



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202100008072

31 AGO 2021

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q21/841/03

**Sra. Consejera de Sanidad**  
eljusticiatramitesdgri@aragon.es

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a cierres perimetrales a Comarca de Valdejalón y Ribera Alta del Ebro

### I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Entre el día 10 de mayo de 2021 y los días siguientes tuvo entrada en esta Institución varias quejas sobre los confinamientos perimetrales aprobados por el Gobierno de Aragón. En concreto se centraban en aquellos que recaían en las comarcas de Valdejalón y la Ribera Alta del Ebro.

En lo referente a la primera de las comarca, se hace referencia con carácter general a la legalidad de los confinamientos perimetrales fuera del estado de alarma, exponiendo que *«desconozco en base a qué cobertura legal una Comunidad Autónoma o incluso el Estado puede limitar la libre circulación de los ciudadanos sin atender contra su derecho fundamental y sin que se haya declarado el estado de alarma»*. Continúa manifestando: *«Sin perjuicio de lo anterior, no entiendo el cierre perimetral de la Comarca de Valdejalón pues la incidencia acumulada superior a 400 se ha dado en localidades como La Almunia de Doña Godina, Calatorao o Ricla sin que en mi pueblo MORATA DE JALÓN incluido en dicha Comarca exista a día de hoy ni un solo caso»*. Continúa el escrito manifestando que con este tipo de medidas, se obliga a los vecinos a acudir a La Almunia, siendo este el municipio más afectado con una elevada incidencia.

En el caso de la Ribera Alta del Ebro, el escrito recibido expone que: *«...Sin entrar a valorar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para limitar el derecho de libre circulación de personas fuera del estado de alarma considero que la restricción de movimientos fuera del ámbito comarcal resulta totalmente ineficaz de cara a evitar la propagación de la enfermedad, puesto que confina en un mismo ámbito poblaciones seriamente afectadas (se citan Alagón, Gallur y Remolinos) con otras que tienen alguno*



*aislado o ningún caso, como son la mayoría. Y donde, paradójicamente, se puede circular libremente, incluso entre estos municipios con mayor incidencia, pero no se puede salir para ir a Zaragoza.*

*El propio preámbulo de la Orden alude a una eventual innecesiedad de incluir municipios no afectados en su limitación, a pesar de que al final lo hace: tras exponer el incremento de casos en la comarca y su agrupación en determinados municipios, posiblemente influenciados por la elevada incidencia de Navarra, algunos de ellos precisamente donde están los centros de salud (Alagón y Gallur), señala “En otros municipios de la comarca la afectación es menos elevada, pero no tiene sentido tomar medidas individualizadas en núcleos de población de pequeño tamaño, por lo que se entiende procedente que sea toda la comarca la que ponga en marcha medidas”, sin que se justifique en modo alguno esta alegada falta de sentido de medidas individualizadas para los lugares afectados y no para otros, máxime cuando la comarca es una unidad territorial totalmente artificial donde no hay mayor relación entre sus municipios que su proximidad y el hecho de la delimitación como tal, y que en el caso particular de la Ribera Alta del Ebro, su principal referencia a todos los efectos sea la ciudad de Zaragoza, a la que se ven privados de acudir o se les complica innecesariamente el hacerlo en las actividades excluidas.*

*Por todo ello, solicito la mediación del Justicia para que se anule el confinamiento perimetral de las comarcas, habida cuenta de la limitación de derechos fundamentales que ello supone, el exceso del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma que esta prohibición conlleva y su escasa o nula eficacia de cara a combatir la propagación del coronavirus».*

**SEGUNDO.-** Visto el escrito presentado, así como la documentación aportada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió escrito al Gobierno de Aragón recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja.

**TERCERO.-** Tras ser necesario un recordatorio, se recibe escrito del Departamento de Sanidad danto respuesta a las cuestiones planteadas por esta Institución sobre la citada norma, informando lo siguiente:

*«En respuesta a las cuestiones planteadas en el expediente arriba referenciado, se informa:*



*1. Los datos epidemiológicos que han llevado al órgano competente a establecer este tipo de medidas.*

*Dichos datos constan en el preámbulo del Decreto de 3 de mayo de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 9 de abril de 2021, por el que se establecen medidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, y del Ello parece coherente con la previsión contenida en la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, en cuanto al ámbito territorial al que cabe referir la medida de confinamiento perimetral, considerando el riesgo sanitario existente.*

*2. Causa por el que dicha información no consta como motivación de la norma.*

*En el Decreto-Ley 2/2021, de 7 de mayo, dictado con motivo de la finalización del periodo de estado de alarma, al objeto de mantener las medidas de prevención y control que se estimaban necesarias para la adecuada gestión de la pandemia, se incluyó el confinamiento de la Comarca de Valdejalón, previamente acordado por Decreto de 3 de mayo de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, ya que las circunstancias epidemiológicas no habían cambiado. No se volvieron a repetir los datos epidemiológicos en el preámbulo de la nueva disposición general, porque ya se habían referido en el Decreto del Presidente de 3 días antes, sin que se hubiese registrado una evolución que justificase el levantamiento de dicha medida.*

*3. Criterios utilizados para excluir determinados municipios del cierre comarcal.*

*Entendemos que se hace referencia a lo previsto en el Decreto-Ley 2/2021, de 7 de mayo, para la Comarca de las Cinco Villas, en que se especifica que las medidas afectan a los municipios adscritos a las zonas de salud de Ejea de los Caballeros, Luna, Sádaba y Tauste, con exclusión del resto de municipios. La justificación de esta medida sí que figura en el preámbulo de dicho Decreto-Ley:*



*“Por último, la Comarca de las Cinco Villas ha sufrido un quinto pico epidémico a partir de comienzos de abril que sufrió un ascenso marcado a partir del 25 de abril. Debido a esta situación, se introdujeron medidas de prevención y control específicas el 29 de abril. Sin embargo, las localidades de la comarca no tienen el mismo grado de afectación ni forman un conjunto uniforme intercomunicado entre sí.*

*Las zonas de salud de Tauste, Sádaba, Luna y Ejea de los Caballeros son las que más afectación han tenido, con picos de incidencia elevados (por el orden anterior, 1183, 791, 601 y 444 casos por 100.000 habitantes en 7 días), son las que tienen mayor relación en su movilidad, por lo que las medidas se pueden aplicar únicamente en estos territorios.” Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma.*

*En dicha disposición se establecía, entre otras medidas, el cierre perimetral de la Comarca de Valdejalón y se incluía en el preámbulo su justificación:*

*“La comarca de Valdejalón tuvo una afectación similar a la del conjunto de Aragón en la cuarta onda epidémica, pero al igual que la comarca de la Ribera Alta del Ebro, desde un mínimo de afectación con 52 casos por 100.000 habitantes el 8 de marzo ha sufrido en sucesión 3 picos epidémicos con máximos de 144, 265 y 364 casos por 100.000 habitantes en 7 días. El último pico tiene también una tendencia ascendente muy clara, y hay núcleos de población como La Almunia de Doña Godina y Calatorao con afectaciones importantes.*

*Por las razones expuestas se adoptan medidas de prevención y control en toda la comarca.” Las razones expuestas a que se hace referencia en la última frase del párrafo se establecían en el párrafo anterior, que hacía referencia a otra comarca pero que se consideraban igualmente válidas para la de Valdejalón:*

*“En otros municipios de la comarca la afectación es menos elevada, pero no tiene sentido tomar medidas individualizadas en núcleos de población de pequeño tamaño, por lo que se entiende procedente que se adopten medidas en toda la*



*comarca.” La razón en tal caso no respondía únicamente a la diferente incidencia en los respectivos municipios, sino a la singularidad geográfica de determinadas zonas, y a la falta de continuidad o intercomunicación entre ellas, circunstancia que se entendió relevante y cuya diferenciación se estimó que no afectaba a la eficacia de las medidas adoptadas ni comportaba un riesgo sanitario.»*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Tal como se ha expuesto anteriormente, el principal motivo de las quejas presentadas hace referencia a la falta de competencia del Gobierno de Aragón para la aprobación de cierres perimetrales fuera del estado de alarma (vigente hasta el 9 de mayo de 2021) y, por otro lado, a la inclusión dentro del cierre comarcal de municipios con baja o ninguna incidencia de la epidemia.

### **SEGUNDA.- Competencia del Gobierno de Aragón sobre cierres perimetrales.**

Debemos comenzar recordando que en nuestro país se aprobó un segundo estado de alarma mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, el cual estuvo en vigor hasta el 9 de mayo de 2021. Mediante su artículo 6.2 se reconocía la posibilidad de limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, siendo esta la herramienta jurídica empleada por las comunidades autónomas para aprobar los diferentes cierres perimetrales.

Ante el previsible decaimiento del estado de alarma, el Gobierno de Aragón, mediante Decreto-Ley 2/2021 de 7 de mayo, del Gobierno de Aragón reguló una serie de confinamientos perimetrales con apoyo en la propia norma autonómica. Dicho Decreto-Ley entró en vigor el 9 de mayo, una vez decaído el estado de alarma.

La norma aragonesa, concretamente la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón, establece en su Título III el régimen jurídico del confinamiento perimetral durante la pandemia COVID-19. Dicho título diferencia dos tipos de confinamientos perimetrales: los confinamientos por ministerio de la ley (art. 34) y los confinamientos por



la autoridad sanitaria (art. 35). En el caso del Decreto-Ley 2/2021, de 7 de mayo, se llevaron a cabo por “ministerio de la ley”.

La principal cuestión planteada es si, una vez decaído el estado de alarma, las comunidades autónomas pueden, mediante la legislación ordinaria, llevar a cabo este tipo de medidas que afecta a derechos fundamentales.

A este respecto se ha pronunciado el Tribunal Supremo, siendo destacable su sentencia de 24 de mayo de 2021 (ROJ: STS 2178/2021). En ella hace referencia a que el legislador puede establecer limitaciones de derechos fundamentales sin que sea preciso hacerlo mediante ley orgánica, siendo suficiente la ley ordinaria. No obstante, se debe respetar siempre su contenido esencial y, que dichas limitaciones no sean de tal intensidad que les afecten sustancialmente o lleguen a desnaturalizarlos. Reconociendo que *“cabe, pues, la imposición de limitaciones puntuales a los derechos fundamentales. Y, siendo suficiente para ello la ley ordinaria, esa reserva puede ser satisfecha tanto por la ley del Estado cuanto por las leyes que, dentro de su competencia, dicten las Comunidades Autónomas”*

De este modo, el Tribunal Supremo ha venido reconociendo la competencia de las comunidades autónomas para aprobar cierres perimetrales, ya sea por la legislación sanitaria del Estado, o como en el caso de Aragón, por medio de su propia norma.

Los confinamientos deben cumplir una serie de requisitos para que se puedan entender acordes con el ordenamiento jurídico y: que se trate de medidas idóneas para hacer frente a la emergencia sanitaria; deben ser temporales, debiendo tener la duración mínima indispensable para alcanzar el objetivo buscado; y deben ser proporcionadas, es decir, deben tener la menor incidencia posible en la esfera jurídica de las personas y no disponer de otros medios menos agresivos para afrontar la alta incidencia.

En definitiva, tal como recoge la sentencia citada -entre otras-, la legislación sanitaria estatal o autonómica puede prever la limitación de la libertad de circulación siempre que se den las condiciones por ella previstas anteriormente.

**TERCERA.- Confinamiento perimetral de la Comarca de Valdejalón** Mediante Decreto de 3 de mayo de 2021, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto de 9 de abril de 2021, por el que se establecen medidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco del Real Decreto 926/2020, de 25 de



octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, y del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma, se acordó, entre otras, el cierre perimetral de la Comarca de Valdejalón y de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro.

En su preámbulo, recoge que:

*«La comarca de Valdejalón tuvo una afectación similar a la del conjunto de Aragón en la cuarta onda epidémica, pero al igual que la comarca de la Ribera Alta del Ebro, desde un mínimo de afectación con 52 casos por 100.000 habitantes el 8 de marzo ha sufrido en sucesión 3 picos epidémicos con máximos de 144, 265 y 364 casos por 100.000 habitantes en 7 días. El último pico tiene también una tendencia ascendente muy clara, y hay núcleos de población como La Almunia de Doña Godina y Calatorao con afectaciones importantes. Por las razones expuestas se adoptan medidas de prevención y control en toda la comarca.»*

Como consecuencia de la finalización del estado de alarma, se aprobó el Decreto-Ley 2/2021, de 7 de mayo en el que se derogada el Decreto de 3 de mayo y se procedía al confinamiento perimetral de la comarca *ope legis*. Sin entrar a valorar la posible intervención de los órganos jurisdiccionales para el control de este tipo de confinamientos establecidos por la normativa autonómica, resulta necesario llevar a cabo una serie de apreciaciones.

En el Decreto-Ley 2/2021, no consta mención alguna sobre las causas que motivan el confinamiento de la comarca de Valdejalón. La administración al ser preguntada por dicho extremo ha manifestado que:

*«...ya que las circunstancias epidemiológicas no habían cambiado. No se volvieron a repetir los datos epidemiológicos en el preámbulo de la nueva disposición general, porque ya se habían referido en el Decreto del Presidente de 3 días antes, sin que se hubiese registrado una evolución que justificase el levantamiento de dicha medida.»*

La motivación que se debe llevar a cabo en el campo normativo no tiene la misma incidencia que en el caso de resoluciones administrativas, empero, ello no la exonera de exponer aquellos argumentos en los que basa la norma, generalmente recogidos mediante la “exposición de motivos”. La finalidad de la motivación se basa en cumplir con el mandato constitucional de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes





públicos que proscribió nuestra Carta Magna (art. 9.3) de modo que se pueda conocer, aunque sea de forma sucinta, los elementos de hecho y de derecho que motivan la misma, y que a su vez permitirían un posible control por parte de órganos constitucionales o incluso judiciales. De igual modo, el artículo 43 de la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón introduce en la capacidad normativa del Gobierno de Aragón los principios de buena regulación, entre los que se encuentran la seguridad jurídica y la transparencia. El propio artículo 55 de la misma norma establece que los Decretos-leyes contendrán una exposición de motivos donde deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma. En idéntica línea se expresa la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

A su vez debemos tener en cuenta que el Decreto-Ley incorporaba municipios perimetrados con anterioridad (Tarazona o Jaca, BOA extraordinario núm. 20 de 30 abril de 2021) sin que sobre ellos conste dato alguno a pesar de haber transcurrido siete días desde que se establecieron las medidas y que sin duda, habrían afectado a su incidencia. El Tribunal Supremo viene manteniendo que, siendo cambiante la evolución de los contagios, de ser notoria la reducción sustancial de la tasa de incidencia y así lo apreciara el tribunal al tiempo de resolver, se trataría de un elemento, que sin sustituir la apreciación epidemiológica de la administración, sí serviría para el juicio preliminar en que consiste la ratificación de las medidas (ROJ: STS 3103/2021).

Como corolario, la administración debería de hacer constar en las normas los datos actualizados de la situación epidemiológica de los núcleos de población objeto de las medidas.

#### **CUARTA.- Confinamiento perimetral de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro**

El confinamiento de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro se llevó a cabo mediante el Decreto de 3 de mayo. La exposición de motivos recogía los datos sobre la incidencia acumulada en los últimos siete días y que la *“afectación además está distribuida por el territorio, afectando a algunos de sus principales municipios (Alagón, Gallur, Remolinos) y puede que esté afectada por la elevada incidencia de Navarra. En otros municipios de*





*la comarca la afectación es menos elevada, pero no tiene sentido tomar medidas individualizadas en núcleos de población de pequeño tamaño, por lo que se entiende procedente que se adopten medidas en toda la comarca”*

En primer lugar, al igual que ocurre con la comarca de Valdejalón, el DecretoLey 2/2021 no recoge en su exposición de motivos dato alguno sobre la comarca, pasando directamente al Anexo IV de ámbitos territoriales confinados perimetralmente.

En segundo término, el Decreto de 3 de mayo expone que tres de los principales municipios se ven afectados por una alta incidencia, reconociendo que en otros la afección es menos elevada, pero que al tratarse de núcleos de población de pequeño tamaño, no tiene sentido tomar medidas individualizadas.

Tal motivación parece adolecer de la necesaria conexión entre el reducido tamaño de los núcleos de población y que no tenga sentido tomar medidas individualizadas. Hubiera sido deseable una mayor explicación a la hora de justificar la inclusión de estos pequeños municipios del del confinamiento comarcal, e pesar de unos bajos niveles de incidencia. Por el contrario, en el propio Decreto-Ley si se aprecia una motivación, ya sea para confinar toda la comarca, como la del Campo de Borja en la que expone que *“parece indicado tomar medidas de prevención y control para todo el territorio de la comarca, aunque varios municipios no estén afectados, ya que la movilidad afecta al conjunto de la comarca sin áreas diferenciadas”*; o bien, para excluir determinados municipios de la comarca de las Cinco Villas al citar que *“Sin embargo, las localidades de la comarca no tienen el mismo grado de afectación ni forman un conjunto uniforme intercomunicado entre sí. Las zonas de salud de Tauste, Sádaba, Luna y Ejea de los Caballeros son las que más afectación han tenido, ... son las que tienen mayor relación en su movilidad, por lo que las medidas se pueden aplicar únicamente en estos territorios.”*

Es por todo ello que a juicio de esta Institución el Decreto de 3 de mayo no justifica suficientemente las causas del confinamiento de determinados núcleos de población por el mero hecho de su reducido tamaño. El ejecutivo aragonés, dentro de sus competencias normativas, debe hacer un esfuerzo a la hora de motivar medidas limitativas de derechos fundamentales, especialmente cuando afectan a un elevado número de personas.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### **QUINTA.- Zonas de salud**

Por parte del ejecutivo aragonés, a la hora de establecer las zonas perimetradas ha optado por diferentes delimitaciones territoriales como: municipios, comarcas o zonas de salud. Este último apartado a juicio de esta Institución, plantea una problemática de cara a los ciudadanos. En concreto, conocer qué municipios se encuentran afectados al no establecer un listado de los mismos y hacer mención exclusivamente a la “zona de salud de...”. A su vez, esa información no es fácilmente accesible para los ciudadanos, que pueden encontrar problemas a la hora de conocer los municipios afectados.

Es por ello que se considera necesario que en caso de establecer nuevos cierres perimetrales en determinadas zonas de salud, se acompañe con un listado de los municipios afectados, de modo que los ciudadanos puedan desplazarse con seguridad jurídica.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas en relación con ello, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Sanidad la siguiente **SUGERENCIA**:

**PRIMERA.-** Que se motive las medidas acordadas para determinados núcleos de población, incluso de aquellas que consten en normas anteriores.

**SEGUNDA.-** Que en caso de acordar cierres perimetrales en determinadas zonas de salud, se acompañe un listado de los municipios afectados o se facilite el acceso a dicha información.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**En Zaragoza, a 31 de agosto de 2021**



P.A. Javier Hernández García  
Lugarteniente del Justicia