

Resolució de l'expedient AO-00185/2015, relativa a la mort de quatre persones grans de la Residència Ribera de Sió d'Agramunt en desbordar-se el riu Sió

1. Antecedents

El 3 de novembre de 2015 es produeix una greu inundació a Agramunt en desbordar-se el riu Sió. El desbordament afecta especialment la Residència Ribera de Sió i posa en risc la vida de nou dels seus usuaris, quatre dels quals moren ofegats. El mateix dia, el síndic visita el lloc dels fets i obre una actuació d'ofici amb l'objectiu, d'una banda, d'aclarir-los i dilucidar si se'n pot derivar alguna responsabilitat; i de l'altra, de proposar mesures per millorar polítiques públiques necessàries en situacions com aquesta per garantir drets.

Amb aquesta finalitat se sol·licita informació a les administracions afectades: l'Ajuntament d'Agramunt, l'Agència Catalana de l'Aigua, la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre, el Departament de Benestar Social i Família i el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya.

El Síndic disposa dels informes del Departament de Benestar Social i Família, del Departament d'Interior, de l'Ajuntament d'Agramunt, de l'Agència Catalana de l'Aigua, així com de la informació provinent de la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre.

En aquest marc, hi ha tres grans qüestions que cal analitzar: la urbanística, en relació amb les conques hidrogràfiques; la qüestió social i d'equipaments, i la relativa a protecció civil.

Pel que fa al primer tema, es plantegen discrepàncies entre les versions que ofereixen les diferents administracions sobre si l'edifici s'ha construït en una zona inundable o no, si eren necessaris els informes d'inundabilitat, i si la residència tenia o no tenia llicència d'obres i/o d'activitat.

Pel que fa al segon tema, es tracta d'analitzar, com a mesures de política pública, el funcionament i la inspecció dels equipaments socials i d'esclarir, en particular, si es va fer un seguiment prou curós de la residència.

Quant a la gestió de l'emergència, caldrà examinar la cronologia dels fets i les actuacions del centre de coordinació operativa d'emergències de Catalunya i de les patrulles de Bombers i Mossos d'Esquadra sobre el terreny i veure si s'hauria pogut evitar el succés luctuós.

L'anàlisi d'aquests esdeveniments torna a posar en evidència la situació de tots els col·lectius vulnerables de la nostra societat, com una realitat que ens afecta a tots i que ens obliga a ser-ne coresponsables. En aquest cas, s'ha afectat la gent gran, però podrien haver estat infants o altres col·lectius vulnerables. Cal extreure'n conclusions i recomanacions per a la necessària millora de les polítiques públiques i dels equipaments imprescindibles, i per garantir una plena defensa dels drets dels més vulnerables.

2. Consideracions

2.1. Ubicació

La població d'Agramunt (a 325 msnm), travessada pel riu Sió, se situa a 29 quilòmetres abans de la seva desembocadura al Segre i a 39 quilòmetres de l'altre extrem de la conca (que s'ha situat proper a la localitat de Conill). La superfície de la conca vessant fins a aquesta població és de 285 quilòmetres quadrats i el pendent mitjà de la conca fins a Agramunt és de 0,0119.

2.1.1. Consideració de zona inundable

Per estudiar quines són les administracions competents i la normativa aplicable pel que fa a la prevenció d'inundacions, amb caràcter previ, cal tenir present que el riu Sió es troba a la conca del Segre, a l'extrem nord-oriental de la conca de l'Ebre, de manera que es tracta d'una conca compartida. La seva gestió correspon a la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (en endavant, CHE).

El riu Sió es troba en conca hidrogràfica intercomunitària de la part catalana del riu Ebre, i així ho regula l'article 6 del Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya.

Tot i que l'organisme de conca competent a la conca del riu Ebre és la CHE, l'Agència Catalana de l'Aigua (en endavant, ACA) té les competències que detalla l'article 8 del Decret legislatiu 3/2003. En concret, és rellevant destacar l'article 8.2.b), que estableix que és competència de l'ACA, en relació amb les parts del territori que corresponen a conques hidrogràfiques compartides amb altres comunitats autònomes, administrar i controlar els aprofitaments hidràulics i exercir la funció executiva de policia de domini públic hidràulic.¹

En concret, la CHE té la funció d'alta inspecció, que a la pràctica suposa la facultat de comprovar respecte de les actuacions d'inspecció que duen a terme els inspectors de l'ACA, mentre que correspon a aquest últim organisme la funció ordinària de policia. Així, l'ACA duu a terme inspeccions, però en última instància correspondrà a la CHE fer adoptar les mesures que siguin necessàries. Per tant, l'ACA exerceix la funció executiva de policia, sota la supervisió de l'organisme competent de l'Administració de l'Estat (CHE).

Així mateix, és interessant destacar que, tal com va fer constar el Col·legi Oficial de Geòlegs en la nota de premsa publicada el propassat 3 de novembre, a Catalunya més d'un 15% del sòl urbanitzable està situat en zones inundables. Aquesta mateixa dada va ser facilitada per l'ACA l'any 2007 en el document divulgatiu de la *Planificació d'espais fluvials* com a eina per reduir els efectes negatius de les inundacions.

2.1.2. Normativa aplicable a les zones inundables

A) La normativa sectorial d'aigües està determinada pel que estableix el Reial decret

¹ L'article 8.2.n) del mateix cos normatiu també estableix que correspon a l'ACA fer la proposta al Govern de l'establiment de limitacions en l'ús de les zones inundables que s'estimen necessàries per garantir la seguretat de les persones i els béns.

legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües,² i pel que estableix el Reial decret 849/1986, d'11 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament del domini públic hidràulic, modificat pel Reial decret 9/2008, d'11 de gener.³

Més recent és el Reial decret 903/2013, de 9 de juliol, d'avaluació i de gestió dels riscos d'inundació, que transposa la Directiva 2007/60/CE, del Parlament Europeu relativa a l'avaluació i la gestió dels riscos d'inundació. A l'annex A del Reial decret 903/2013 es delimiten les mesures d'ordenació territorial i urbanisme, i també les mesures previstes per adaptar el planejament urbanístic vigent als criteris plantejats en el pla de gestió del risc d'inundació, inclosa la possibilitat de retirar construccions o instal·lacions existents que suposin un greu risc, per la qual cosa l'expropiació té la consideració d'utilitat pública.

La CHE ja té disponible en el seu web el Projecte de pla de gestió del risc d'inundacions de la demarcació de l'Ebre. De fet, en la llista de trams dels mapes de perillositat i risc A1, hi ha el tram del riu Sió a Agramunt. Cal assenyalar que el risc A1 és el més alt a l'escala i significa risc alt significatiu.

B) D'altra banda, la normativa urbanística estableix en l'article 9.2 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, que està prohibit urbanitzar i edificar en zones inundables i en altres zones de risc per a la seguretat i el benestar de les persones, llevat de les obres vinculades a la protecció i la prevenció dels riscos. Abans de la construcció de la residència que ha patit la inundació, la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, ja recollia en idèntics termes l'actual article 9.2.

Per la seva banda, l'article 6 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'urbanisme, desplega, a través de la Directriu de preservació davant els riscos d'inundació, els usos admesos en la zona inundable.

C) Finalment, és obligat fer menció expressa de la normativa urbanística del municipi d'Agramunt. Així, en el Text refós de les Normes subsidiàries del planejament del municipi d'Agramunt, no es fa cap referència als terrenys considerats com a zona inundable del municipi, sinó que únicament es fa esment de la protecció de les lleres del riu pel que fa a les actuacions que s'hagin de dur a terme des d'un punt de vista paisatgístic i recreatiu (zones verdes). L'Ajuntament informa que durant la revisió de les Normes subsidiàries del planejament es va demanar informe a la Direcció General d'Obres Hidràuliques del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i que ni en la documentació d'aquella revisió ni en cap altra modificació aprovada hi consta cap delimitació de la zona inundable del municipi. El 23 de gener de 2002 la Comissió d'Urbanisme de Lleida aprova el Text refós de les Normes subsidiàries del planejament.

2 En concret, l'article 11.2 i 3 estableix que:

"2. Els organismes de conca han de traslladar a les administracions competents en matèria d'ordenació del territori i urbanisme les dades i els estudis disponibles sobre avingudes, a fi i efecte que es tinguin en compte en la planificació del sòl i, en particular, en les autoritzacions d'usos que s'acordin a les zones inundables. 3. El Govern pot establir, mitjançant un reial decret, les limitacions en l'ús de les zones inundables que consideri necessàries per garantir la seguretat de les persones i els béns. A més, els consells de govern de les comunitats autònomes poden establir normes complementàries de la regulació esmentada."

3 En l'article 14 estableix que: "Es consideren zones inundables les delimitades pels nivells teòrics que assolarien les aigües en les avingudes el període estadístic de retorn de les quals sigui de cinc-cents anys, tenint en compte estudis geomorfològics, hidrològics i hidràulics, així com de sèries d'avingudes històriques i documents o evidències històriques d'aquestes, llevat que el Ministeri de Medi Ambient, a proposta de l'organisme de conca, fixi en un expedient concret la delimitació que en cada cas resulti més adequada al comportament del corrent. La qualificació com a zones inundables no altera la qualificació jurídica i la titularitat dominical que tinguin els terrenys esmentats."

No obstant això, en la memòria del Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM) d'Agramunt, aprovat inicialment el passat mes de setembre, es deixa constància que hi ha diversos trams i punts crítics amb perill d'inundació alt en el pas del riu Sió pel terme municipal d'Agramunt, d'acord amb la redacció efectuada per l'ACA de l'estudi del mes de desembre de l'any 2002 *Delimitació de les zones inundables per a la redacció de l'Inuncat*. De fet, en un dels mapes que formen part d'aquesta memòria, es delimita la zona del centre com a zona inundable i, a més, com a punt crític.

A més, de la informació que consta en la memòria del POUM, se'n desprèn que s'han fet diversos estudis d'inundabilitat, des de l'any 2002 fins al mes de novembre de 2013, quan es lliura a l'Ajuntament un estudi final *Estudi d'ampliació de la canal del riu Sió i repercussions en la inundabilitat al municipi d'Agramunt. Modificació*, en el qual s'assenyalen les línies de cota d'inundació de les avingudes de períodes de retorn de 10, 100 i 500 anys que, segons els criteris de l'ACA, delimiten la zona fluvial, el sistema hídric i la zona inundable del riu Sió. **La Residència Ribera de Sió està ubicada dins de la zona de cota d'inundació de les avingudes de 10 anys segons els criteris de l'ACA.**

Així mateix, de la informació disponible en la web del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (Sistema Nacional de Cartografia de Zones Inundables), es pot comprovar que el centre urbà d'Agramunt està considerat com a zona inundable amb alta probabilitat (T=10 anys). Així també ho demostren els mapes de la zona d'espais fluvials elaborats per l'ACA.⁴ En aquesta zona no es pot admetre cap ús.

Com a conclusió, **des de l'any 2002 ja hi havia estudis que posaven de manifest el risc d'inundacions existents a la zona centre del nucli urbà d'Agramunt.**

2.1.3. La llicència d'obres i la llicència ambiental atorgada a l'activitat de residència assistida per a gent gran

En primer lloc, i a l'efecte de comprovar si l'atorgament de les llicències s'ha ajustat a la legalitat, es farà una cronologia de l'expedient. Prèviament, cal partir del fet que la normativa urbanística municipal vigent (Normes subsidiàries del planejament) en el moment de l'atorgament de la llicència ambiental i d'obres al titular de la residència d'avis no feia cap referència a la inclusió d'informes urbanístics o de l'Administració hidràulica.

D'acord amb la informació facilitada per l'Ajuntament d'Agramunt, Felcom Urgell, SL, sol·licita la llicència ambiental en data 4 de novembre de 2002, d'acord amb el règim vigent en aquell moment, la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental.⁵

Per tant, quan es demana la llicència ambiental, ja està en vigor des del juny de 2002 l'article 9.2 la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme. Sobre aquesta qüestió, cal destacar la sentència núm. 994, de 19 de desembre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a), la qual, en el fonament de dret segon, estableix el següent:

"[...] la zona en que está previsto el emplazamiento de la actividad de bar-restaurante tiene el carácter de zona inundable, por cuanto para estimar que concurre dicho carácter es suficiente que

4 . D'acord amb el Reglament de la Llei d'urbanisme, es defineix com a zona fluvial "la part de la zona inundable que inclou la llera del riu i les seves riberes i que l'instrument de planificació hidrològica corresponent delimita d'acord amb l'avinguda per al període de retorn de 10 anys."

5 . L'article 27 de la Llei 3/1998 estableix que la sol·licitud de la llicència ambiental ha d'anar acompanyada d'una sèrie de documentació, entre la qual ha de constar la certificació de compatibilitat del projecte amb el planejament urbanístic, expedida per l'ajuntament on es projecti fer l'activitat.

exista posibilidad de inundaciones, aunque la probabilidad sea escasa, como acontece en el presente caso. Por consiguiente, **es de aplicación al caso la prohibición de urbanizar y edificar que con carácter absoluto, esto es, sin excepciones, se establece en el artículo 9 de la Ley 2/2002. Esta prohibición, establecida en norma de rango de ley, prevalece, en virtud de su superior jerarquía normativa, sobre lo establecido en el concreto planeamiento urbanístico, en el que se prevé para el uso para bar-restaurante.**

Por último, dicha prohibición de urbanización y edificación obsta a la necesaria compatibilidad urbanística exigida por la Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental para el ejercicio de todas las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas, entre ellas, la de bar-restaurante de autos [...]”.

En definitiva, **l'Ajuntament hauria d'haver emès un informe de compatibilitat urbanística desfavorable i, en conseqüència, haver denegat la sol·licitud de llicència ambiental.**

No obstant això, per Decret de l'alcaldia núm. 21/2003, de 29 de gener, l'Ajuntament d'Agramunt atorga llicència ambiental a Felcom Urgell, SL, per a l'exercici de l'activitat de llar residència assistida per a gent gran, condicionada a l'acreditació de l'activitat i de les instal·lacions a la llicència atorgada, mitjançant certificat del tècnic director del projecte i del compliment dels requisits exigibles mitjançant certificat d'una entitat col·laboradora de l'Administració. En data 10 de març de 2003, l'Ajuntament atorga la llicència d'obres per a la construcció de la llar residència assistida per a gent gran a Felcom Urgell, SL. Cal destacar que es tractava d'un edifici de nova construcció. Segons l'article 180 de la Llei 2/2002, "les llicències urbanístiques s'han d'atorgar d'acord amb el que estableixen aquesta Llei, el planejament urbanístic i les ordenances municipals".

Finalment, per Decret d'alcaldia núm. 27/2004, de 14 de gener de 2004, es concedeix la llicència ambiental a Felcom Urgell, SL. I, mitjançant Decret 727/2004, de 7 de desembre de 2004, s'atorga el canvi de titularitat de l'activitat a favor de l'empresa Resiurgell SL, per a l'exercici de la mateixa activitat per la qual es va concedir la llicència ambiental el 14 de gener de 2004.

Consta en l'expedient de la llicència la certificació tècnica de data 15 de març de 2005, visada pel Col·legi d'Enginyers Tècnics Industrials de Lleida el dia 16 de març de 2005, acreditativa del fet que l'activitat complia els requeriments legals exigibles i s'ajustava a la documentació tècnica presentada. També s'ha comprovat que en data 16 de febrer de 2006 la Ponència Ambiental del Consell Comarcal de l'Urgell emet l'informe relatiu a l'acta de control inicial, amb caràcter favorable, respecte de l'inici/la continuació de l'activitat.

En qualsevol cas, l'Ajuntament d'Agramunt no podia ser desconixedor de la normativa urbanística aplicable en el moment de l'atorgament de la llicència, la qual determinava clarament, juntament amb la resta de normativa sectorial, que estava prohibit urbanitzar i edificar en zones inundables i en altres zones de risc per a la seguretat de les persones.

A banda de la normativa urbanística i ambiental citada fins ara, de la qual es desprèn que no s'hauria d'haver atorgat la llicència ambiental, és del tot necessari fer referència a la normativa d'aigües. En concret, la Llei d'aigües de 1985 i també el Reglament que la desplega, vigent en el moment de la construcció de l'equipament en qüestió⁶, determinen que els marges de les lleres estan sotmesos a una zona de policia de 100 metres d'amplada en la qual es condicionarà l'ús del sòl i les activitats que es desenvolupen.

6 . També l'actual Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües.

En aquesta zona de policia de 100 metres d'amplada mesurats horitzontalment a partir de la llera, i amb la finalitat de protegir el domini públic hidràulic i el règim de corrents, queden sotmeses al que disposa el Reglament una sèrie d'activitats i usos del sòl, entre els quals hi ha les construccions de tot tipus, tinguin caràcter definitiu o provisional. Per a l'execució de qualsevol obra o feina en la zona de policia es requereix l'autorització administrativa prèvia de l'organisme de conca, en aquest cas de la CHE. Aquesta autorització és independent de qualsevol altra que hagi de ser atorgada pels diferents òrgans de les administracions públiques.

De fet, el Reglament del domini públic hidràulic, en la redacció vigent en aquell moment, establia que els organismes de conca havien de notificar a l'ajuntament competent les peticions d'autorització de construcció en zona de policia de lleres, i també les resolucions que hi recaiguessin als efectes del possible atorgament o de la llicència d'obres corresponent.

És a dir, si, tal com consta en els documents aportats per la mateixa Residència Ribera de Sió, **l'equipament està construït en aquesta zona de policia, hauria d'haver disposat prèviament de l'autorització de la CHE, ja que en cas contrari es tractaria d'una construcció il·legal.**

En aquestes circumstàncies, corresponia a la CHE i també a l'ACA haver comprovat que aquella nova construcció tenia autorització, tenint en compte que s'havia construït en zona de domini públic hidràulic, i en cas que no hagués estat així, la CHE n'hauria d'haver requerit la legalització o **la reposició al seu estat anterior.**

La informació de la CHE corrobora que no es va autoritzar la construcció de l'edifici de la residència, situat en zona de policia del riu Sió, ni tampoc es va emetre cap informe relatiu a les normes subsidiàries vigents en el moment de la construcció (any 2005) que la pogués avalar.

Per tant, tenint en consideració aquestes circumstàncies, l'Administració municipal hauria d'haver actuat amb més diligència i hauria d'haver denegat l'atorgament de la llicència ambiental i de la llicència d'obres, pel risc que suposava la construcció de la residència en una zona tan sensible de risc per inundació.

També hauria d'haver incorporat l'informe de compatibilitat urbanística que per si sol, juntament amb un informe hídic, haurien fet denegar les llicències per a la construcció de la residència.

A més, en el supòsit que la residència es trobés en zona de policia, calia que la CHE n'hagués autoritzat la construcció i, en cas que no hagués estat així, n'hauria d'haver requerit la legalització o la reposició al seu estat anterior.

D'altra banda, i d'acord amb la informació apareguda als diferents mitjans d'informació, a la mateixa zona inundable, a més de cases particulars o altres equipaments (com pot ser un pàrquing), **també hi ha una llar d'infants i una escola de música municipal, que van patir els efectes de la inundació encara que en menys intensitat que la Residència Ribera de Sió.**

De fet, l'informe de l'Ajuntament d'Agramunt assenyala que el dia 3 de novembre, la llar d'infants va tenir un nivell màxim d'aigua durant la inundació de fins a 45 cm a l'interior de l'edifici, mentre l'Escola Municipal de Música va arribar fins a 10 cm, gràcies a que està elevada respecte del nivell del terreny.

Per tant, si els fets de la matinada del dia 3 de novembre s'haguessin produït a plena llum del dia, potser els seus efectes encara haurien estat més devastadors.

2.1.4. El funcionament de la Residència Ribera de Sió: la utilització de la planta del semisoterrani per allotjar-hi les usuàries amb més deteriorament cognitiu

Pel que fa al funcionament de la residència quant a ràtios de personal i protocols d'actuació, s'ha fet arribar a la institució la documentació pertinent acreditativa que el centre compleix la normativa vigent i de la qual no es desprèn cap actuació irregular. En aquest sentit:

- L'entitat disposa del Pla d'autoprotecció elaborat per l'empresa ARUM i actualitzat en data d'abril de 2012. A aquest punt, s'hi farà referència més endavant.
- El quadre del personal del torn de nit del dia 3 de novembre compleix la ràtio d'atenció nocturna establerta en el Decret 176/2000, amb dos auxiliars de geriatria.
- El Protocol d'actuació de les gericultores del torn de nit, elaborat en data 19 de maig de 2011, i el Protocol de contencions físiques, elaborat en data 20 de maig de 2015 i que recull el model de prescripció de contenció física i el registre de mobilització de les persones a qui els calgui.
- El Departament també informa que els protocols es van aplicar de manera regular.

Arran dels fets ocorreguts la matinada del 3 de novembre, el Servei d'Inspecció del Departament de Benestar Social i Família inspecciona l'establiment i constata que la planta afectada per l'aigua de la riuada és la planta jardí (semisoterrani), on hi ha la cuina, el menjador de les persones ateses als serveis, una sala d'activitats, l'espai de fisioteràpia, l'espai reservat per a podologia, la perruqueria, una sala multifuncional, dos serveis higiènics amb rentamans i inodor cadascun, i la unitat reservada a persones amb deteriorament cognitiu sever.

A la unitat de persones amb deteriorament cognitiu hi ha 5 dormitoris amb capacitat total de 9 places (4 dormitoris dobles i 1 dormitori individual), una sala d'estar/menjador i dos serveis higiènics adaptats amb rentamans, inodor i dutxa cadascun. Els espais esmentats són d'ús comú per a tots els residents, llevat dels espais d'ús comú de la unitat per a persones amb deteriorament cognitiu, que és del seu ús exclusiu.

Respecte dels riscos, **el mateix Pla d'autoprotecció de la residència del qual s'ha fet esment més amunt recull en l'apartat 6.4 (Inventari i avaluació del risc extern) com a catàstrofe natural el risc extern d'inundació. I fa, literalment, la valoració següent: "Risc molt alt d'inundació pel riu Sió al municipi. El centre es troba a una distància de 50m de la llera del riu". I assenyala com a àrees més vulnerables: "Tota la instal·lació, afectant principalment la planta baixa i semisoterrani" (Sic).**

L'existència del risc conegut d'inundacions a la residència, i particularment al semisoterrani, i el fet que precisament en aquest nivell hi hagi ubicats els dormitoris dels usuaris amb deteriorament cognitiu sever suposen una incoherència a l'hora de garantir la seguretat d'aquestes persones.

2.2. La gestió de l'emergència la nit del 2 al 3 de novembre de 2015

2.2.1. Pla INUNCAT

L'objectiu del pla INUNCAT és fer front a les emergències per inundacions, dins de l'àmbit territorial de Catalunya.

D'acord amb la darrera actualització del pla, el 15 de desembre de 2011, en el cas d'inundacions originades per riudes o desbordaments, ja sigui per fenòmens naturals, per desembassaments importants de les preses o basses, o per trencaments o funcionament incorrecte en preses o basses, el coordinador és l'organisme competent de la conca, que en el cas del riu Sió és la CHE.

Pel que fa a l'avaluació hidrometeorològica, l'estructura es basa principalment en el Servei Meteorològic de Catalunya (SMC) i els organismes de conca, l'ACA i la CHE.

En aquest sentit, l'ACA informa que a la conca del riu Sió no hi ha estacions d'aforament, motiu pel qual no es pot donar l'alerta per l'augment dels nivells del cabal del riu mitjançant el SAIH (sistema automàtic d'informació hidrològica), de titularitat de la CHE, exceptuant-ne la derivada del coneixement del risc de pluges importants i de l'observació *in situ*.

Les actuacions d'un municipi davant d'una emergència per inundacions queden reflectides en el seu pla d'actuació municipal (PAM), en què també consten, a més, les actuacions encaminades a garantir l'operativitat dels mitjans humans i materials de què disposa. Els PAM formen part d'aquest pla i es desenvolupen en el seu procés d'implantació. Han d'elaborar el PAM corresponent els municipis que s'ubiquen en zones de risc d'inundació molt alt, alt o mitjà.

Així mateix, els consells comarcals poden elaborar plans d'assistència i suport (PAS) per als municipis del seu àmbit territorial per ajudar-los a complir amb les seves responsabilitats, d'acord amb el que reglamentàriament s'estableixi.

2.2.2. Cronologia dels fets

Segons la informació obtinguda, tal com es detalla a continuació, els fenòmens meteorològics que condueixen a la inundació de la Residència Ribera de Sió van tenir un alt grau d'impredictibilitat. En aquest sentit, és important remarcar que durant els tres dies anteriors a la nit de la inundació (dissabte, diumenge i dilluns) no consta cap missatge del Servei Meteorològic amb relació a la zona on està ubicada la residència que fes preveure que es produirien pluges importants i encara menys un desbordament del riu Sió al seu pas per Agramunt. Val a dir també que, quan el fenomen es va poder preveure i es va produir efectivament, la reacció de les autoritats competents no va ser prou efectiva.

El divendres **30 d'octubre**, dissabte **31 d'octubre** i diumenge **1 de novembre**, l'SMC va avisar per correu electrònic el Centre de Coordinació Operativa d'Emergències de Catalunya (CECAT) de la previsió de pluges i les afectacions previstes principalment al litoral i prelitoral. Aquests avisos generen diverses comunicacions del CECAT amb les sales operatives de Bombers, Mossos d'Esquadra, SEM i 112 amb relació al litoral català i comarques d'interior, sense cap referència a les comarques de ponent.

Més concretament, al migdia del diumenge 1 de novembre, el CECAT fa un enviament per SMS, correu electrònic i fax a entitats d'alerta del pla INUNCAT, grups genèrics d'activació del pla del Departament d'Interior, delegacions territorials de la Generalitat afectades, municipis i consells comarcals afectats per la predicció. De les comarques de ponent només s'envia a la comarca de la Noguera, atès que és l'única comarca afectada per la predicció de l'SMC.

Segons la informació del Departament d'Interior, a les 21 hores d'aquell diumenge, el tècnic de guàrdia de la CHE truca al tècnic del CECAT per comentar-li la seva preocupació per l'episodi meteorològic de pluges i acumulació previst per a dilluns 2 de novembre, en particular per la conca del Segre i els seus afluents. Durant uns minuts ambdós tècnics comenten les prediccions, i el tècnic de la CHE explica com es pot comportar la conca del Segre en funció de com evolucioni el fenomen. Finalment, acorden que si hi ha qualsevol incidència o observació el tècnic de guàrdia de la CHE ho comunicarà al CECAT.

A les 9 del matí de **dilluns 2 de novembre**, l'SMC actualitza la predicció de situació meteorològica de perill de pluja intensa i s'allarga pel que fa a pluja abundant la matinada del dilluns dia 2 al dimarts dia 3. En aquesta actualització, no hi ha afectació d'acumulació de pluja a les comarques del Segrià, la Segarra, l'Urgell, el Pla de l'Urgell i les Garrigues, i l'única comarca afectada per risc d'intensitat de pluja és el Segrià.

A les 15.37 hores, l'SMC envia al CECAT un comunicat d'observació en curs de pluja intensa (superior a 20l/m² en 30 minuts) a les Garrigues i que pot afectar l'Urgell i el Pla d'Urgell durant les dues hores següents. Aquest comunicat és la primera i única advertència que implica l'àrea afectada i circumscriu l'alerta a les dues hores següents a la seva emissió.

Una vegada analitzat l'avís de perill anterior, es decideix actualitzar la fase d'alerta del pla INUNCAT i iniciar el protocol de sala del CECAT que suposa: comunicació i avís d'actualització de l'alerta i seguiment de les incidències, **amb especial atenció a les relacionades amb els cabals de rius.**

En aquest sentit, a les 15.49 hores, el CECAT fa un enviament de **l'alerta via SMS** a els grups genèrics d'activació de pla, la Delegació Territorial de la Generalitat de Lleida, els municipis (**incloent-hi Agramunt: alcaldia i policia local**) i consells comarcals afectats de les Garrigues, el Pla d'Urgell i l'Urgell per informar-los de l'alerta. El missatge que s'emet és: **“Seguiment-Alerta-INUNCAT-Superat lllindar 20mm/30min a les les Garrigues, possible afectació del fenomen a l'Urgell i el Pla d'Urgell durant properes dues hores”.** Un cop més, l'avís té una vigència de dues hores.

En el comunicat del CECAT que s'envia per **correu electrònic** a les 15.54 hores del dia 2 de novembre, es manté la fase d'alerta de l'INUNCAT, s'adverteix de **pluges intenses** que poden superar els 20l/m² en 30 minuts i “s'observa un nucli de precipitació intensa a les Garrigues, que al llarg de les **properes dues hores** és possible que també pugui afectar les comarques de l'Urgell i del Pla d'Urgell”. Tant el cos del missatge com els recordatoris que inclou **fan referència als efectes directes de la pluja i en cap cas es preveu una crescuda de cap riu.**

Durant la tarda del 2 de novembre, i amb l'objectiu de donar cobertura als possibles serveis derivats de les intenses pluges, s'activen **diferents parcs de bombers voluntaris de la regió de Lleida:** Seròs, Almacelles, Almenar i la Granadella.

A la tarda, diversos ajuntaments de les comarques de Ponent decideixen activar els respectius **plans d'emergència municipals** amb motiu de les pluges i/o acumulacions pluviomètriques. Concretament, el CECAT té constància d'aquesta activació en els municipis de Barbens, del Pla d'Urgell, i Estaràs, Torà, les Olugues, Ribera d'Ondara, Tarroja de Segarra i Guissona, de la comarca de la Segarra. A partir de les 20 i fins a les 23.45 hores s'activen els parcs de bombers voluntaris de Torà, Guissona, **Agramunt i Ponts.**

Des de les 23.15 hores, un vehicle del **Parc de Bombers Voluntaris d'Agramunt**, amb dos bombers, i a sol·licitud del cap de guàrdia de la regió, surt per fer un recorregut del riu Sió aigües amunt d'Agramunt, ja que des de les 20 hores s'havien reportat alguns serveis d'aigua en municipis de la Segarra.

Entre 23.30 i les 4 hores del **3 de novembre**, la dotació dels bombers d'Agramunt duu a terme diferents comprovacions i serveis a la conca del riu Sió, aigües amunt d'Agramunt. Així mateix, des de mitja nit, dotacions dels **Mossos d'Esquadra** i dels Bombers, alertades per l'activació del Pla, realitzen serveis d'abalisament i talls en algunes vies per crescudes dels rius Ondara i Sió.

Segons la informació facilitada pel Departament d'Interior, **a les 3 hores, una tècnica de la CHE truca al tècnic del CECAT per informar-lo que han estat fent el seguiment de la conca del Segre per l'episodi de pluges i que s'està normalitzant.** La CHE manifesta que en aquella trucada recomana que es presti atenció al tram final del riu Valira a la Seu d'Urgell abans de la seva confluència amb el Segre, atès que és l'única estació d'aforament que rpesta un nivell d'avís.

Segons el Departament, la CHE li manifesta la preocupació que tenia pel Segre al seu pas per la Seu d'Urgell, però li comunica que l'episodi va de baixa, que no plou i que les cabals estan baixant. El Departament d'Interior indica que aquest va ser l'únic avís que la CHE va fer aquell dia i que tampoc no en va fer cap el dia 2.

Segons la informació del Departament, a les 3.21 hores, truca un home al 112 que s'identifica com l'exalcalde de la població de Bellver d'Ossó, amb el nom de Josep Maria Pedro i informa **que baixa el riu Sió amb força cabal en direcció al poble d'Agramunt.** Demana poder parlar amb els Bombers d'Agramunt per alertar-los. El 112 transfereix la trucada al Control Regional de Bombers de Lleida, que li comunica que sobre el terreny hi ha dotacions inspeccionant la zona i actuant. **És el primer avís concret i específic de la crescuda del riu Sió i no activa immediatament cap reacció especial perquè es considera que la presència a la zona de dotacions de bombers voluntaris és garantia suficient.**

Quasi mitja hora més tard, a les 3.49 hores, els bombers voluntaris d'Agramunt informen d'una afectació important per aigua a Agramunt. Avisen els veïns de la població mitjançant la megafonia i les sirenes del mateix vehicle, i els demanen la retirada de vehicles i el confinament a les plantes superiors dels habitatges. Segons han informat, avisen també un bomber voluntari que viu al lloc perquè s'incorpori al servei. Tot això succeeix només 15 minuts abans de la inundació dels baixos de la Residència Ribera de Sió.

A la mateixa hora, el cap del Parc de Bombers Voluntaris d'Agramunt truca des del telèfon mòbil al cap de la Policia Local d'Agramunt per informar-lo de la situació i perquè avisi l'alcalde.

A les 4.00 hores una patrulla dels Mossos d'Esquadra s'adona que baixa molta aigua pel carrer i del perill existent per unes cases que hi ha al costat del parc de la Riella i del carrer Màrius Torres. Per aquest motiu, els agents comencen a avisar els veïns trucant als timbres.

Segons el relat d'Interior, **a les 4.03 la dotació de bombers voluntaris d'Agramunt es persona a la Residència Ribera del Sió.** Truquen al timbre i els atén una treballadora de la mateixa residència, a qui informen que hi ha risc d'inundacions per desbordament del riu Sió. La treballadora els respon que informarà la direcció de la residència i els bombers marxen direcció a Preixens, aigües avall del riu Sió, per avaluar el grau d'afectació i advertir, si escau, d'altres possibles incidències.

A la mateixa hora, el 112 envia tres cartes d'avís per la riuada a Agramunt a la Sala de Control de Regió de Bombers de Lleida.

Dos minuts més tard, **a les 4.05 hores, el 112 rep la trucada d'una treballadora de la Residència Ribera del Sió,** que informa que no poden treure nou persones que hi ha a la planta de baix. Manifesta que el riu s'ha desbordat i entra molta aigua que impedeix a les dues auxiliars que es troben dins del centre baixar a la planta inferior.

A les 4.06.54 hores, la gestora del 112 deriva telemàticament l'incident al Cos de Bombers de la Regió de Lleida, al Cos de Mossos d'Esquadra, l'ABP Urgell, al cos d'Agents Rurals i al CECAT, i transfereix la trucada de l'alertant a la Sala Regional de Lleida del Cos de Bombers. Un minut més tard, la gestora del 112 avisa també el Sistema d'Emergències Mèdiques amb tota la informació facilitada.

A les 4.09.51 hores, la Sala de Regió de Bombers avisa el camió d'Agramunt perquè torni a la Residència Ribera del Sió, i la Sala Regional del Cos de Mossos d'Esquadra avisa la patrulla que hi havia a Agramunt i que estava alertant el veïnat perquè s'adreci a la residència. En vista de la situació, durant el recorregut pel carrer Urgell la patrulla dels Mossos activa les sirenes acústiques del vehicle policial per despertar el màxim nombre de persones possible.

A les 4.17 hores arriba la patrulla a la residència. En arribar al lloc, informa que allà hi ha l'alcalde, el cap de la Policia Local d'Agramunt i dues treballadores. Assenyala també que en aquells moments no hi plou, però que està baixant molta aigua. **Tres minuts més tard hi arriben els bombers voluntaris.** En els minuts següents, uns i altres intenten rescatar les nou persones que hi havia a la planta del semisoterrani, arriscant les seves pròpies vides.

Més tard, a les tasques de salvament s'hi afegeixen dotacions de bombers provinents de Balaguer i Mollerussa. El rescat dels supervivents i la recuperació dels cossos dels finats no acaba fins a l'arribada de la unitat especialitzada en rescats dels Bombers de la Generalitat (GRAE-Cerdanyola) a les 6.03 hores, si bé pel que fa a la seqüència horària del rescat, l'informe del Departament d'Interior no és gaire precís.

El Departament d'Interior inform que a les 5.08 hores un tècnic del CECAT truca a la tècnica de la CHE per demanar-li informació sobre el riu Sió, atesa la inundació a Agramunt.

La informació de la CHE posa de manifest que a les 5.15 hores el tècnic del CECAT sol·licita a la CHE informació sobre la situació hidrològica del riu Sió, però la resposta que se li dona és que no es pot aportar informació perquè no hi ha cap estació de control en aquest cabal, si bé se li comunica quina és la situació a Cervera.

Arran de les incidències i les afectacions greus a Agramunt, **a les 5.25 el CECAT declara l'emergència del pla INUNCAT,** que comporta trucades i enviament de dos SMS per informar de l'incident d'Agramunt i de la situació de risc al riu Sió.

En síntesi, tot indica que no es va poder o saber valorar la gravetat i la imminència de la crescuda del riu Sió i el seu desbordament al seu pas per la vila d'Agramunt. La reacció dels cossos de bombers i policia de Catalunya va ser professional, i si alguna cosa cal lamentar és que no hi hagués una reacció més ràpida i eficaç del CEGAT a l'avis específic formulat per Josep Maria Pedro a les 3.21 hores.

3. Conclusions

Dels antecedents i les consideracions anteriors, se'n desprenen les conclusions següents:

- 1) La inconcreció competencial entre les administracions hidràuliques estatal i autonòmica, CHE i ACA, pel que fa a l'exercici efectiu de la funció de policia administrativa d'aigües a la conca del riu Segre, que es manifesta en una possible manca d'efectius d'inspecció per fer un seguiment exhaustiu de les construccions que es fan en zona de domini públic hidràulic i en la manca de mitjans materials per preveure avingudes, com ara la manca d'estacions d'aforament a la conca del riu Sió.
- 2) La manca de rigor per part de l'Ajuntament i de les administracions supervisores competents a l'hora de concedir les llicències urbanístiques per a construcció de tot tipus d'edificacions en zones inundables.
- 3) La necessitat de millora dels sistemes de protecció civil pel que fa a l'alerta, el seguiment i l'activació, amb l'objectiu de garantir una actuació més diligent per preservar la seguretat de les persones.
- 4) La necessitat d'una major implicació dels serveis d'inspecció dels departaments de la Generalitat en els equipaments que presten serveis a les persones, ubicats en zones inundables.

4. Recomanacions

Un cop analitzada la informació rebuda per les diverses administracions implicades, i havent formulat les conclusions precedents, el Síndic formula les recomanacions següents:

- **Crear una comissió d'investigació en seu parlamentària per analitzar el grau de coordinació entre les administracions afectades a l'hora de gestionar l'episodi succeït a Agramunt.**
- **Clarificar les competències entre la CHE i l'ACA pel que fa a l'exercici de la funció de policia d'aigües en territori català, i transferir la competència esmentada amb caràcter exclusiu a l'ACA, per mitjà de les modificacions normatives que siguin necessàries.**
- **Analitzar, en el marc d'una comissió interadministrativa de la qual haurien de formar part els departaments d'Interior, Territori i Sostenibilitat, Salut, l'ACA, la CHE i els ens locals, els motius pels quals no va ser prou efectiu el pla d'emergència en l'episodi d'Agramunt i fer-hi les modificacions que siguin necessàries.**

A banda d'aquestes recomanacions generals, el Síndic de Greuges formula les següents recomanacions específiques:

4.1. En matèria hidrològica i urbanística

4.1.1. Garantir, dins del termini de dos anys, que es disposa d'un catàleg actualitzat de tots els equipaments existents en zones inundables a tot Catalunya, sota la supervisió de la Generalitat.

4.1.2. Decidir, quan s'aprovi definitivament el Pla de gestió del risc d'inundacions, sobre la continuïtat de tots els edificis sensibles (hospitals, residències, centres d'ensenyament, comissaries, serveis d'emergència, etc), situats en aquestes zones susceptibles de patir greus inundacions.

4.1.3. Garantir que els ajuntaments, sota la supervisió de la Generalitat, disposen d'un pla de defensa de les zones inundables consolidades en què s'indiquin les mesures que cal adoptar per preservar la seguretat de les persones, tant les que consisteixin en la utilització d'elements arquitectònics com les que consisteixin en el canvi d'usos de les edificacions, prioritzant, en tot cas, i en la mesura que sigui possible, aquestes últimes.

4.2. En matèria de responsabilitats en el procés d'autorització urbanística de la residència

Dilucidar les responsabilitats administratives de l'Ajuntament i de les altres administracions competents derivades de l'atorgament d'unes llicències per a la construcció i el funcionament d'una residència per a la gent gran en una zona inundable en la qual estava prohibit edificar, sens perjudici de les responsabilitats penals que es derivin del procediment que se segueix en via judicial.

4.3. En matèria de la responsabilitat que es deriva per la manca d'exercici de les competències de control i d'inspecció en zona de domini públic hidràulic

4.3.1. Dilucidar les responsabilitats administratives de la CHE i l'ACA per no haver exercit de forma efectiva la funció de policia de domini públic hidràulic.

4.3.2. Cal que l'ACA i la CHE disposin de mitjans d'inspecció suficients i d'estacions d'aforament en la conca del riu Sió, com a sistema d'avís de l'augment de nivell de cabal d'un riu.

4.4. En matèria de protecció

Cal reforçar la cadena de reacció davant de fenòmens excepcionals, de manera que un advertiment basat en l'observació directa tingui una resposta immediata sobre el terreny amb l'aplicació del pla d'inundacions previst.

4.5. En l'àmbit d'equipaments socials

4.5.1. Continuar amb la investigació oberta pel Departament de Benestar Social i Família, a fi de dilucidar les responsabilitats que es puguin derivar per part del Servei d'Inspecció del Departament i per part de la Direcció de la Residència Ribera de Sió.

4.5.2. Garantir que el Servei d'Inspecció del Departament de Benestar Social i Família duu a terme la inspecció intensiva de les residències ubicades en zones inundables com més aviat millor, a fi de preservar el benestar dels seus usuaris.

4.5.3. Assegurar que s'inhabilita amb caràcter immediat la planta del semisoterrani com a zona de nit, tot i que consta que aquesta mesura ja s'ha dut a terme.

4.5.4. Traslladar l'emplaçament de la residència, si escau, amb l'aprovació del Pla de gestió de risc d'inundació. En el cas que el trasllat no es faci efectiu de manera voluntària, procedir a l'expropiació prevista en el Reial decret 903/2013, de 9 de juliol.