

RESOLUCIÓN DE LA ACTUACIÓN DE OFICIO 00143/2018 referida al análisis de la actuación de las administraciones públicas para garantizar la seguridad de las personas usuarias de las carreteras a raíz de los casos de deslizamientos de tierras y desprendimientos de rocas

1. Antecedentes

En fecha 3 de julio de 2018 el Síndic inició una actuación de oficio para analizar la actuación de las administraciones públicas para garantizar la seguridad de las personas usuarias de las carreteras a raíz de los casos de deslizamientos de tierras y desprendimientos de rocas.

Durante los primeros meses del año 2018 el Síndic tuvo conocimiento de varios deslizamientos de tierras y desprendimientos de rocas sobre carreteras con importantes afectaciones y daños a personas y bienes, tales como:

- el 30 de junio de 2018 la caída de unas rocas en la carretera C-16 a la Nou de Berguedà (Km 111, entre Cercs y Guardiola de Berguedà) provocó la muerte de una persona y tres heridos. Unas semanas antes, a aproximadamente un kilómetro de la zona, se produjo un desprendimiento que obligó a cortar la carretera durante más de 12 horas, sin causar daños personales.
- el 3 de junio de 2018 la carretera C-31 (en el tramo de las Costas del Garraf) quedó cortada al tráfico durante unas horas al caer a la calzada una piedra de grandes dimensiones.
- el 22 de mayo de 2018 la carretera C-14 a Ponts quedó cortada en ambos sentidos de circulación a causa de un desprendimiento de tierra y rocas.
- otras vías que quedaron afectadas por desprendimientos y deslizamientos fueron la LV-9124 en Castell de Mur (16 de abril de 2018), la L-913 en Vilanova de Meià (30 de mayo de 2018) o la carretera de acceso en Torà de Tost (Ribera d'Urgellet) (6 de junio de 2018).

En el mes de junio de 2018 el Observatorio del Georriesgos (del Colegio de Geólogos de Cataluña) hizo pública una nota de prensa en la que recordaba que "los deslizamientos de tierras y los desprendimientos de rocas constituyen un proceso geológico natural" y que "el riesgo cero no existe, y que no tenemos todavía las herramientas definitivas para predecir con exactitud el momento en el que se desencadena este proceso".

Por ello, el Observatorio reclamaba "una mejor coordinación entre todos los operadores que gestionan las infraestructuras viarias y ferroviarias de Cataluña" y apuntaba que "una mejor planificación y coordinación en la construcción de una buena base de datos puede aportar una información muy relevante para la creación de una herramienta de gestión del riesgo de deslizamientos y desprendimientos."

En fecha 18 de julio de 2018 el Síndic solicitó varias informaciones sobre estas cuestiones en el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (Dirección General de Infraestructuras de Movilidad). También se dirigió al Colegio Oficial de Geólogos.

El Departamento de Territorio y Sostenibilidad informó de lo siguiente:

- Entre enero y junio de 2018 se produjeron 440 incidencias relacionadas con deslizamientos y desprendimientos en la red viaria de la Generalitat, cuando la media anual de los últimos 4 años era de 461. Esta elevada cifra de incidencias hay que atribuirle al incremento de episodios de lluvias en el primer semestre de 2018.
- En caso de incidencias, se hacen las revisiones sobre el terreno necesarias para determinar si son necesarias actuaciones de estabilización complementarias del talud o taludes afectados, de acuerdo con el índice de estado del sistema de gestión de taludes de la Dirección General de Infraestructuras de Movilidad.
- Uno de los factores que intervienen en la determinación de este índice de estado de los taludes es el volumen de tráfico del tramo de carretera afectado, por lo que a mayor volumen de tráfico existe un mayor riesgo de incidencia.
- El Departamento participa activamente en el grupo de trabajo creado por el Colegio Oficial de Geólogos (Observatorio del Georriesgos)

Por su parte, el Colegio Oficial de Geólogos (Observatorio del Georriesgos) señalaba que había hecho reuniones en el marco de un grupo de trabajo constituido al efecto con representantes de varias administraciones y que había iniciado el análisis sobre el riesgo de deslizamientos y desprendimientos de la red viaria y ferroviaria de Cataluña, aunque ya se podían avanzar dos consideraciones:

- a) sería deseable una mejora en la coordinación entre todos los operadores que gestionan las infraestructuras viarias y ferroviarias de Cataluña de cara a tener una base de datos unificada sobre las incidencias relacionadas con los deslizamientos y desprendimientos que afectan a la red.
- b) resulta indispensable determinar los puntos críticos del territorio donde la red viaria y ferroviaria está expuesta a estos fenómenos para tomar decisiones acertadas en las políticas de mitigación.

En fecha 8 de enero de 2020 el Síndic se dirigió de nuevo tanto al Departamento de Territorio y Sostenibilidad como al Colegio Oficial de Geólogos, ya que la tarde del viernes 27 de diciembre de 2019 se produjo un desprendimiento de piedras y rocas a la altura del kilómetro 141,5 de la carretera C-13, que supuso el corte de la vía entre Rialp y Llavorsí durante casi 48 horas para -entre otras medidas- reforzar el talud y abrir un carril con paso alternativo para los vehículos en la misma vía.

Asimismo, hacia el mediodía del domingo 29 de diciembre de 2019 la carretera C-13 también se vio afectada por la caída de una roca de gran tamaño en el kilómetro 45,7, en el municipio de Camarasa, que también supuso el corte de la carretera durante unas horas.

En fecha 27 de marzo de 2020 el Colegio Oficial de Geólogos informó detalladamente de las actuaciones realizadas por el Observatorio del Georriesgos durante los años 2018 y 2019 y del trabajo aún en curso presentado por el Grupo de Investigación en Riesgos Naturales (RISK NAT) de la Universidad de Barcelona que analiza la excepcional ocurrencia de inestabilidades del terreno en Cataluña el año 2018 y que aporta unos primeros datos a considerar:

- Se han cuantificado 2.625 eventos durante el 2018, de los cuales 1.349 se pueden considerar bien clasificados y bien localizados.
- 152 eventos se produjeron el 15 de abril de 2018
- Estos movimientos de laderas produjeron 4 víctimas mortales de entre 66

- personas afectadas.
- Se observa una buena correlación entre los episodios pluviométricos de SMC y los eventos de deslizamientos reportados.

Asimismo, el Colegio Oficial de Geólogos advierte que el análisis del riesgo asociado a estos fenómenos que afectan a la red viaria y ferroviaria es parcial e incompleta y, por tanto, mejorable. Por ello, propone la aprobación de un Plan especial de protección de la red viaria y ferroviaria expuesta a los deslizamientos. Este plan, en vista de las diferentes titularidades y administraciones competentes sobre las redes viarias (estatal, de la Generalitat, provincial y municipal) y ferroviarias (ADIF y FGC), debería permitir básicamente:

- 1- Realizar un inventario unificado de todas las deslizamientos y puntos con inestabilidades del terreno y agrupar su gestión en una base de datos desde de una única institución u organismo, que debería ser el Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña.
- 2- Hacer un catálogo de casuísticas a partir de la caracterización de escenarios con problemáticas específicas para poder generar una "fotografía" del problema a nivel de Cataluña que permitiría caracterizar y diagnosticar problemáticas.
- 3- Priorizar puntos o tramos de la red, de carreteras y de ferrocarriles, para decidir un calendario secuencial de actuaciones de prevención y defensa con su correspondiente partida presupuestaria. La clasificación de los tramos problemáticos de cara a las prioridades de actuación, debería sustentar en criterios de peligrosidad y/o exposición al riesgo.

A fecha de hoy, el Síndic no ha recibido respuesta del Departamento de Territorio y Sostenibilidad (Dirección General de Infraestructuras de Movilidad) a la solicitud de información de fecha 8 de enero de 2020, a pesar de la reiteración hecha en fecha 10 de febrero de 2020.

Por informaciones de prensa, el Síndic ha tenido conocimiento de que en fecha 4 de marzo de 2020 un deslizamiento en el km. 3,5 cortó durante unas horas la carretera L-504 y dejó incomunicados los municipios de Alins, Esterri de Cardós, Farrera, Lladorre y Vall de Cardós.

Asimismo, en fecha 23 de abril de 2020 la carretera N-II ha tenido que ser cortada al el tráfico entre Sant Pol de Mar y Calella debido a un desprendimiento de tierras sobre la calzada a la altura del faro de esta última población y que impedía el paso de los vehículos.

En fecha 30 de abril de 2020 el Departamento de Territorio y Sostenibilidad ha hecho pública una nota de prensa que informa de la licitación de 12 contratos para el mantenimiento de estructuras y activos geotécnicos para las carreteras de titularidad de la Generalitat a los ámbitos de Barcelona este y oeste, Lleida, Girona, Tarragona y Terres de l'Ebre. Según el Departamento, las actuaciones que se impulsan consisten en tareas de seguimiento y conservación de puentes y estructuras (6 contratos que suman 29,5 MEUR) y de taludes, terraplenes y obras subterráneas (6 contratos con un valor total de cerca de 30 MEUR).

Finalmente, en fecha 16 de mayo de 2020 un deslizamiento de tierra y rocas cortó la carretera que permite el acceso a los núcleos de Burgo y Llavorre, en el municipio de la Guingueta d'Àneu, que -según informaciones de prensa- quedaron

incomunicados hasta la apertura de un paso provisional al día siguiente.

2. Consideraciones

El Síndic tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el Estatuto de autonomía de Cataluña. A tal fin supervisa la actividad de la Administración de la Generalitat y los entes locales, la de los organismos públicos o privados vinculados o dependientes, y la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal.

Asimismo, cabe precisar que el Síndic de Greuges no dispone de un registro de las incidencias (desprendimientos y/o deslizamientos) que se producen en la red viaria de Cataluña, ni le corresponde tenerlo, pues esta es una función que corresponde a las administraciones competentes en la gestión de las infraestructuras a través de los órganos específicos que determine. Por ello, las incidencias mencionadas en este documento son sólo algunas de las que se han producido pero que son relevantes debido a que han provocado víctimas mortales, daños materiales de importancia o cortes de tráfico prolongados en el tiempo en carreteras concurridas, motivos por los que han merecido la atención de los medios de comunicación.

Hay que tener en cuenta que dentro del capítulo reservado a los principios rectores que deben orientar las políticas públicas, el Estatuto de autonomía de Cataluña dedica su artículo 48 a la movilidad y la seguridad vial y determina lo siguiente:

"1. Los poderes públicos deben promover políticas de transporte y comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad, que fomenten la utilización del transporte público y la mejora de la movilidad garantizando la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.

2. Los poderes públicos impulsarán, de manera prioritaria, las medidas destinadas al incremento de la seguridad vial y la disminución de los accidentes de tráfico, con especial incidencia en la prevención, la educación vial y la atención a las víctimas. "

Además, la garantía de la seguridad de las personas usuarias de las carreteras es una de las prioridades de las administraciones titulares de las vías, como lo ejemplifica el artículo 51.3 del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto, por el que aprueba el Texto refundido de la Ley de carreteras.

El mismo texto legal dedica su artículo 10 a la seguridad vial y determina que el proyecto de cualquier nueva infraestructura viaria debe observar todos los requisitos necesarios en materia de seguridad. Asimismo, el mantenimiento de la red vial debe dar siempre prioridad a todas las obras y actuaciones que incidan en la mejora de la seguridad vial.

La misma ley también recuerda en su artículo 11 que las actuaciones de las diversas administraciones en la red de carreteras de Cataluña deben hacerse de acuerdo con los principios de coordinación, colaboración, respeto mutuo en el ámbito competencial e información en cuanto a las incidencias mutuas en el sistema de comunicaciones.

La explotación de las carreteras está regulada en el artículo 31 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2009 y comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, y las actuaciones dirigidas a la defensa de la vía y a mejorar su uso, incluidas las actuaciones referentes a señalización, ordenación de accesos y uso de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afectación, así como las dirigidas a asegurar la integración de la vía en su entorno y, especialmente, el cumplimiento de las medidas correctoras establecidas.

Finalmente, cabe tener presente que las carreteras con un elevado volumen de tráfico (como la C-13 o la C-16) forman parte de la llamada "red básica", que se define como aquella que sirve de apoyo al tráfico de paso y al tráfico interno de larga distancia y que incluye también las vías intercomarcales y intracomarcales de una especial importancia viaria (artículo 4 del Decreto legislativo 2/2009, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de carreteras).

3. Resolución

De acuerdo con lo expuesto, el Síndic dirección al Departamento de Territorio y Sostenibilidad las siguientes sugerencias:

- 1) La aprobación de un Plan especial de protección de la red viaria frente a los deslizamientos y desprendimientos de piedras y rocas.
- 2) El encargo a un órgano específico -por ejemplo, el Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña- de la realización de un inventario unificado de todas las deslizamientos y puntos con inestabilidades del terreno con el fin de agrupar su gestión en una base de datos.
- 3) La definición de los puntos o tramos de la red de carreteras que requieren una actuación prioritaria y la aprobación de un calendario de actuaciones presupuestadas de prevención y defensa.
- 4) La adopción de las medidas anteriores se llevará a cabo de acuerdo con los principios de coordinación y colaboración entre administraciones, de respeto mutuo en el ámbito competencial y de información con respecto a las incidencias mutuas en el sistema de comunicaciones.