atención al 2º Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM II), con sede en Morón de la Frontera; y a otros BIEMs, como Madrid y Zaragoza. También se desplazó a la isla el Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales (GIETMA) de la UME. Para ellos también ha sido el bautizo en una emergencia volcánica terrestre y urbana. Han sido los ojos de la dirección técnica durante el periodo nocturno en el que la mayor parte de los efectivos de los grupos de acción descansaban, con la contrapartida de que el volcán no estaba sujeto a horarios. Entendemos desde la dirección técnica que su desempeño ha sido modélico, disciplinado en grado sumo, solidario, coherente con sus funciones y ha satisfecho las expectativas puestas en ellos, siendo uno de los grupos de acción que puede proveer más datos en cuanto a lecciones emanadas de la emergencia volcánica, que deben ser expuestas y aprendidas. La Armada también prestó, durante al menos dos meses, un servicio de transporte para los trabajadores del sector primario que no tenían otra posibilidad de acceso a sus tajos situados al sur de la emergencia, desde el puerto de Tzacorte hasta el área de Puerto Naos.

b) El Grupo de Seguridad tuvo la importancia correspondiente al rol que le toca jugar en todas las emergencias, para asegurar que no hubiera víctimas. Este grupo, por decisión de la dirección del plan, se le encomendó a la Guardia Civil, participando además Policía Nacional, Policía Autonómica, agentes forestales y de medio ambiente y Policía Local, apoyados por personal de Protección Civil local. Ha sido uno de los grupos más numerosos en la emer-

gencia y sus misiones han sido el control de las áreas afectadas por la emergencia volcánica y sus accesos, garantizando la seguridad ciudadana, además de colaborar en los casos que se han planteado en esta emergencia de evacuación, confinamiento y custodia de los bienes de la ciudadanía. También se han distinguido en el apoyo a la difusión de los mensajes a los ciudadanos, pres-tándose entre todos los integrantes mutuo apoyo y colaboración. Este grupo está muy trabajado en otras emergencias, pero al tratarse de una nueva han surgido problemas que se han tenido que solventar sobre la marcha, median-te protocolos ex novo, como por ejemplo la entrada de la prensa, o de los científicos, en determinados ámbitos. También han colaborado con los ayun-tamientos afectados, en el control de los puntos de reunión de las personas evacuadas.

c) Un grupo de la mayor importancia en cualquier emergencia es el de la logística. Este es el encargado de las acciones encaminadas a la evacuación, movilización y desmovilización, al abastecimiento, avituallamiento, albergue, reposición de medios materiales de los grupos de intervención y al apoyo al traslado de la población que se encuentre en zona de riesgo y su alojamiento adecuado en lugares seguros. El grupo fue construido a partir de la Cruz Roja, que posee una larga experiencia en esta especialidad, teniendo un desempeño muy satisfactorio. El grupo se completó con voluntarios de Protección Civil, como Alfa-Tango, Ayuda en Emergencias Anaga (AEA) o grupos municipales.

d) El Grupo Sanitario es el conjunto de medios materiales y humanos cuya actuación principal es la de realizar la asistencia sanitaria a los afectados por la emergencia, en particular los primeros auxilios, la clasificación, el control y el transporte sanitario, además de medidas de protección a la población y prevención de la salud pública. Este grupo está integrado por el Servicio Canario de Salud (SCS), el Servicio de Urgencias Canario, servicios socio-sanitarios y hospitalarios dependientes de las distintas administraciones o incluso privadas, las empresas de transporte sanitario y la Cruz Roja. Han tenido mucha importancia sobre todo en la clasificación y el triaje de las personas evacuadas en los primeros días y que fueron derivadas al acuartelamiento militar El Fuerte como paso intermedio a los lugares definitivos de asentamiento post erupción. Una parte muy importante de la emergencia es la asistencia psicológica a los afectados, con una meta muy clara de los psicólogos de regular las crisis, tanto a nivel individual como de grupo. No ha sido una tarea sencilla, pues además del desempeño profesional se deben poseer aptitudes sociales, conocimiento de los comportamientos colectivos y tener adquiridas técnicas de comunicación. No es fácil generar el obligado ambiente de protección, en el que el afectado se sienta asistido; de tal manera que se cree una sensación de confianza con el que venzan las naturales reacciones psicológicas negativas habituales en estas situaciones. El Colegio de Psicólogos de

Canarias, la UME, el SCS y la Cruz Roja han jugado un papel crucial en este sentido, que se debe transcribir para que pueda ser estudiado de cara a futuras intervenciones, describiendo las dificultades que han ido encontrando estos profesionales a la hora de ejercer su trabajo en la emergencia volcánica y las medidas adoptadas para su solución, al objeto de incorporarlas a las lecciones aprendidas.

e) Otro grupo que realiza una función básica ineludible es el de rehabilitación de servicios esenciales, teniendo su cometido en mantener los servicios esenciales —léase la electricidad, el agua, el combustible y la telefonía— para la continuidad normal de la actividad de la población en las inmediaciones de la zona de la emergencia, de tal manera que cuando aquéllos se vean interrumpidos se restablezcan de la manera más rápida posible. De ello se ha encargado el Cabildo de La Palma, a través de sus servicios de Infraestructura, Medio Ambiente Emergencias, Agricultura y Consejo Insular de Aguas fundamentalmente, pero también la comunidad autónoma a través de la consejerías de Obras Públicas y de Agricultura, Ganadería y Pesca con actuaciones de aseguramiento de comunicaciones terrestres, carreteras de nuevo cuño para permitir las comunicaciones del área sur de la emergencia, instalación de desaladoras para la obtención de agua de riego para el sector primario, puesta a disposición de los ayuntamientos de los tendidos de agua contra incendios forestales para asegurar agua de abasto, aseguramiento de la telefonía y conexión permanente a la energía eléctrica donde fuera menester.

f) Por último, hay que hablar del Grupo de Apoyo Técnico, cuyos miembros han sido claves para una mejor respuesta a la emergencia, pues han facilitado notablemente la toma de decisiones de la dirección, evaluando y estableciendo probables evoluciones de la emergencia. Han sido el conjunto más cercano a la dirección técnica, y es donde se han implementado la mayor parte de las soluciones a cada uno de los requerimientos de la emergencia. En él han intervenido desde el CECOES-112, pasando por especialistas del Instituto Geográfico Nacional (IGN), del Instituto Geológico y Minero de España (IGME), del INVOLCAN, del IEO, del Observatorio de Cambio Climático del Gobierno de Canarias, del Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC), de la Agencia Estatal de Meteorología, de Capitanía Marítima y Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, de otros ámbitos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); pero sobre todo del núcleo más cercano a la dirección representado por distintos técnicos, de diferentes administraciones.

También hay que hablar sobre ordenación del territorio. Aunque en Canarias se viene trabajando en los últimos treinta y pocos años con criterio de salvaguarda de un bien escaso, como es el suelo rústico, la realidad es que mucho de este fue ocupado en la segunda mitad del siglo XX, sin criterios de

planificación territorial, sin documentos de actuación y sin una transformación territorial coherente, es decir, no se consiguió en aquellos años orientar ni ordenar los usos del suelo en función de la dinámica social y económica del territorio; y se obvió la disciplina urbanística. Tampoco se ha considerado hasta ahora la variable de riesgo sismo-volcánico en los planes generales de ordenación urbana, lo que indica que se ha vivido de espaldas a la realidad volcánica de génesis del territorio canario y a sus efectos, en un ámbito territorial que lo necesita urgentemente. Y todo esto debe cambiar para el futuro, pues ha quedado demostrado que lo descrito anteriormente incide directamente en la creación, y el incremento, de determinados escenarios de riesgo territorial. Es hora, por tanto, de educar convenientemente a la población sobre este riesgo, y sobre la manera en que los poderes públicos gestionan aquel, haciendo entender a la ciudadanía que ellos son una parte importante de los actores de la emergencia y procediendo a la divulgación de las medidas a aplicar. Se debe empezar por los centros educativos, pues a esas edades se favorece la comprensión del problema y se genera confianza para el futuro. Los alumnos actúan como correa de transmisión familiar, facilitándose la acción sobre los adultos, los cuales terminan abriéndose a recibir conocimientos sobre el riesgo y las medidas para reducir el mismo, tratando de mitigar su vulnerabilidad y su exposición, comprendiendo el valor que tiene su «aprehensibilidad». En todo esto juega un papel esencial promover la confianza de los ciudadanos y mejorar la credibilidad entre las partes implicadas, con discusiones que se deberán orientar hacia el enriquecimiento cultural mutuo, lo cual redundará en la resolución de posibles conflictos.

Sin menoscabo de lo anterior, una parte capital es la formación del personal con responsabilidad en cualesquiera de los ámbitos del plan especial y además forma parte del programa de implantación y mantenimiento del propio PEVOLCA; que se debe consolidar con la realización de ejercicios y simulacros. De manera ambiciosa aquel recoge en su anexo 17 un programa de formación anual. Y les da una gran importancia a los jefes de los Grupos de Acción, lo cual es lógico porque son los que permiten que la cadena de mando fluya y alcance los fines para los que se ha diseñado. La formación de todos los actores, ciudadanos, voluntarios y profesionales, es una de las partes más importante del plan, que debe ser objeto de seguimiento mediante la acción conjunta de las administraciones y el estudio de las lecciones que nos deja la erupción. Un grupo importante de científicos aboga por la elaboración de lo que denominan Estrategia Canaria para la Reducción del Riesgo Volcánico, basando esta en tres pilares: 1º) conocimiento científico, 2º) participación ciudadana y 3º) consenso, dando a entender qué de no materializarse esta estrategia, no se habría aprendido nada de lo ocurrido en La Palma. Creo que es justo estudiar si esa es la alternativa que va a mejorar los campos de actuación estatales, autonómicos y locales en una emergencia volcánica; pero no

hay duda de que, pese a su ausencia, todos hemos aprendido mucho, en la crisis de La Palma, sobre este riesgo y la manera de atenderlo.

Entendiendo que PEVOLCA ha sido una buena vía para gestionar la respuesta a la crisis volcánica palmera, parece natural tratar de mejorar la atención de emergencias por riesgo volcánico en Canarias. Como dicta la Estrategia de Seguridad Nacional, en su capítulo de «Riesgos y amenazas», y en el apartado identificado como de «Riesgos volcánicos», se debe profundizar en la utilización y el fomento de las iniciativas y proyectos de I+D+i. Además, hay que incidir en la necesidad de avanzar en el modelo de gestión de crisis, adoptando un enfoque anticipatorio, centrando la toma de decisiones en el análisis de hechos y datos objetivos, enfocando los esfuerzos en la alerta temprana, la formulación de las medidas preventivas y la coordinación reforzada entre los entes públicos. Y por último hay que desarrollar la capacidad de prevención, detección y respuesta.

La primera línea de acción a desarrollar es «adoptar un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las administraciones locales, particularmente en los ámbitos de detección, planificación y desarrollo de actuaciones ante emergencias y catástrofes para conseguir una acción preventiva, una respuesta adecuada y un uso eficiente de los recursos limitados disponibles»<sup>2</sup>. Buena parte de este enfoque ya ha sido ensayado en la crisis volcánica de La Palma, pero otras necesitan ponerse en marcha o mejorarse. La Estrategia nos dice que la prevención es muy importante, y es así, pero solo esta sería insuficiente en buena parte de los casos. Por eso introduce el concepto de enfoque integrador en la resolución de las crisis. Este enfoque se ha usado en la crisis del volcán Tajogaite, en La Palma, al menos en la parte reactiva, de respuesta; y con buenos resultados. Actores de distinta procedencia bajo un mando único. En nuestro caso: organismos públicos y privados, entidades gubernamentales y no gubernamentales, militares y civiles, locales, insulares o autonómicos e incluso de adscripción estatales. Es la comprobación empírica de que la estructura de mando y control, diseñada por el plan especial, funciona y que solo necesita esos retoques que lo van a enriquecer y perfeccionar.

### 3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hasta aquí se ha transcrito una parte mínima, y personal, de lo que he podido vivir, muy cercana a la estrictamente formal del funcionamiento del plan del que he sido director técnico. Se puede hablar mucho más, pues hay as-

---

<sup>2</sup> Consúltense: PEVOLCA (2021a); PEVOLCA (2021b).





