

Resolución del expediente AO-00185/2015, relativo a la muerte de cuatro personas mayores de la Residencia Ribera de Sió de Agramunt al desbordarse el río Sió

1. Antecedentes

El 3 de noviembre de 2015 se produce una grave inundación en Agramunt al desbordarse el río Sió. El desbordamiento afecta especialmente a la Residencia Ribera de Sió y pone en riesgo la vida de nueve de sus usuarios, cuatro de los cuales mueren ahogados. El mismo día, el síndic visita el lugar de los hechos y abre una actuación de oficio con el objetivo, por una parte, de aclarar los hechos y dilucidar si se puede derivar alguna responsabilidad; y por otro, de proponer medidas para mejorar políticas públicas necesarias en situaciones como ésta para garantizar derechos.

A tal fin se solicita información a las administraciones afectadas: el Ayuntamiento de Agramunt, la Agencia Catalana del Agua, la Confederación Hidrográfica del Ebro, el Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña.

El Síndic dispone de los informes del Departamento de Bienestar Social y Familia, del Departamento de Interior, del Ayuntamiento de Agramunt, de la Agencia Catalana del Agua, así como de la información proveniente de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

En este marco, hay tres grandes cuestiones que cabe analizar: la urbanística, en relación con las cuencas hidrográficas; la cuestión social y de equipamientos, y la relativa a protección civil.

En cuanto al primer tema, se plantean discrepancias entre las versiones que ofrecen las diferentes administraciones sobre si el edificio se ha construido en una zona inundable o no, si eran necesarios los informes de inundabilidad, y si la residencia tenía o no tenía licencia de obras y / o de actividad.

En cuanto al segundo tema, se trata de analizar, como medidas de política pública, el funcionamiento y la inspección de los equipamientos sociales y de esclarecer, en particular, si se hizo un seguimiento suficientemente cuidadoso de la residencia.

En cuanto a la gestión de la emergencia, habrá que examinar la cronología de los hechos y las actuaciones del centro de coordinación operativa de emergencias de Cataluña y de las patrullas de Bomberos y Mossos sobre el terreno y ver si se habría podido evitar el suceso luctuoso.

El análisis de estos eventos vuelve a poner en evidencia la situación de todos los colectivos vulnerables de nuestra sociedad, como una realidad que nos afecta a todos y que nos obliga a ser corresponsables. En este caso, se ha afectado a la gente mayor, pero podrían haber sido niños u otros colectivos vulnerables. Deben extraerse conclusiones y recomendaciones para la necesaria mejora de las políticas públicas y los equipamientos imprescindibles, y para garantizar una plena defensa de los derechos de los más vulnerables.

2. Consideraciones

2.1. Ubicación

La población de Agramunt (a 325 msnm), atravesada por el río Sió, se ubica a 29 kilómetros antes de su desembocadura en el Segre y a 39 kilómetros del otro extremo de la cuenca (que se ha situado cercano a la localidad de Conill). La superficie de la cuenca vertiente hasta esta población es de 285 kilómetros cuadrados y la pendiente media de la cuenca hasta Agramunt es de 0,0119.

2.1.1. Consideración de zona inundable

Para estudiar cuáles son las administraciones competentes y la normativa aplicable en cuanto a la prevención de inundaciones, con carácter previo, debe tenerse presente que el río Sió se encuentra en la cuenca del Segre, en el extremo nororiental de la cuenca del Ebro, por lo que se trata de una cuenca compartida. Su gestión corresponde a la Confederación Hidrográfica del Ebro (en adelante, CHE).

El río Sió se encuentra en cuenca hidrográfica intercomunitaria de la parte catalana del río Ebro, y así lo regula el artículo 6 del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

Aunque el organismo de cuenca competente en la cuenca del río Ebro es la CHE, la Agencia Catalana del Agua (en adelante, ACA) tiene las competencias que detalla el artículo 8 del Decreto Legislativo 3/2003. En concreto, es relevante destacar el artículo 8.2.b), que establece que es competencia de la ACA, en relación con las partes del territorio que corresponden a cuencas hidrográficas compartidas con otras comunidades autónomas, administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos y ejercer la función ejecutiva de policía de dominio público hidráulico.¹

En concreto, la CHE tiene la función de alta inspección, que en la práctica supone la facultad de comprobar respecto de las actuaciones de inspección que llevan a cabo los inspectores de la ACA, mientras que corresponde a este último organismo la función ordinaria de policía. Así, la ACA lleva a cabo inspecciones, pero en última instancia corresponderá a la CHE hacer adoptar las medidas que sean necesarias. Por lo tanto, la ACA ejerce la función ejecutiva de policía, bajo la supervisión del organismo competente de la Administración del Estado (CHE).

Asimismo, es interesante destacar que, tal y como hizo constar el Colegio Oficial de Geólogos en la nota de prensa publicada el pasado 3 de noviembre, en Cataluña más de un 15% del suelo urbanizable está situado en zonas inundables. Este mismo dato fue facilitado por la ACA en 2007 en el documento divulgativo de la *Planificación de espacios fluviales* como herramienta para reducir los efectos negativos de las inundaciones.

2.1.2. Normativa aplicable a las zonas inundables

A) La normativa sectorial de aguas está determinada por lo establecido en el Real Decreto

¹ El artículo 8.2.n) del mismo cuerpo normativo también establece que corresponde a la ACA hacer la propuesta al Gobierno del establecimiento de limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas,² y por lo establecido en el Real Decreto 849 / 1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.³

Más reciente es el Real Decreto 903/2013, de 9 de julio, de evaluación y de gestión de los riesgos de inundación, que transpone la Directiva 2007/60 / CE del Parlamento Europeo relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. En el anexo A del Real Decreto 903/2013 se delimitan las medidas de ordenación territorial y urbanismo, así como las medidas previstas para adaptar el planeamiento urbanístico vigente a los criterios planteados en el plan de gestión del riesgo de inundación, incluida la posibilidad retirar construcciones o instalaciones existentes que supongan un grave riesgo, por lo que la expropiación tiene la consideración de utilidad pública.

La CHE ya tiene disponible en su web el Proyecto de plan de gestión del riesgo de inundaciones de la demarcación del Ebro. De hecho, en la lista de tramos de los mapas de peligrosidad y riesgo A1, está el tramo del río Sió en Agramunt. Cabe señalar que el riesgo A1 es el más alto en la escala y significa riesgo alto significativo.

B) Por otra parte, la normativa urbanística establece en el artículo 9.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, que está prohibido urbanizar y edificar en zonas inundables y en otras zonas de riesgo para la seguridad y el bienestar de las personas, salvo las obras vinculadas a la protección y prevención de los riesgos. Antes de la construcción de la residencia que ha sufrido la inundación, la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, ya recogía en idénticos términos el actual artículo 9.2.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo, desarrolla, a través de la Directriz de preservación frente a los riesgos de inundación, los usos admitidos en la zona inundable.

C) Por último, es obligado hacer mención expresa de la normativa urbanística del municipio de Agramunt. Así, en el texto refundido de las Normas subsidiarias del planeamiento del municipio de Agramunt, no se hace ninguna referencia a los terrenos considerados como zona inundable del municipio, sino que únicamente se hace mención de la protección de los cauces del río respecto a las actuaciones que se tengan que llevar a cabo desde un punto de vista paisajístico y recreativo (zonas verdes). El Ayuntamiento informa que durante la revisión de las Normas subsidiarias del planeamiento se pidió informe a la Dirección General de Obras Hidráulicas del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, y que ni en la documentación de aquella revisión ni en ninguna otra modificación aprobada consta ninguna delimitación de la zona inundable del municipio. El 23 de enero de 2002 la Comisión de Urbanismo de Lleida aprueba el

2 En concreto, el artículo 11.2 i 3 establece que:

“2. Los organismos de cuenca deben trasladar a las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo los datos y los estudios disponibles sobre avenidas, a fin y efecto que se tengan en cuenta en la planificación del suelo y, en particular, en las autorizaciones de usos que se acuerden en las zonas inundables. 3. El Gobierno puede establecer, mediante un real decreto, las limitaciones en el uso de las zonas inundables que considere necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes. Además, los consejos de gobierno de las comunidades autónomas pueden establecer normas complementarias de la regulación citada.”

3 En el artículo 14 establece que: “Se consideran zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo período estadístico de retorno sea de quinientos años, teniendo en cuenta estudios geomorfológicos, hidrológicos e hidráulicos, así como de series de avenidas históricas y documentos o evidencias históricas de estas, salvo que el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca, fije en un expediente concreto la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente. La calificación como zonas inundables no altera la calificación jurídica y la titularidad dominical que tengan los terrenos citados.”

texto refundido de las Normas subsidiarias del planeamiento.

Sin embargo, en la memoria del Plan de ordenación urbanística municipal (POUM) de Agramunt, aprobado inicialmente el pasado mes de septiembre, se deja constancia de que hay varios tramos y puntos críticos con peligro de inundación alto en el paso del río Sió por el término municipal de Agramunt, de acuerdo con la redacción efectuada por la ACA del estudio del mes de diciembre del año 2002 *Delimitación de las zonas inundables para la redacción del Inuncat*. De hecho, en uno de los mapas que forman parte de esta memoria, se delimita la zona del centro como zona inundable y, además, como punto crítico.

Además, de la información que consta en la memoria del POUM, se desprende que se han hecho varios estudios de inundabilidad, desde el año 2002 hasta el mes de noviembre de 2013, cuando se entrega al Ayuntamiento un estudio final *Estudio de ampliación de la canal del río Sió y repercusiones en la inundabilidad en el municipio de Agramunt. Modificación*, en el que se señalan las líneas de cota de inundación de las avenidas de periodos de retorno de 10, 100 y 500 años que, según los criterios de la ACA, delimitan la zona fluvial, el sistema hídrico y la zona inundable del río Sió. **La Residencia Ribera de Sió está ubicada dentro de la zona de cota de inundación de las avenidas de 10 años según los criterios de la ACA.**

Asimismo, de la información disponible en la web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables), se puede comprobar que el centro urbano de Agramunt está considerado como zona inundable con alta probabilidad (T = 10 años). Así también lo demuestran los mapas de la zona de espacios fluviales elaborados por la ACA. ⁴ En esta zona no se puede admitir ningún uso.

Como conclusión, **desde el año 2002 ya había estudios que ponían de manifiesto el riesgo de inundaciones existentes en la zona centro del casco urbano de Agramunt.**

2.1.3. . La licencia de obras y la licencia ambiental otorgada a la actividad de residencia asistida para personas mayores

En primer lugar, y a efectos de comprobar si el otorgamiento de las licencias se ha ajustado a la legalidad, se hará una cronología del expediente. Previamente, hay que partir del hecho de que la normativa urbanística municipal vigente (Normas subsidiarias del planeamiento) en el momento del otorgamiento de la licencia ambiental y de obras al titular de la residencia de ancianos no hacía ninguna referencia a la inclusión de informes urbanísticos o de la Administración hidráulica.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento de Agramunt, Felcom Urgell, SL, solicita la licencia ambiental en fecha 4 de noviembre de 2002, de acuerdo con el régimen vigente en ese momento, la Ley 3/1998 , de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.⁵

Por lo tanto, cuando se pide la licencia ambiental, ya está en vigor desde junio de 2002 el artículo 9.2 la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo. Al respecto, cabe destacar la sentencia núm. 994, de 19 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

4 . De acuerdo con el Reglamento de la Ley de urbanismo, es define como zona fluvial “la parte de la zona inundable que incluye el cauce del río y sus riberas y que el instrumento de planificación hidrológica correspondiente delimita de acuerdo con la avenida para el periodo de retorno de 10 años.”

5 . El artículo 27 de la Ley 3/1998 establece que la solicitud de la licencia ambiental debe ir acompañada de una serie de documentación, entre la cual debe constar la certificación de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, expedida por el ayuntamiento donde se proyecte realizar la actividad.

(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª), la cual, en el fundamento de derecho segundo, establece lo siguiente:

*“[...] 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 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, **el Ayuntamiento debería haber emitido un informe de compatibilidad urbanística desfavorable y, en consecuencia, haber denegado la solicitud de licencia ambiental.**

Sin embargo, por Decreto de la alcaldía núm. 21/2003, de 29 de enero, el Ayuntamiento de Agramunt otorga licencia ambiental a Felcom Urgell, SL, para el ejercicio de la actividad de hogar residencia asistida para personas mayores, condicionada a la acreditación de la actividad y de las instalaciones a la licencia otorgada, mediante certificado del técnico director del proyecto y del cumplimiento de los requisitos exigibles mediante certificado de una entidad colaboradora de la Administración. En fecha 10 de marzo de 2003, el Ayuntamiento otorga la licencia de obras para la construcción del hogar residencia asistida para personas mayores a Felcom Urgell, SL. Cabe destacar que se trataba de un edificio de nueva construcción. Según el artículo 180 de la Ley 2/2002, "las licencias urbanísticas deben otorgarse de acuerdo con lo establecido en esta Ley, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas municipales".

Finalmente, por Decreto de alcaldía núm. 27/2004, de 14 de enero de 2004, se concede la licencia ambiental a Felcom Urgell, SL. Y, mediante Decreto 727/2004, de 7 de diciembre de 2004, se otorga el cambio de titularidad de la actividad a favor de la empresa Resiurgell SL, para el ejercicio de la misma actividad para la que se concedió la licencia ambiental el 14 de enero de 2004.

Consta en el expediente de la licencia la certificación técnica de fecha 15 de marzo de 2005, visada por el Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales de Lleida el día 16 de marzo de 2005, acreditativa de que la actividad cumplía los requerimientos legales exigibles y se ajustaba a la documentación técnica presentada. También se ha comprobado que en fecha 16 de febrero de 2006 la Ponencia Ambiental del Consejo Comarcal del Urgell emite el informe relativo al acta de control inicial, con carácter favorable, respecto del inicio / la continuación del actividad.

En cualquier caso, el Ayuntamiento de Agramunt no podía ser desconocedor de la normativa urbanística aplicable en el momento del otorgamiento de la licencia, la que determinaba claramente, junto con el resto de normativa sectorial, que estaba prohibido urbanizar y edificar en zonas inundables y en otras zonas de riesgo para la seguridad de las personas.

Aparte de la normativa urbanística y ambiental citada hasta ahora, de la que se desprende que no debería haberse otorgado la licencia ambiental, es del todo necesario

hacer referencia a la normativa de aguas. En concreto, la Ley de Aguas de 1985 y también el Reglamento que la desarrolla, vigente en el momento de la construcción del equipamiento en cuestión⁶, determinan que los márgenes de los cauces están sometidos a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollan.

En esta zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir del cauce, y con el fin de proteger el dominio público hidráulico y el régimen de corrientes, quedan sometidas a lo dispuesto en el Reglamento una serie de actividades y usos del suelo, entre los que se encuentran las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional. Para la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía se requiere la autorización administrativa previa del organismo de cuenca, en este caso de la CHE. Esta autorización es independiente de cualquier otra que tenga que ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas.

De hecho, el Reglamento del dominio público hidráulico, en la redacción vigente en ese momento, establecía que los organismos de cuenca debían notificar al ayuntamiento competente las peticiones de autorización de construcción en zona de policía de cauces, así como las resoluciones que recayeran a los efectos del posible otorgamiento o de la licencia de obras correspondiente.

Es decir, si, tal como consta en los documentos aportados por la propia Residencia Ribera de Sió, **el equipamiento está construido en esta zona de policía, debería haber dispuesto previamente de la autorización de la CHE, ya que en caso contrario se trataría de una construcción ilegal.**

En estas circunstancias, correspondía a la CHE y también a la ACA haber comprobado que aquella nueva construcción tenía autorización, teniendo en cuenta que se había construido en zona de dominio público hidráulico, y en caso de que no hubiera sido así, la CHE debería haber requerido la legalización **o la reposición a su estado anterior.**

La información de la CHE corrobora que no se autorizó la construcción del edificio de la residencia, situado en zona de policía del río Sió, ni tampoco se emitió ningún informe relativo a las normas subsidiarias vigentes en el momento de la construcción (2005) que la pudiera avalar.

Por lo tanto, teniendo en consideración estas circunstancias, la administración municipal debería haber actuado con más diligencia y debería haber denegado el otorgamiento de la licencia ambiental y de la licencia de obras, por el riesgo que suponía la construcción de la residencia en una zona tan sensible de riesgo por inundación.

También debería haber incorporado el informe de compatibilidad urbanística que por sí solo, junto con un informe hídrico, habrían hecho denegar las licencias para la construcción de la residencia.

Además, en el supuesto de que la residencia se encontrara en zona de policía, era necesario que la CHE hubiera autorizado la construcción y, en caso de que no hubiera sido así, debería haber requerido la legalización o la reposición a su estado anterior.

Por otra parte, y de acuerdo con la información aparecida en los diferentes medios de información, en la misma zona inundable, además de casas particulares u otros

⁶ También el actual Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas.

equipamientos (como puede ser un parking), **también hay una guardería y una escuela de música municipal, que sufrieron los efectos de la inundación aunque en menor medida que la Residencia Ribera de Sió.**

De hecho, el informe del Ayuntamiento de Agramunt señala que el día 3 de noviembre, la guardería tuvo un nivel máximo de agua durante la inundación de hasta 45 cm en el interior del edificio, mientras la Escuela Municipal de Música llegó hasta 10 cm, gracias a que está elevada respecto del nivel del terreno.

Por lo tanto, si los hechos de la madrugada del día 3 de noviembre se hubieran producido a plena luz del día, tal vez sus efectos aún habrían sido más devastadores.

2.1.4. El funcionamiento de la Residencia Ribera de Sió: la utilización de la planta del semisótano para alojar las usuarias con más deterioro cognitivo

En cuanto al funcionamiento de la residencia en cuanto a ratios de personal y protocolos de actuación, se ha hecho llegar a la institución la documentación pertinente acreditativa de que el centro cumple la normativa vigente y de la que no se desprende ninguna actuación irregular. En este sentido:

- La entidad dispone del Plan de autoprotección elaborado por la empresa Arum y actualizado en fecha de abril de 2012. A este punto, se hará referencia más adelante.
- El cuadro del personal del turno de noche del día 3 de noviembre cumple la ratio de atención nocturna establecida en el Decreto 176/2000, con dos auxiliares de geriatría.
- El Protocolo de actuación de las gericultoras del turno de noche, elaborado en fecha 19 de mayo de 2011, y el Protocolo de contenciones físicas, elaborado en fecha 20 de mayo de 2015 y que recoge el modelo de prescripción de contención física y el registro de movilización de las personas a las que les sea necesario.
- El Departamento también informa que los protocolos se aplicaron de manera regular.

A raíz de los hechos ocurridos en la madrugada del 3 de noviembre, el Servicio de Inspección del Departamento de Bienestar Social y Familia inspecciona el establecimiento y constata que la planta afectada por el agua de la riada es la planta jardín (semisótano), donde la cocina, el comedor de las personas atendidas en los servicios, una sala de actividades, el espacio de fisioterapia, el espacio reservado para podología, la peluquería, una sala multifuncional, dos servicios higiénicos con lavamanos e inodoro cada uno, y la unidad reservada a personas con deterioro cognitivo severo.

En la unidad de personas con deterioro cognitivo hay 5 dormitorios con capacidad total de 9 plazas (4 dormitorios dobles y 1 dormitorio individual), una sala de estar / comedor y dos servicios higiénicos adaptados con lavamanos, inodoro y ducha cada uno. Los espacios mencionados son de uso común para todos los residentes, salvo en los espacios de uso común de la unidad para personas con deterioro cognitivo, que es de su uso exclusivo.

Respecto de los riesgos, **el mismo Plan de autoprotección de la residencia se ha hecho**

mención más arriba recoge en el apartado 6.4 (Inventario y evaluación del riesgo externo) como catástrofe natural el riesgo externo de inundación. Y hace, literalmente, la siguiente valoración: "Riesgo muy alto de inundación por el río Sió en el municipio. El centro se encuentra a una distancia de 50m del cauce del río". Y señala como áreas más vulnerables: "Toda la instalación, afectando principalmente la planta baja y semisótano" (Sic).

La existencia del riesgo conocido de inundaciones en la residencia, y particularmente en el semisótano, y el hecho de que precisamente en este nivel estén ubicados los dormitorios de los usuarios con deterioro cognitivo severo suponen una incoherencia a la hora de garantizar la seguridad de estas personas.

2.2. La gestión de la emergencia durante la noche del 2 al 3 de noviembre de 2015

2.2.1. Plan INUNCAT

El objetivo del plan INUNCAT es hacer frente a las emergencias por inundaciones, dentro del ámbito territorial de Cataluña.

De acuerdo con la última actualización del plan, el 15 de diciembre de 2011, en el caso de inundaciones originadas por riadas o desbordamientos, ya sea por fenómenos naturales, por desembalses importantes de las presas o balsas, o por roturas o funcionamiento incorrecto en presas o balsas, el coordinador es el organismo competente de la cuenca, que en el caso del río Sió es la CHE.

En cuanto a la evaluación hidrometeorológica, la estructura se basa principalmente en el Servicio Meteorológico de Cataluña (SMC) y los organismos de cuenca, la ACA y la CHE.

En este sentido, la ACA informa de que en la cuenca del río Sió no hay estaciones de aforo, por lo que no se puede dar la alerta por el aumento de los niveles del caudal del río mediante el SAIH (sistema automático de información hidrológica), de titularidad de la CHE, exceptuando la derivada del conocimiento del riesgo de lluvias importantes y de la observación *in situ*.

Las actuaciones de un municipio ante una emergencia por inundaciones quedan reflejadas en su plan de actuación municipal (PAM), en el que también constan, además, las actuaciones encaminadas a garantizar la operatividad de los medios humanos y materiales de que dispone. Los PAM forman parte de este plan y se desarrollan en su proceso de implantación. Elaborarán el PAM correspondiente a los municipios que se ubican en zonas de riesgo de inundación muy alto, alto o medio.

Asimismo, los consejos comarcales pueden elaborar planes de asistencia y apoyo (PAS) para los municipios de su ámbito territorial para ayudarles a cumplir con sus responsabilidades, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

2.2.2. Cronología de los hechos

Según la información obtenida, tal como se detalla a continuación, los fenómenos meteorológicos que conducen a la inundación de la Residencia Ribera de Sió tuvieron un alto grado de impredecibilidad. En este sentido, es importante destacar que durante los tres días anteriores a la noche de la inundación (sábado, domingo y lunes) no consta ningún mensaje del Servicio Meteorológico con relación a la zona donde está ubicada la residencia que hiciera prever que se producirían lluvias importantes y menos un

desbordamiento del río Sió a su paso por Agramunt. Cabe decir también que, cuando el fenómeno se pudo prever y se produjo efectivamente, la reacción de las autoridades competentes no fue lo suficientemente efectiva.

El viernes **30 de octubre**, sábado **31 de octubre** y domingo **1 de noviembre**, el SMC avisó por correo electrónico el Centro de Coordinación Operativa de Emergencias de Cataluña (CECAT) de la previsión de lluvias y las afectaciones previstas principalmente al litoral y prelitoral. Estos avisos generan diversas comunicaciones del CECAT con las salas operativas de Bomberos, Mossos, SEM y 112 en relación con el litoral catalán y comarcas de interior, sin ninguna referencia a las comarcas de poniente.

Más concretamente, al mediodía del domingo 1 de noviembre, el CECAT hace un envío por SMS, correo electrónico y fax a entidades de alerta del plan INUNCAT, grupos genéricos de activación del plan del Departamento de Interior, delegaciones territoriales de la Generalitat afectadas, municipios y consejos comarcales afectados por la predicción. De las comarcas de poniente sólo se envía a la comarca de la Noguera, dado que es la única comarca afectada por la predicción del SMC.

Según la información del Departamento de Interior, a las 21 horas de ese domingo, el técnico de guardia de la CHE llama al técnico del CECAT para comentarle su preocupación por el episodio meteorológico de lluvias y acumulación previsto para el lunes 2 de noviembre, en particular para la cuenca del Segre y sus afluentes. Durante unos minutos ambos técnicos comentan las predicciones, y el técnico de la CHE explica cómo se puede comportar la cuenca del Segre en función de cómo evolucione el fenómeno. Finalmente, acuerdan que si hay cualquier incidencia u observación el técnico de guardia de la CHE lo comunicará al CECAT.

A las 9 de la mañana del **lunes 2 de noviembre**, el SMC actualiza la predicción de situación meteorológica de riesgo de lluvia intensa y se alarga en cuanto a lluvia abundante la madrugada del lunes día 2 al martes día 3. En esta actualización, no hay afectación de acumulación de lluvia en las comarcas del Segrià, Segarra, Urgell, Pla del Urgell y Les Garrigues, y la única comarca afectada por riesgo de intensidad de lluvia es el Segrià.

A las 15:37 horas, el SMC envía al CECAT un comunicado de observación en curso de lluvia intensa (superior a 20l / m² en 30 minutos) a las Garrigues y que puede afectar el Urgell y el Pla de Urgell durante las dos horas siguientes. Este comunicado es la primera y única advertencia que implica el área afectada y circunscribe la alerta a las dos horas siguientes a su emisión.

Una vez realizado el aviso de peligro anterior, se decide actualizar la fase de alerta del plan INUNCAT e iniciar el protocolo de sala del CECAT que supone: comunicación y aviso de actualización de la alerta y seguimiento de las incidencias, **con especial atención a las relacionadas con los caudales de ríos.**

En este sentido, a las 15:49 horas, el CECAT hace un envío de la **alerta vía SMS** a los grupos genéricos de activación de plan, la Delegación Territorial de la Generalidad de Lleida, los municipios (**incluyendo Agramunt: alcaldía y policía local**) y consejos comarcales afectados de las Garrigues, el Pla d'Urgell y el Urgell para informarles de la alerta. El mensaje que se emite es: **"Seguimiento-Alerta-INUNCAT-Superado umbral 20mm / 30min a las Garrigues, posible afectación del fenómeno en el Urgell y el Pla de Urgell durante próximas dos horas". Una vez más, el aviso tiene una vigencia de dos horas.**

En el comunicado del CECAT que se envía por **correo electrónico** a las 15:54 horas del día 2 de noviembre, se mantiene la fase de alerta del INUNCAT, se advierte de **lluvias intensas** que pueden superar los 20l/m² en 30 minutos y "se observa un núcleo de precipitación intensa en las Garrigues, que a lo largo de las **próximas dos horas** es posible que también pueda afectar a las comarcas del Urgell y del Pla d'Urgell". Tanto el cuerpo del mensaje como los recordatorios que incluye **hacen referencia a los efectos directos de la lluvia y en ningún caso se prevé una crecida de ningún río.**

Durante la tarde del 2 de noviembre, y con el objetivo de dar cobertura a los posibles servicios derivados de las intensas lluvias, se activan **diferentes parques de bomberos voluntarios de la región de Lleida:** Seròs, Almacelles, Almenar y la Granadella.

Por la tarde, varios ayuntamientos de las comarcas de Ponent deciden activar los respectivos **planes de emergencia municipales** con motivo de las lluvias y/o acumulaciones pluviométricas. Concretamente, el CECAT tiene constancia de esta activación en los municipios de Barbens, del Plan de Urgell, y Estaràs, Torà, las Oluges, Ribera d'Ondara, Tarroja y Guissona, de la comarca de la Segarra. A partir de las 20 y hasta las 23.45 horas se activan los parques de bomberos voluntarios de Torà, Guissona, **Agramunt** y Puentes.

Desde las 23.15 horas, un vehículo del **Parque de Bomberos Voluntarios de Agramunt**, con dos bomberos, y a solicitud del jefe de guardia de la región, sale para hacer un recorrido del río Sió aguas arriba de Agramunt, ya que desde de las 20 horas se habían reportado algunos servicios de agua en municipios de la Segarra.

Entre 23:30 y las 4 horas del **3 de noviembre**, la dotación de los bomberos de Agramunt lleva a cabo diferentes comprobaciones y servicios en la cuenca del río Sió, aguas arriba de Agramunt. Asimismo, desde media noche, dotaciones de los **Mossos** y los Bomberos, alertadas por la activación del Plan, realizan servicios de balizamiento y cortes en algunas vías para crecidas de los ríos Ondara y Sió.

Según la información facilitada por el Departamento de Interior, **a las 3 horas, una técnica de la CHE llama al técnico del CECAT para informarle de que han estado haciendo el seguimiento de la cuenca del Segre por el episodio de lluvias y que se está normalizando.** La CHE manifiesta que en aquella llamada recomienda que se preste atención al tramo final del río Valira en la Seu d'Urgell antes de su confluencia con el Segre, dado que es la única estación de aforo que presta un nivel de aviso.

Según el Departamento, la CHE le manifiesta la preocupación que tenía por el Segre a su paso por la Seu d'Urgell, pero le comunica que el episodio de baja, que no llueve y que las caudales están bajando. El Departamento de Interior indica que este fue el único aviso de que la CHE hizo ese día y que tampoco hizo ninguno el día 2.

Según la información del Departamento, a las 03:21 horas, llama a un hombre al 112 que se identifica como el ex alcalde de la población de Bellver d'Ossó, con el nombre de José María Pedro e informa **que baja el río Sió con fuerza caudal en dirección al pueblo de Agramunt.** Pide poder hablar con los Bomberos de Agramunt para alertarles. El 112 transfiere la llamada al Control Regional de Bomberos de Lleida, que le comunica que sobre el terreno hay dotaciones inspeccionando la zona y actuando. **Es el primer aviso concreto y específico de la crecida del río Sió y no activa inmediatamente ninguna reacción especial porque se considera que la presencia en la zona de dotaciones de bomberos voluntarios es garantía suficiente.**

Casi media hora más tarde, a las 03:49 horas, los bomberos voluntarios de Agramunt

informan de una afectación importante por agua en Agramunt. Avisan a los vecinos de la población mediante la megafonía y las sirenas del mismo vehículo, y les piden la retirada de vehículos y el confinamiento en las plantas superiores de las viviendas. Según informaron, avisan también un bombero voluntario que vive en el lugar para que se incorpore al servicio. Todo esto sucede sólo 15 minutos antes de la inundación de los bajos de la Residencia Ribera de Sió.

A la misma hora, el jefe del Parque de Bomberos Voluntarios de Agramunt llama desde el teléfono móvil al jefe de la Policía Local de Agramunt para informarle de la situación y para que avise al alcalde.

A las 04:00 horas una patrulla de los Mossos se da cuenta de que baja mucha agua por la calle y del peligro existente para unas casas que hay junto al parque de la Riella y la calle Màrius Torres. Por este motivo, los agentes empiezan a avisar a los vecinos llamando a los timbres.

Según el relato de Interior, **a las 04:03 la dotación de bomberos voluntarios de Agramunt se persona en la Residencia Ribera del Sió.** Lllaman al timbre y les atiende una trabajadora de la misma residencia, a la que informan que existe riesgo de inundaciones por desbordamiento del río Sió. La trabajadora les responde que informará la dirección de la residencia y los bomberos marchan dirección a Preixens, aguas abajo del río Sió, para evaluar el grado de afectación y advertir, en su caso, de otras posibles incidencias.

A la misma hora, el 112 envía tres cartas de aviso por la riada en Agramunt a la Sala de Control de Región de Bomberos de Lleida.

Dos minutos más tarde, **a las 04:05 horas, el 112 recibe la llamada de una trabajadora de la Residencia Ribera del Sió,** que informa de que no pueden sacar a nueve personas que hay en la planta de abajo. Manifiesta que el río se ha desbordado y entra mucha agua que impide a las dos auxiliares que se encuentran dentro del centro bajar a la planta inferior.

A las 04:06:54 horas, la gestora del 112 deriva telemáticamente el incidente al Cuerpo de Bomberos de la Región de Lleida, en el Cuerpo de Mossos d'Esquadra, el ABP Urgell, en el cuerpo de Agentes Rurales y el CECAT, y transfiere la llamada del alertando a la Sala Regional de Lleida del Cuerpo de Bomberos. Un minuto más tarde, la gestora del 112 avisa también el Sistema de Emergencias Médicas con toda la información facilitada.

A las 04:09:51 horas, la Sala de Región de Bomberos avisa al camión de Agramunt para que vuelva a la Residencia Ribera del Sió, y la Sala Regional del Cuerpo de Mossos avisa a la patrulla que había en Agramunt y que estaba alertando al vecindario para que se dirija a la residencia. En vista de la situación, durante el recorrido por la calle Urgell la patrulla de los Mossos activa las sirenas acústicas del vehículo policial para despertar el máximo número posible de personas.

A las 04.17 horas llega la patrulla en la residencia. Al llegar al lugar, informa que allí está el alcalde, el jefe de la Policía Local de Agramunt y dos trabajadoras. Señala también que en aquellos momentos no llueve, pero que está bajando mucha agua. **Tres minutos más tarde llegan los bomberos voluntarios.** En los minutos siguientes, unos y otros intentan rescatar a las nueve personas que había en la planta del semisótano, arriesgando sus propias vidas.

Más tarde, a las tareas de salvamento se añaden dotaciones de bomberos provenientes de Balaguer y Mollerussa. El rescate de los supervivientes y la recuperación de los cuerpos de los fallecidos no termina hasta la llegada de la unidad especializada en rescates de los Bomberos de la Generalitat (GRAE-Cerdanyola) a las 06:03 horas, si bien en cuanto a la secuencia horaria del rescate, el informe del Departamento de Interior no es muy preciso.

El Departamento de Interior informa que a las 05:08 horas un técnico del CECAT llama a la técnica de la CHE para pedirle información sobre el río Sió, dada la inundación en Agramunt.

La información de la CHE pone de manifiesto que a las 05:15 horas el técnico del CECAT solicita a la CHE información sobre la situación hidrológica del río Sió, pero la respuesta que se le da es que no se puede aportar información porque no hay ninguna estación de control en este caudal, si bien se le comunica cuál es la situación en Cervera.

A raíz de las incidencias y las afectaciones graves en Agramunt, **a las 05:25 el CECAT declara la emergencia del plan INUNCAT**, que comporta llamadas y envío de dos SMS para informar del incidente de Agramunt y de la situación de riesgo en el río Sió .

En síntesis, todo indica que no se pudo o supo valorar la gravedad y la inminencia de la crecida del río Sió y su desbordamiento a su paso por la villa de Agramunt. La reacción de los cuerpos de bomberos y policía de Cataluña fue profesional, y si algo hay que lamentar es que no hubiera una reacción más rápida y eficaz del CECAT al aviso específico formulado por José María Pedro a las 3:21 horas.

3. Conclusiones

De los antecedentes y las consideraciones anteriores, se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1) La inconcreción competencial entre las administraciones hidráulicas estatal y autonómica, CHE y ACA, con respecto al ejercicio efectivo de la función de policía administrativa de aguas en la cuenca del río Segre, que se manifiesta en una posible falta de efectivos de inspección para hacer un seguimiento exhaustivo de las construcciones que se hacen en zona de dominio público hidráulico y en la falta de medios materiales para prever avenidas, como la falta de estaciones de aforo en la cuenca del río Sió.
- 2) La falta de rigor por parte del Ayuntamiento y de las administraciones supervisoras competentes a la hora de conceder las licencias urbanísticas para construcción de todo tipo de edificaciones en zonas inundables.
- 3) La necesidad de mejora de los sistemas de protección civil en cuanto a la alerta, el seguimiento y la activación, con el objetivo de garantizar una actuación más diligente para preservar la seguridad de las personas.
- 4) La necesidad de una mayor implicación de los servicios de inspección de los departamentos de la Generalitat en los equipamientos que prestan servicios a las personas, ubicados en zonas inundables.

4. Recomendaciones

Una vez analizada la información recibida por las diversas administraciones implicadas, y habiendo formulado las conclusiones precedentes, el Síndic formula las siguientes recomendaciones:

- **Crear una comisión de investigación en sede parlamentaria para analizar el grado de coordinación entre las administraciones afectadas a la hora de gestionar el episodio sucedido en Agramunt.**
- **Clarificar las competencias entre la CHE y la ACA con respecto al ejercicio de la función de policía de aguas en territorio catalán, y transferir dicha competencia con carácter exclusivo a la ACA, mediante las modificaciones normativas que sean necesarias.**
- **Analizar, en el marco de una comisión interadministrativa de la que deberían formar parte los departamentos de Interior, Territorio y Sostenibilidad, Salud, la ACA, la CHE y los entes locales, los motivos por los que no fue lo suficientemente efectivo el plan de emergencia en el episodio de Agramunt y hacer las modificaciones que sean necesarias.**

Aparte de estas recomendaciones generales, el Síndic formula las siguientes recomendaciones específicas:

4.1. En materia hidrológica y urbanística

4.1.1. Garantizar, dentro del plazo de dos años, que se dispone de un catálogo actualizado de todos los equipamientos existentes en zonas inundables en toda Cataluña, bajo la supervisión de la Generalitat.

4.1.2. Decidir, cuando se apruebe definitivamente el Plan de gestión del riesgo de inundaciones, sobre la continuidad de todos los edificios sensibles (hospitales, residencias, centros de enseñanza, comisarías, servicios de emergencia, etc.), situados en estas zonas susceptibles de sufrir graves inundaciones.

4.1.3. Garantizar que los ayuntamientos, bajo la supervisión de la Generalitat, disponen de un plan de defensa de las zonas inundables consolidadas en el que se indiquen las medidas a adoptar para preservar la seguridad de las personas, tanto las que consistan en la utilización de elementos arquitectónicos como las que consistan en el cambio de usos de las edificaciones, priorizando, en todo caso, y en la medida de lo posible, estas últimas.

4.2. En materia de responsabilidades en el proceso de autorización urbanística de la residencia

Dilucidar las responsabilidades administrativas del Ayuntamiento y de las otras administraciones competentes derivadas del otorgamiento de unas licencias para la construcción y el funcionamiento de una residencia para la tercera edad en una zona inundable en la que estaba prohibido edificar, sin perjuicio de las responsabilidades penales que se deriven del procedimiento que se sigue en vía judicial.

4.3. En materia de la responsabilidad que se deriva por la falta de ejercicio de las competencias de control y de inspección en zona de dominio público hidráulico

4.3.1. Dilucidar las responsabilidades administrativas de la CHE y la ACA por no haber ejercido de forma efectiva la función de policía de dominio público hidráulico.

4.3.2. Es necesario que la ACA y la CHE dispongan de medios de inspección suficientes y de estaciones de aforo en la cuenca del río Sió, como sistema de aviso del aumento de nivel de caudal de un río.

4.4. En matèria de protecció

Debe reforzarse la cadena de reacción ante fenómenos excepcionales, por lo que una advertencia basada en la observación directa debe tener una respuesta inmediata sobre el terreno con la aplicación del plan de inundaciones previsto.

4.5. En el ámbito de equipamientos sociales

4.5.1. Continuar con la investigación abierta por el Departamento de Bienestar Social y Familia, a fin de dilucidar las responsabilidades que se puedan derivar por parte del Servicio de Inspección del Departamento y por parte de la Dirección de la Residencia Ribera de Sió.

4.5.2. Garantizar que el Servicio de Inspección del Departamento de Bienestar Social y Familia lleva a cabo la inspección intensiva de las residencias ubicadas en zonas inundables lo antes posible, a fin de preservar el bienestar de sus usuarios.

4.5.3. Asegurar que se inhabilita con carácter inmediato la planta del semisótano como zona de noche, aunque consta que esta medida ya se ha llevado a cabo.

4.5.4. Trasladar el emplazamiento de la residencia, en su caso, con la aprobación del Plan de gestión de riesgo de inundación. En caso de que el traslado no se haga efectivo de manera voluntaria, proceder a la expropiación prevista en el Real Decreto 903/2013, de 9 de julio.