

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7079-2022, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1.1, 1.4, 2.1, 10, 29.1 y 29.4, del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno, habiendo formulado alegaciones este último. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 31 de octubre de 2022, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, actuando en nombre y representación de cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de

reducción de la dependencia energética del gas natural (en adelante, Real Decreto-ley 14/2022) que se citan en el encabezamiento.

2. Por providencia de 1 de diciembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

3. Por escrito registrado en este tribunal el 15 de diciembre de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. Por escrito registrado en este tribunal el 21 de diciembre de 2022, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC.

5. Mediante escrito registrado el día 22 de diciembre de 2022, el procurador de los tribunales, don Antonio Ortega Fuentes, actuando en nombre y representación de los cincuenta y dos diputados del Grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interesó se tuviera a los recurrentes por renunciados respecto de la impugnación dirigida contra los arts. 1.1, 1.4 y 2.1 del Real Decreto-Ley 14/2022, manteniendo, en cambio, la impugnación referida a los arts. 10, 29.1 y 29.4; quedando, pues, el objeto del recurso delimitado a estos tres preceptos, cuya declaración de inconstitucionalidad se interesa en el escrito de demanda en los términos que pasan a resumirse a continuación:

Tras exponer como antecedentes los referidos a la aprobación, convalidación del Real Decreto-ley 14/2022, contexto y objeto de aquél, se determina, en primer lugar, que el objeto del recurso lo constituye: (i) el art. 10, en la medida en que habilita la posibilidad de establecer el carácter obligatorio de determinadas directrices operativas en el ámbito aeroportuario, mediante orden ministerial y (ii) el art. 29, en sus apartados 1, al establecer la obligatoriedad de temperaturas máximas y mínimas en determinados recintos de titularidad privada y 4, al disponer una hora de apagado de las instalaciones de alumbrado exterior.

Comenzando por las alegaciones referidas al art. 10 del Real Decreto-ley 14/2022, la demanda, bajo el epígrafe “Planteamiento general. Descripción de las medidas adoptadas”, señala que los artículos 9 a 13 del Real Decreto-ley prevén el régimen aplicable a las directrices operativas que se dicten en situaciones de emergencia internacional, en el ámbito aeroportuario, para la gestión de pasajeros o personal de aviación.

El art. 9 habilita al denominado “Comité Español de Facilitación del Transporte Aéreo” a recomendar a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) la adopción de guías, directrices o recomendaciones nacionales, adoptadas o desarrolladas por las autoridades sanitarias españolas para hacer frente a dichas situaciones de emergencia. Las llamadas directrices operativas tendrán, sin perjuicio de lo previsto en el art. 10, naturaleza de recomendaciones y serán aplicables a las personas que transiten por los aeropuertos situados en territorio español, a las empresas y al personal que desarrolle su actividad en dichas instalaciones, a los gestores de los aeropuertos situados en territorio nacional; a las compañías aéreas y operadores que operen en dichos aeropuertos, incluidas las operaciones de aerotaxi y de aviación general; a las empresas que desarrollen servicios auxiliares o relacionados con ellos y, en general, a todas las personas que transiten por las infraestructuras aeroportuarias mencionadas.

La demanda indica que lo que realmente afecta al presente recurso de inconstitucionalidad es la previsión contenida en el art. 10.1 consistente en que las directrices operativas, antes anunciadas, podrán ser elevadas a la categoría de obligatorias mediante orden ministerial tramitada de conformidad con el procedimiento de aprobación urgente de disposiciones administrativas en los términos reconocidos por el propio Real Decreto-ley (art. 10.2), lo que conlleva el establecimiento de obligaciones tanto para los gestores aeroportuarios y compañías aéreas (art. 11) como para los pasajeros (art. 12); cuestión ésta que se desarrolla más adelante en la demanda.

A continuación, los recurrentes, tras reproducir lo que, a su criterio, y siguiendo el preámbulo de la norma, constituye la justificación ofrecida por el Gobierno para establecer las previsiones encaminadas a la gestión de futuras crisis sanitarias, explicitan los preceptos constitucionales considerados vulnerados (arts. 9.1, 9.3, 14, 17, 18.1, 19, 86.1, 116 y 55.1 CE), con fundamento en tres argumentos principales: (i) se cuestiona que concurriera la extraordinaria y urgente necesidad a la que apela como presupuesto jurídico habilitante el art. 86.1 CE, considerando que las medidas adoptadas no son proporcionadas y racionales atendiendo a la situación sanitaria existente en el mes de agosto de 2022; (ii) el Real Decreto-ley permite al Gobierno elevar, mediante orden del ministro del ramo, las recomendaciones a

obligatorias, a través de un procedimiento de urgencia; y (iii) se regula la realización de controles sanitarios, la denegación del embarque o el desalojo de la aeronave como medidas aplicables en caso de surgimiento de nuevas emergencias de salud pública, afectando con ello a derechos fundamentales consagrados en el título I de la Constitución.

La demanda niega la existencia de extraordinaria y urgente necesidad a los efectos previstos en el art. 86.1 CE. Se razona que en agosto de 2022, momento en que se aprobó el Real Decreto-ley 14/2022, no se encontraban ya vigentes medidas restrictivas en España como las previamente adoptadas para hacer frente a la pandemia por Covid-19, sino que la situación sanitaria era efectivamente mejor y la flexibilización hubiera resultado adecuada si realmente fuera ese el objetivo del Real Decreto-ley. Sin embargo, pese a que la disposición transitoria primera establece la aplicabilidad, como recomendaciones, de las directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación con relación a la pandemia Covid-19 que estuvieran vigentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley, es decir, al sistema introducido por el art. 3 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del Covid-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, lo que hace el Real Decreto-ley 14/2022 es reconocer que ya no existe la necesidad de mantener las directrices como obligatorias pero permite que, en un futuro, y “por si acaso”, se conviertan en preceptivas por medio de una simple orden ministerial.

Tras citar diversos pronunciamientos de este tribunal relativos a la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante del real decreto-ley, sus límites, mecanismos, criterios de control, y la necesaria proporción que debe concurrir entre las medidas adoptadas y la extraordinaria y urgente necesidad, la demanda concluye en este punto afirmando ser notorio que cuando el Real Decreto-ley 14/2022 fue aprobado la situación de pandemia derivada de la crisis sanitaria del Covid-19 se encontraba controlada y había un claro descenso del número de contagios y fallecimientos, siendo que el propio Real Decreto-ley reconoce que las medidas cuestionadas en materia de transporte aéreo se adoptan para la hipótesis de futuras pandemias, cuando lo cierto es que, si dicha hipótesis se materializase, ello sería presupuesto habilitante para dictar un nuevo decreto-ley, pero no para subvertir el sistema normativo y adoptar medidas restrictivas de derechos individuales mediante simple orden ministerial.

Argumentan, a continuación, los recurrentes que el régimen jurídico establecido por la norma impugnada, a través de las denominadas directrices operativas, no se adecúa, en términos de la debida proporcionalidad y razonabilidad, a la situación sanitaria existente en el momento

de su aprobación, afectando a derechos y libertades fundamentales de los contemplados en el título I de la Constitución.

Consideran que el Real Decreto-ley proyecta una indeterminación notoria al establecer que las directrices operativas deben ser adaptadas por el Comité de Facilitación en situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional declaradas por la Organización Mundial de la Salud o por parte “de los organismos competentes en la materia en la Unión Europea” sin mencionar de qué organismos se trata, constatándose con ello la inseguridad jurídica denunciada.

Tras ello, se afirma que la inconstitucionalidad del art. 10 se sustenta en la habilitación directa que efectúa al titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para elevar a obligatorias las directrices operativas, contraviniendo, desde una perspectiva formal los arts. 9.1, 9.3 y 103 CE por la deslegalización operada, y afectando, desde una perspectiva material, los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 a 29 CE; en particular, la denegación de embarque y el desalojo de la aeronave afectan directamente a la libertad y seguridad (art. 17 CE), la intimidad personal (art. 18.1 CE) y, sobre todo, la libertad de circulación dentro y fuera del territorio nacional (art. 19 CE).

Se razona, igualmente, que este tribunal ha sentado doctrina en relación con los estados de anomalía constitucional con ocasión de crisis sanitarias en las SSTC 148/2021, de 14 de julio y 183/2021, de 27 de octubre, resultando de ellas que para que las autoridades sanitarias estén habilitadas para la adopción de medidas susceptibles de restringir, limitar o suspender derechos resulta imprescindible una previa declaración de emergencia decretada, según los casos, por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, en uso de las facultades conferidas por el art. 116 CE y de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, lo que no se cohonestaba con las previsiones introducidas por el Real Decreto-ley 14/2022. La Constitución, argumentan los demandantes, dispensa una protección especial a los derechos y libertades fundamentales, sobre todo los consagrados en los arts. 14 a 29 CE, permitiendo la limitación o la suspensión puntual de algunos de ellos en situaciones de anomalía constitucional y con todas las garantías, prohibiendo expresamente el art. 86.1 CE al Gobierno afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE.

A la luz de lo anterior, se sostiene en la demanda que una interpretación integrativa de los arts. 86, 116 y 55.1 CE lleva a considerar que el Real Decreto-ley deslegaliza la adopción de

medidas que pueden restringir derechos y libertades fundamentales al habilitar sin más al ministro de Transportes, previo informe del ministro de Sanidad, a elevar a obligatorias directrices operativas que afectan directamente a derechos fundamentales de los ciudadanos como son la realización de controles sanitarios, la denegación del embarque o el desalojo del pasajero embarcado.

Asimismo, la cuestionada habilitación al ministro competente lo es facultando a éste a través de la aprobación de la correspondiente orden ministerial, tramitada ésta, ex art. 10.2 del Real Decreto-ley, por un procedimiento de urgencia, con clara merma de las garantías de los administrados al no ser preciso un trámite de consulta previa, aunque sí la audiencia e información pública por un “reducidísimo” plazo de siete días, así como pudiéndose continuar con la tramitación del procedimiento aunque los informes preceptivos no hayan sido emitidos en plazo, lo que, a juicio de los recurrentes constituye, en su conjunto, una manifiesta vulneración del art. 9.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 103 CE.

En lo que hace a la afectación sustantiva a derechos fundamentales, los demandantes arguyen que, declaradas obligatorias las directrices operativas, resulta evidente su inconstitucionalidad al prever el art. 12.2 del Real Decreto-ley que “[l]os pasajeros están obligados a someterse a los controles sanitarios establecidos por el Ministerio de Sanidad” con el agravante de que, conforme al art. 12.3 “[d]e acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, el resultado en los controles sanitarios efectuados conforme a lo previsto en este capítulo podrá determinar la denegación de acceso a la infraestructura aeroportuaria, la denegación de embarque o el desalojo de la aeronave una vez embarcado”; medidas, éstas, que afectan en términos absolutamente restrictivos y anulatorios a la libertad de circulación, de entrada y salida de España por medios aéreos de los españoles ex art. 19 CE, rebasándose o desconociéndose el contenido esencial de este derecho, que queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección, conforme a la doctrina constitucional que se invoca.

La obligación de someterse a controles sanitarios decretados a través de la única intervención del ministro de Transportes, previo informe del ministro de Sanidad constituye, a criterio de los recurrentes, una afectación a la libertad y seguridad de los ciudadanos (art. 17 CE) que, al poder determinar la denegación del embarque o su desalojo incide aún más sobre este derecho como sobre la libre circulación por el territorio nacional (art. 19 CE), que queda suspendido aun cuando tal suspensión se encuentra proscrita para los estados de alarma (STC

148/2021, de 14 de julio, FJ 5), pudiendo solo realizarse de acuerdo con el art. 55.1 CE cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la propia Constitución, y sin que la remisión que el art. 12.3 del Real Decreto-ley hace a la LO 3/1986 ampare la regulación que, a través de aquél, se realiza sobre los controles sanitarios, la prohibición de embarque o el desalojo de las aeronaves, dado que la citada Ley Orgánica habilita de forma genérica a las autoridades sanitarias a la adopción de medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización y control de carácter preventivo, al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, lo que no se cohonestaría con la regulación que, en este punto, hace el Real Decreto-ley 14/2022.

Finalmente, centrándose en la concreta vulneración del art. 19 CE, se sostiene que el derecho a circular libremente por el territorio español comporta básicamente una abstención o no injerencia de los poderes públicos en el ir y venir de los ciudadanos dentro de España, teniendo reiteradamente declarado este tribunal [se citan las SSTC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6 y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6 b)] que la injerencia de los poderes públicos en el derecho a circular libremente requiere habilitación legal expresa.

El segundo de los preceptos impugnados es el art. 29, que contempla las llamadas “medidas de ahorro energético”. Concretamente se impugnan los apartados 1 y 4 del citado precepto, relativos, respectivamente, a las limitaciones de temperatura en recintos calefactados y refrigerados, y al apagado del alumbrado de escaparates.

Tras repasar el contenido de estas medidas y la justificación dada en el preámbulo de la norma para su aprobación, sustentada, en síntesis, en la existencia de una crisis energética derivada de la guerra en Ucrania y la necesidad de una reducción voluntaria de la demanda de gas ante un inminente corte total del suministro, los demandantes anticipan que, en este caso, no se discute la urgente necesidad de establecer las medidas en cuestión, sino que éstas adolecen de una tacha de inconstitucionalidad apreciable desde una perspectiva global por constituir una afectación a los derechos contemplados en los arts. 33 y 38 CE, como al principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE.

Concretamente, se aduce que las medidas en materia de iluminación de escaparates y límites a la refrigeración y calefacción, y su aplicación a un sector privado y específico de la población no resultan admisibles constitucionalmente por resultar improcedente que el Gobierno pueda obligar a los particulares a reducir su consumo energético al no ser el Estado quien suministra la energía, por no existir monopolio en este sector.

Expuesta su reflexión de que hubiese sido más adecuada la adopción de las medidas cuestionadas a través de alguno de los mecanismos previstos en el art. 116 CE o, en su caso, mediante ley de reserva ex art. 128.2 CE, los recurrentes enfocan la impugnación dirigida contra el art. 29 en la consideración de que este precepto resulta contrario al art. 14 CE. En este sentido, argumentan que las medidas de ahorro energético no son solo aplicables a las Administraciones Públicas sino que también han sido impuestas a un colectivo heterogéneo que se delimita en atención a los edificios de los que los miembros de dicho colectivo son titulares o en los que ejercen su derecho-deber al trabajo -así: tiendas, supermercados, grandes almacenes, centros comerciales, teatros, cines, auditorios, centros de congresos, salas de exposiciones, establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas, bares, restaurantes y cafeterías, estaciones y aeropuertos-, sin que sea lo mismo, por virtud de la diferente relación de sujeción, la imposición de obligaciones para reducir obligatoriamente la factura energética al dueño de un bar que imponer esta misma obligación en estaciones y aeropuertos, por lo que este tratamiento “igual de ‘desiguales’” no se adecúa a los cánones de racionalidad y proporcionalidad exigidos por este tribunal, citando en su apoyo las SSTC 76/1986, de 9 de junio; 148/1986, de 25 de noviembre; 154/2006, de 22 de mayo y 200/2001, de 4 de octubre.

Finalmente, la demanda concluye señalando que la limitación de temperaturas para la climatización de instalaciones y el ahorro energético afecta a los derechos a la propiedad (art. 33 CE), al trabajo (art. 35), a la libertad de empresa (art. 38) y al derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE), para lo cual se razona que el uso del aire acondicionado en invierno a una temperatura no superior a 19 ° C o el establecimiento de una temperatura mínima en los recintos refrigerados en verano para quienes desempeñan su trabajo en los edificios afectados, puede tener incidencia en su salud, ya que estas temperaturas deben ser puestas atendiendo, entre otros aspectos, a la actividad desempeñada por el establecimiento y la temperatura exterior existente, siendo en los comercios, por ejemplo, decisión del empresario ofrecer una temperatura más agradable a sus clientes como medio de atraerlos y retenerlos. Esto mismo es trasladable a la iluminación de los escaparates, que constituye un medio incorporado a los costes de producción respecto del cual el empresario debe poder decidir libremente cuántos recursos aplica con el fin de obtener los esperados beneficios empresariales derivados de su actividad.

6. El día 10 de enero de 2023, el abogado del Estado se personó en el procedimiento, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

7. Por diligencia de ordenación de 11 de enero de 2023, se tuvo por personado al abogado del Estado, en nombre del Gobierno, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

8. Mediante escrito registrado el 23 de enero de 2023, el abogado del Estado formuló, en nombre del Gobierno, sus alegaciones. A tal efecto, asumiendo la delimitación del recurso efectuada por los recurrentes por escrito de fecha 22 de diciembre de 2022 en cuya virtud se interesó que el recurso de inconstitucionalidad quedara circunscrito a las impugnaciones dirigidas contra los arts. 10, 29.1 y 29.4 del Real Decreto-ley 14/2022, la Abogacía del Estado defendió la constitucionalidad de estos preceptos, interesando la íntegra desestimación del recurso, de acuerdo con los siguientes argumentos que pasan a enunciarse de forma sintetizada:

Bajo el epígrafe “motivos de inconstitucionalidad”, la Abogacía del Estado realiza, primeramente, una síntesis de las distintas tachas de inconstitucionalidad en que se funda el recurso, reprochando la forma en que está redactada la demanda por cuanto, en relación con la impugnación del art. 10, dificulta la formulación de alegaciones sobre este concreto precepto por referirse “*in toto*” el argumentario empleado, salvo de forma puntual, a los arts. 9 a 13, y sosteniendo que, en su mayoría, los argumentos utilizados en la demanda son genéricos, basados en presunciones del contenido normativo futuro de normas no dictadas o en un análisis poco profundo de la realidad energética de nuestro país y las finalidades que desde las directivas comunitarias de 2002 se pretenden conseguir con la limitación de temperaturas en los edificios.

A continuación, el abogado del Estado rechaza la invocada vulneración del art. 86.1 CE, defendiendo la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

A tal fin, y en lo que hace al art. 10 del Real Decreto-ley, se argumenta que el recurso no niega que esta fuente del Derecho sea el instrumento adecuado para regular materias vinculadas a crisis sanitarias derivadas de la pandemia del Covid-19 y otras futuras, sino que cuestiona la posibilidad prevista en el art. 10 de tornar en preceptivas las directrices operativas cuando este carácter obligatorio puede articularse en cualquier momento a través de un real decreto-ley.

A juicio del representante del Estado la existencia de sucesivos brotes en distintos países como consecuencia de nuevas variantes del virus y la consecuente impredecibilidad de la emergencia de salud pública hace necesario disponer de un mecanismo que permita adaptarse a dicha evolución y establecer, en su caso, el carácter obligatorio de las directrices operativas a fin de mitigar los contagios y contribuir a la contención de la pandemia.

En su opinión, la extraordinaria y urgente necesidad de la posibilidad de establecer el carácter obligatorio de las directrices operativas adoptadas conforme a lo previsto en el art. 9 y el establecimiento del procedimiento correspondiente queda justificado, asimismo, en la exposición de motivos y en la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), por la imprevisibilidad de la evolución de la pandemia y la necesidad, una vez establecido el carácter general de recomendación de las directrices, de disponer de un mecanismo que permita la rápida implementación de las medidas de carácter obligatorio, dotado de la suficiente flexibilidad para adecuarse a la evolución de la pandemia.

Asimismo, sostiene la necesidad de reparar en la circunstancia de que recurrir a un real decreto-ley para establecer directamente la obligatoriedad de las directrices operativas no solo implicaría la innecesariedad de la audiencia a los interesados, sino que obligaría a utilizar una norma con rango de ley para activar o desactivar la obligatoriedad de medidas específicas de carácter meramente operativo y procedimental para permitir la aplicación de medidas, ahora sí, afectantes a la esfera jurídica de los ciudadanos, así como alargaría los plazos de implementación al exigir la tramitación sucesiva del real decreto-ley correspondiente y la resolución de adopción de las directrices obligatorias.

En todo caso, añade, las directrices operativas no imponen obligaciones sustantivas adicionales a los pasajeros o personal de aviación, distintas de aquellas que ya les resulten exigibles conforme a la normativa aplicable en el uso de los aeropuertos y del transporte aéreo en materia de salud pública, sanidad exterior o control de fronteras, sino que las directrices operativas son, en todo caso, obligaciones formales tendentes al cumplimiento de las anteriores.

En lo que respecta al art. 29, razona el abogado del Estado que como consecuencia de la guerra de Ucrania, el 18 de mayo de 2022 la Unión Europea adoptó el plan REPowerEU con el objetivo de poner fin a su dependencia de los combustibles fósiles rusos lo antes posible y, a más tardar, en 2027, para lo cual el plan en cuestión establece medidas relacionadas con el ahorro y la eficiencia energéticos. Asimismo, fue publicado el Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo, de 5 de agosto de 2022, sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas, cuyo contenido determinó, en gran parte, el propio del Real Decreto-ley 14/2022, y a cuyo fin de reducir voluntariamente la demanda (art. 3 del Reglamento) se encamina la previsión del art. 29 del Real Decreto-ley, constituyendo, pues, un compromiso de los Estados miembros de la UE, que podrá llegar a ser de obligado cumplimiento si la situación a nivel europeo se agrava (art. 5 del Reglamento).

Es por lo anterior, y por elementales razones de prudencia y de prospectiva, que fue determinante la necesidad de tomar desde el primer momento, y de la forma menos gravosa posible, las medidas tendentes a lograr el objetivo indicado, porque el hecho de no lograrlo voluntariamente obligaría a adoptar medidas coercitivas más agresivas para la ciudadanía y más difíciles de alcanzar, todo lo cual determinó la extraordinaria y urgente necesidad de dictar una norma con rango de ley para hacer frente, con carácter inmediato, a la situación excepcional acaecida y, por tanto, a la necesidad de acudir a la vía del real decreto-ley, pues la elaboración de una o varias leyes ordinarias, como alternativa, para regular estos supuestos, aun recurriendo al procedimiento de urgencia, hubiera necesitado de un período de tiempo necesariamente más dilatado, lo que hubiera sido incompatible con la necesidad de implementar las medidas con carácter inmediato, tal y como queda reflejado de forma expresa en la exposición de motivos de la norma (apartado I), y reiterado en el debate de convalidación del Real decreto-ley (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente de 25 de agosto de 2022, núm. 204, págs. 23 y ss.).

En consecuencia, entiende el abogado del Estado que, como se transluce de la exposición de motivos, del debate de convalidación y de la MAIN (anexo I), queda explicitada la existencia de un juicio político por parte del Gobierno y del Congreso de los Diputados que se incardina dentro de lo manifiestamente razonable, sin ser abusivo o arbitrario, y existiendo una clara conexión de sentido entre la situación exhaustivamente descrita y notoriamente conocida con las medidas adoptadas que persiguen, de forma razonable, suplir las necesidades derivadas de la situación existente.

Expuesto lo anterior, a criterio de la Abogacía del Estado, los argumentos de los recurrentes no se dirigen a negar la situación antes descrita, sino que se limitan a hacer un examen sobre la conveniencia de adoptar medidas de control de temperaturas, lo que constituye un juicio ajeno al de constitucionalidad y que corresponde, en exclusiva, al Gobierno y al Congreso de los Diputados.

Adicionalmente, señala que los recurrentes critican la regulación por el Real Decreto-ley de materia reglamentaria, siendo que en el presente caso si los fines perseguidos de lograr determinados niveles de ahorro desde el día 1 de agosto de 2022 se hubiera realizado mediante la modificación del real decreto correspondiente (Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios) no hubiera sido posible implementar las medidas con la inmediatez necesaria ya que la aprobación de la norma reglamentaria, que debe seguir el procedimiento regulado en el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27

de noviembre, del Gobierno, exigiría unos plazos incompatibles con la necesaria urgencia con la que debían adoptarse estas medidas de ahorro energético.

Igualmente, destaca el hecho de que en virtud de la disposición final decimoséptima (por error se alude a disposición adicional) las obligaciones de los apartados 1 y 4 del art. 29 tienen carácter temporal por tener vigencia hasta el 1 de noviembre de 2023, de modo que no se modifica el RD 1027/2007, el cual seguirá regulando esta materia a partir de dicha fecha.

Finalmente, y a los mismos efectos, recuerda que, de conformidad con la disposición final decimotercera, párrafo segundo: “las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por el título IV, el título V y disposición final decimosegunda de este real decreto-ley podrán ser modificadas por normas reglamentarias del mismo rango”.

A continuación, la Abogacía del Estado descarta las restantes vulneraciones atribuidas al art. 10 del Real Decreto-ley 14/2022. En su opinión, la demanda incurre en error al fijar de antemano cuál será el contenido de las directrices operativas, incurriendo en un juicio hipotético sobre el contenido futuro de aquéllas, lo que, a su juicio, queda prohibido por la jurisprudencia constitucional -invocando, en su apoyo, la STC 36/2022, FJ 3-, y así ocurre, concretamente al atribuir a las directrices un contenido que no tienen como es el de los controles sanitarios, pues las directrices se limitan a establecer medidas operativas para la “gestión de los pasajeros, el personal de aviación y el uso de los aeropuertos”, según establece el art. 9 del Real Decreto-ley; de modo que: (i) no establecen los controles sanitarios que se adoptan, en realidad, por las autoridades competentes en materia de salud pública o sanidad exterior, sino que se limitan a establecer los procedimientos operativos que se recomienda u obliga, según el caso, seguir a los aeropuertos y compañías aéreas; (ii) no establecen limitaciones de movilidad, tales como el acceso a las infraestructuras aeroportuarias y/o a los vuelos operados en ellos, que vendrán determinadas, en su caso, por las medidas adoptadas por las autoridades competentes en materia de salud pública, sanidad exterior o de controles fronterizos, y de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso, limitándose las directrices operativas a establecer los procedimientos operativos para la aplicación de aquéllas.

En desarrollo de lo anterior, evidencia el abogado del Estado que las directrices operativas aplicables a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2022 son las previstas en la resolución de 8 de abril de 2022, de la Dirección de la AESA, por la que se actualizan las directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación con relación a la pandemia Covid-19 (BOE núm., 110, de 9 de mayo de 2022), reproduciendo parte de su

contenido, y concluyendo de éste que se trata de medidas que nada tienen que ver con la suspensión o limitación de derechos fundamentales y la declaración o no del estado de alarma o excepción, en tanto se limitan a imponer obligaciones a los gestores aeroportuarios y operadores aéreos para la implementación de las medidas adoptadas por las autoridades competentes, y conforme a la normativa aplicable, en materia de gestión de pasajeros, personal aeronáutico y uso de los aeropuertos.

En definitiva, concluye señalando el representante del Estado que las directrices operativas son instrumentales para la aplicación de las medidas exigibles a pasajeros y personal de la aviación en el uso de los aeropuertos y el transporte aéreo conforme a la normativa de salud pública, sanidad exterior y/o control de fronteras aplicable en cada caso, sin que por su naturaleza y contenido impliquen limitaciones a derechos fundamentales.

Finalmente, la Abogacía del Estado dedica sus últimas alegaciones a rechazar las vulneraciones a la libertad de empresa (art. 38 CE), la propiedad privada (art. 33 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE) que los recurrentes imputan al art. 29.1 y 4 del Real Decreto-ley.

Para ello, comienza apuntando que, en lo que a la vulneración del principio de igualdad se refiere, el art. 29 es, en este punto, idéntico a la regulación contenida en el RD 1027/2007, salvo que se refiere a todo tipo de energía y no solo a la de origen convencional, permitiendo el artículo en su conjunto un amplio campo de actuación por parte de las comunidades autónomas en orden a concretar limitaciones según el sector de actividad al señalar que “no tendrán que cumplir dichas limitaciones de temperatura aquellos recintos que justifiquen la necesidad de mantener condiciones ambientales especiales o dispongan de una normativa específica que así lo establezca. En este caso debe existir una separación física entre el recinto con los locales contiguos que vengán obligados a mantener las condiciones indicadas anteriormente.”(art. 29.1).

En su consideración, estamos ante una legislación básica que permite su desarrollo por las comunidades autónomas, lo que impide entender que esté formulada en términos de tal rigidez que cercene el margen de desarrollo autonómico y la necesaria concreción según las particularidades del sector de actividad afectado.

Por ello, sostiene el abogado del Estado que, no habiendo tenido en cuenta los recurrentes los aspectos anteriores, no estamos sino ante una crítica genérica que carece de todo desarrollo argumental vinculado a la vulneración material de la Constitución que pueda

considerarse relevante a la hora de examinar la tacha relativa a la vulneración del principio de igualdad.

Por lo demás, en cuanto a la libertad de empresa, el representante del Estado argumenta que la medida cuestionada resulta plenamente acorde a la doctrina constitucional (se invoca la STC 35/2016), al perseguir fines constitucionalmente legítimos (protección del medio ambiente, eficiencia energética, conservación de recursos naturales, reducción de la dependencia energética) y ser proporcional para este fin mediante la fijación de temperaturas máximas y mínimas en los edificios, que constituye el 40% del consumo total de energía de la UE.

9. En fecha 7 de febrero de 2023 se presentó escrito en nombre y representación de los cincuenta y dos diputados recurrentes, todos ellos integrantes del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso, formulando recusación contra el presidente del tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y las magistradas y magistrado doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso. Designándose por diligencia de ordenación de 13 de febrero de 2023 al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla ponente para la resolución del referido incidente, el Pleno del tribunal dictó auto acordando la inadmisión de las recusaciones promovidas en el presente recurso de inconstitucionalidad.

10. Mediante providencia de 9 de enero de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, desistimiento parcial y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, se interpone inicialmente contra los arts. 1.1, 1.4, 2.1, 10, 29.1 y 29.4, del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

No obstante, interpuesto el recurso, por los cincuenta y dos diputados recurrentes se presentó escrito manifestando su renuncia a la impugnación dirigida contra los arts. 1.1, 1.4 y 2.1, solicitando se tenga por recurridos únicamente los arts. 10, 29.1 y 29.4 del citado Real Decreto-ley. Esta circunstancia obliga a efectuar un pronunciamiento inicial al respecto, pues la respuesta que se le dé tiene indudable incidencia sobre la delimitación del objeto del recurso.

Aun cuando el escrito de los recurrentes alude al término de “renuncia”, el mantenimiento de la pretensión de recurrir, aunque delimitado a un número menor de preceptos de los inicialmente impugnados, justifica su tratamiento como desistimiento parcial.

El desistimiento aparece contemplado como modo de terminación de los procesos constitucionales en el art. 86 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo art. 80 remite, a su vez, a la Ley de enjuiciamiento Civil (LEC) para la regulación con carácter supletorio de este acto procesal (arts. 19.1 y 20.2 y 3 LEC).

Para aceptar o no el desistimiento parcial planteado han de tenerse en cuenta todas las circunstancias que concurren en el caso, pero singularmente, la conformidad o la oposición de los demás personados en el proceso (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 1 y ATC 20/2019, de 26 de marzo, FJ 1).

En el presente caso, no ha existido oposición al desistimiento parcial por las demás partes personadas y la Abogacía del Estado, única parte que ha formulado alegaciones, ha mostrado tácitamente su conformidad al haber limitado aquéllas a dar respuesta a las impugnaciones mantenidas por los recurrentes. En consecuencia, y no advirtiendo el tribunal razones de interés constitucional que aconsejen lo contrario (AATC 34/1993, de 26 de enero; 30/2006, de 1 de febrero; 79/2008, de 11 de marzo; 288/2013, de 17 de diciembre; 186/2014, de 15 de julio; 223/2015, de 15 de diciembre y 20/2019, de 26 de marzo), procede acceder al desistimiento parcial que afecta a las impugnaciones dirigidas contra los arts. 1.1, 1.4 y 2.1 del Real Decreto-ley 14/2022.

El objeto del recurso queda, por tanto, circunscrito, sin perjuicio de lo que diremos después, a los arts. 10, 29.1 y 29.4, cuyo contenido es del tenor siguiente:

“Artículo 10. *Obligatoriedad de las directrices operativas.*

1. Por orden del titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del titular del Ministerio de Sanidad, se podrá establecer el carácter obligatorio de la totalidad de las directrices operativas o de cualquiera de sus preceptos.

2. La orden prevista en el apartado 1 se tramitará por el procedimiento de urgencia, lo que determina que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

3. El Comité de Facilitación podrá recomendar a la AESA la declaración de equivalencia con respecto a las directrices operativas, de cualesquiera otras recomendaciones internacionales para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación que ofrezcan niveles de eficacia equivalentes a las directrices operativas, en orden a minimizar el riesgo sanitario en el transporte aéreo. En tal caso y sujeto al principio de reciprocidad, se entenderá que el cumplimiento por las compañías aéreas de terceros países de las recomendaciones internacionales declaradas equivalentes, satisface lo previsto en este capítulo.”

“Artículo 29. *Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización.*

Uno. La temperatura del aire en los recintos habitables acondicionados que se indican en el apartado 2 de la I.T. 3.8.1 del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, se limitará a los siguientes valores:

a) La temperatura del aire en los recintos calefactados no será superior a 19 °C.

b) La temperatura del aire en los recintos refrigerados no será inferior a 27 °C.

c) Las condiciones de temperatura anteriores estarán referidas al mantenimiento de una humedad relativa comprendida entre el 30 % y el 70 %.

Las limitaciones anteriores se aplicarán exclusivamente durante el uso, explotación y mantenimiento de la instalación térmica, por razones de ahorro de energía, con independencia de las condiciones interiores de diseño establecidas en la I.T. 1.1.4.1.2 del citado Reglamento o en la reglamentación que le hubiera sido de aplicación en el momento del diseño de la instalación térmica.

Los umbrales de temperatura indicados anteriormente deberán ajustarse, en su caso, para cumplir con lo previsto en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

No tendrán que cumplir dichas limitaciones de temperatura aquellos recintos que justifiquen la necesidad de mantener condiciones ambientales especiales o dispongan de una normativa específica que así lo establezca. En este caso debe existir una separación física entre el recinto con los locales contiguos que vengan obligados a mantener las condiciones indicadas anteriormente.

[...]

Cuatro. El alumbrado de escaparates regulado en el apartado 6 de la Instrucción Técnica Complementaria EA-02 del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior, aprobado por Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, deberá mantenerse apagado desde las 22 horas. Está (Sic) disposición también aplicará al alumbrado de edificios públicos que a la referida hora se encuentren desocupados.”

Según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, los recurrentes consideran que: (i) el art. 10 del Real Decreto-ley 14/2022 resulta contrario a los arts. 9.1, 9.3, 14, 17, 18.1, 19, 86.1, 116, 55.1 y 103 CE; y (ii) el art. 29.1 y 4 del Real Decreto-ley 14/2022 vulnera los derechos reconocidos en los arts. 14, 33, 35, 38 y 43.1 CE.

De contrario, la Abogacía del Estado interesa la íntegra desestimación del recurso por las razones también detalladas en los antecedentes.

2. Consideraciones previas sobre el objeto del recurso

A las consideraciones relativas al desistimiento parcial apreciado, deben añadirse otras con incidencia también en la delimitación del objeto del proceso y su pervivencia misma:

A) El tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley 14/2022 en la STC 20/2024, de 31 de enero, que limitó su pronunciamiento al art. 29, único precepto que se impugnaba. Este precepto es cuestionado, como se ha visto, también en el presente recurso de inconstitucionalidad, concretamente en sus apartados 1 y 4, que contemplan medidas que, tal y como apreciamos en la citada STC 20/2024, FJ 2, han perdido vigencia en el momento actual, por haberla tenido solo hasta el 1 de noviembre de 2023, en virtud de la disposición final decimoséptima 2.a) del Real Decreto-ley.

En estos casos, la doctrina constitucional señala que la “regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso (por todas, SSTC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 2; 216/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 9/2013, de 28 de enero, FJ 2 y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 2), ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración de ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento” [SSTC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b) y 20/2024, de 31 de enero, FJ 2].

Dicha regla tiene, no obstante, una serie de excepciones que determinarían la pervivencia del objeto, como son: (i) que la controversia tenga carácter competencial y no

pueda entenderse resuelta con la modificación o derogación de la norma [SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b) y 38/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]; (ii) que se denuncie la infracción del art. 86.1 CE [SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 1; 137/2003, de 3 de julio, FJ 2; 108/2004, de 30 de junio, FJ 4; 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c); 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 2; 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2 b) y 15/2023, de 7 de marzo, FJ 2]; (iii) que se sostenga la infracción del art. 81.1 CE relativo a la reserva de ley orgánica [SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 10; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 b); 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 2 B) (i); 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 2 a) y 95/2025, de 9 de abril, FJ 2 A)]; o (iv) que se denuncie la infracción de los arts. 116 y 55 CE, por análogas razones a las existentes en los supuestos de denuncias de infracción de los arts. 86.1 y 81.1 CE, esto es, por “la necesidad de velar por el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa constitucionalmente establecido” [SSTC 67/2024, FJ 2 y 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 2 a)].

Ninguna de estas excepciones concierne a la impugnación aquí dirigida contra el art. 29.1 y 4 del Real Decreto-ley 14/2022, que se presenta como una censura de carácter sustantivo fundamentada en la vulneración de los derechos contemplados en los arts. 14, 33, 35, 38 y 43.1 CE.

Es cierto que los artículos 86.1 y 116 CE -al igual que el 128.1 CE- son citados, al culminar la demanda, como preceptos constitucionales también considerados infringidos por el art. 29.1 y 4 del Real Decreto-ley; sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

En relación con el art. 86.1 CE, su mera invocación formal colisiona con la aseveración de los recurrentes de que “no [se] discute la urgente necesidad de establecer [las] medidas” reguladas en el art. 29.1 y 4, y sin que exista, por otro lado, argumentación alguna tendente a cuestionar que tales medidas hayan respetado los límites materiales a que está sujeta la utilización del instrumento normativo propio de la legislación de urgencia, como sí se hace en relación con el art. 10 del Real Decreto-ley. Por ello, no es apreciable censura alguna del art. 29 fundada en la infracción del art. 86.1 CE.

Tampoco puede entenderse que exista tacha fundamentada en una alegada infracción del art. 116 CE. A diferencia, de nuevo, de la impugnación dirigida contra el art. 10, en que el argumentario de los recurrentes en relación con la vulneración del art. 116 CE se sustenta en un juicio de confrontación entre el precepto legal cuestionado y la norma fundamental, en cambio, en la afectante al art. 29.1 y 4, el art. 116 CE es meramente considerado por los recurrentes para reflexionar acerca de la conveniencia de que las medidas contempladas en dicho precepto se

hubieran adoptado a través de alguno de los mecanismos previstos en dicho precepto constitucional. Igual ocurre con el art. 128.1 CE respecto de la conveniencia de haber aprobado la ley a que alude este precepto. Tiene razón, por tanto, la Abogacía del Estado al señalar que la argumentación de la demanda en este punto se encamina a hacer un juicio de conveniencia sobre la adopción de medidas de control de temperaturas. Debe concluirse, pues, que no se cumple con la exigencia de razonar de forma suficiente la pretendida incompatibilidad entre el precepto legal y la norma constitucional (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 9; 82/2020, de 15 de julio, FJ 2; 108/2021, 13 de mayo, FJ 2; 37/2022, 10 de marzo, FJ 6 y 8/2023, de 22 de febrero, FJ 2).

La consecuencia de lo anterior no puede ser otra, en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, que la de declarar que la pérdida de vigencia del art. 29, en sus apartados 1 y 4, hace decaer las impugnaciones dirigidas contra este precepto, privando, así, parcialmente de objeto al recurso, que se limitará al examen de constitucionalidad del art. 10 del Real Decreto-ley 14/2022.

B) Por otro lado, dicho art. 10 es objeto de impugnación por una muy variada índole de motivos, entre los cuales se encuentran los de vulnerar los principios seguridad jurídica e igualdad *ex* arts. 9.3 y 14 CE, respectivamente.

Sin embargo, el modo en que se plantea la demanda en relación con estas impugnaciones llevará a excluirlas del enjuiciamiento del recurso por las siguientes razones:

No existe en la demanda censura expresa dirigida al art. 10 sobre la base de la vulneración de los principios reconocidos en los arts. 9.3 y 14 CE, sino que, en realidad, éstos son objeto de consideración para fundamentar distintas quejas contra el art. 9 que, sin embargo, no es objeto de pretensión de declaración de inconstitucionalidad de acuerdo con el suplico de la demanda en relación con el fundamento de Derecho 1.5 (parágrafo 21). Así ocurre en el parágrafo 104 de la demanda en el que implícitamente se le atribuye al art. 9.1 una indeterminación notoria por no especificar qué concretos organismos de la Unión Europea son los competentes para declarar la emergencia de la salud pública dentro de su ámbito espacial de competencia, como en el parágrafo 118 que alude expresamente al art. 9.3 del Real Decreto-ley por adolecer de oscuridad y ser susceptible de generar numerosos conflictos competenciales y situaciones de desigualdad discriminatoria entre españoles por remitir a las normas que establezcan las comunidades autónomas cuando se trate de implementar medidas en los

aeropuertos de competencia autonómica. Dichas quejas se articulan, por tanto, contra el art. 9 y no contra el art. 10 del Real Decreto-ley.

Al respecto, hemos sostenido reiteradamente que la deficiente o insuficiente fundamentación faculta al tribunal a rechazar la acción en aquello que se encuentre insuficientemente fundado o a no examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, y más recientemente la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 2). En efecto, hemos venido declarando que “nuestro pronunciamiento debe centrarse en los aspectos señalados en la demanda ‘sin que este tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no solo carece de una argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas’ (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, ‘exceden de la pretensión planteada’ (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). Así, ‘cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13 y 68/2021, de 18 de marzo, FJ 2); o dicho de otro modo “que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” (SSTC 43/1996, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 y 16/2021, de 28 de enero, FJ 5).

En consecuencia, como se ha anticipado, las impugnaciones basadas en la infracción de los arts. 9.3 y 14 CE quedarán fuera de nuestro examen.

C) Finalmente, del contenido de la demanda es apreciable que la censura que los recurrentes dirigen al art. 10, lo es, específicamente, a sus apartados 1º y 2º, dejando a salvo, en cambio, el apartado 3º, por lo que nuestro enjuiciamiento ha de limitarse consecuentemente a los dos primeros en los términos que fijamos a continuación.

A juicio de los recurrentes, el art. 10.1 contraviene, en primer lugar, el art. 86.1 CE tanto en cuanto al cumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, como desde la perspectiva de los límites materiales a que ha de sujetarse la

legislación de urgencia; en concreto, por facultar el apartado 1 de dicho artículo al titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a establecer, por orden ministerial, el carácter obligatorio de las directrices operativas previstas en el art. 9.1 y que, conforme a este precepto tienen, con carácter general, naturaleza de recomendaciones. Asimismo, la previsión del art. 10.1 resultaría no solo contraria al art. 86.1 CE, y a los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 17.1, 18.1 y 19 CE, sino también al art. 116 CE, en relación con el art. 55 CE, por efectuar una regulación afectante a dichos derechos fundamentales que solo pueden ser limitados o suspendidos puntualmente en situaciones de anomalía constitucional. Por último, sostienen que la habilitación dada al ministro en el art. 10.1 para convertir en obligatorias las directrices operativas a través del procedimiento de urgencia previsto en el art. 10.2 constituye una deslegalización con merma de las garantías de los administrados que ocasiona la infracción del art. 9.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 103 CE.

D) Correspondiendo a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas (de entre las más recientes, las SSTC 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2 y 133/2025, de 10 de junio, FJ 2), nuestro examen comenzará por el análisis de la concurrencia en el presente caso del presupuesto habilitante de los decretos leyes (art. 86.1 CE). Acto seguido, de no estimarse el anterior motivo, se examinarán conjuntamente, por ser cuestiones íntimamente relacionadas, las tachas atinentes a los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1), la presunta lesión de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 17.1, 18.1 y 19 CE y las previsiones contenidas en el art. 116 CE en relación con el art. 55 CE. Finalmente, concluiremos nuestro enjuiciamiento verificando si la regulación contenida en el art. 10.1 y 2 constituye una deslegalización contraria a los arts. 9.1, 9.3 y 103 CE.

3. Sobre el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE)

A) Posición de las partes.

En síntesis, la demanda sostiene la falta de extraordinaria y urgente necesidad para la adopción, por medio de real decreto-ley, de las medidas contenidas en el art. 10; dado que, al tiempo de su aprobación, la situación sanitaria derivada de la pandemia por Covid-19 se encontraba controlada, siendo que la flexibilización pretendida por el Real Decreto-ley 14/2022 colisiona con la previsión de su art. 10.1 de permitir convertir, por medio de orden ministerial, en obligatorias las directrices operativas que, conforme a la disposición transitoria primera,

tienen, con carácter general, naturaleza de recomendaciones. En su opinión, de existir futuras pandemias ello constituiría el presupuesto habilitante para dictar un nuevo real decreto-ley pero no para que por medio de este Real Decreto-ley se faculte al ministro competente a adoptar medidas restrictivas.

Para el abogado del Estado se cumple el presupuesto habilitante en los términos de la jurisprudencia constitucional aplicable, considerando que la posibilidad de establecer el carácter obligatorio de las directrices operativas se justifica por la imprevisibilidad de la evolución de la pandemia y la necesidad de disponer de un mecanismo que permita una implementación ágil y flexible de las correspondientes medidas.

B) Doctrina constitucional.

La STC 20/2024, de 31 de enero, que, como hemos referido en el fundamento jurídico anterior, se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, lo hizo concretamente, al margen de otras impugnaciones, desde la perspectiva del cumplimiento de los presupuestos formales que, de acuerdo con el art. 86.1 CE, habilitan al uso de la figura del decreto-ley, y en ella concluimos [FJ 3 D)] la plena constitucionalidad del aludido precepto, desde la mencionada perspectiva.

Tal conclusión no nos faculta ahora a desestimar, por remisión a lo dicho en aquella sentencia, la impugnación del art. 10 por este mismo motivo, pues nuestra doctrina es clara a la hora de señalar que “cuando las medidas adoptadas en un mismo decreto-ley pertenezcan a sectores materiales distintos [como es el caso] ello obliga a analizarlas desde una visión global, pero en todo caso la extraordinaria y urgente necesidad debe concurrir en relación con cada una de ellas” [entre otras, SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5 y 15/2023, de 7 de marzo, FJ 3 c)]; ahora bien, en su FJ 3 B) la STC 20/2024 efectuó una síntesis de la doctrina constitucional aplicable, relativa al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, que cumple dar aquí por reproducida, sin perjuicio de que debamos recordar, por su importancia, que (i) el art. 86.1 CE, al habilitar al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley, establece una facultad excepcional al procedimiento legislativo ordinario que se encuentra sometida a estrictos requisitos en la Constitución y en que lo determinante es que la situación que se trata de afrontar venga cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia; (ii) los términos “extraordinaria y urgente necesidad” constituyen un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, en cuya virtud lo que incumbe a este tribunal es efectuar un control externo consistente en verificar, pero no sustituir, el juicio político que corresponde a

los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; (iii) dicho control requiere el análisis, por un lado, de la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación del decreto-ley y, por otro, de la necesaria conexión de sentido que ha de existir entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella; (iv) el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de los factores que llevaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, en el debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración; y (v), por último, para valorar la existencia de conexión de sentido se ha de estar al contenido y a la estructura de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido, exigiéndose que las medidas que en él se incluyen sean, en principio, medidas concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia.

C) Justificación aportada por el Gobierno.

a) En lo que concretamente se refiere a las medidas relativas al transporte aéreo, en que se inserta el art. 10 cuestionado, se argumenta en el preámbulo lo siguiente:

“El Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, en su capítulo II, estableció diversas medidas de obligado cumplimiento para hacer frente al COVID-19 en el sector del transporte aéreo. Entre esas medidas, en el artículo 3 se determinó el procedimiento para la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las Directrices operativas adoptadas por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de la Aviación (EASA) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación en relación con la pandemia COVID-19 en los aeropuertos, estableciendo su carácter obligatorio.

La evolución de la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, en particular por el grado de inmunización alcanzado y, como consecuencia de ello, la significativa reducción de la gravedad de sus efectos, exigen eliminar la obligatoriedad de la aplicación de dichas directrices operativas, que en el ámbito de la Unión Europea nacieron como recomendaciones, para dotarlas de este carácter, evitando imponer obligaciones adicionales a las exigibles en el ámbito de la Unión Europea, en particular en un contexto de reactivación del sector y del turismo asociado al período vacacional, en un momento en que la crisis ocasionada por la guerra en Ucrania y su impacto en la economía podría afectar a la competitividad del mercado español. Es necesario, no obstante, contemplar la eventualidad de que por la evolución de la pandemia debido a la aparición de variantes del SARS-CoV-2 que por su contagiosidad o la gravedad de las patologías que desencadene deban establecerse como obligatorias todas o algunas de esas Directrices operativas.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 9 de este real decreto-ley extiende la aplicación del procedimiento para la adopción de directrices operativas a otras situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional declaradas por la Organización Mundial de la Salud que por su impacto justifiquen la adopción, por parte de los organismos competentes de la Unión Europea o una organización internacional de la que España sea parte, de directrices operativas, guías o recomendaciones para la gestión de los pasajeros aéreos, del personal de aviación o del uso de los aeropuertos. Se aprovecha así, un procedimiento que se ha mostrado eficaz para la aplicación de las medidas de prevención y contención de la transmisión del SARS-CoV-2 en el ámbito del transporte aéreo, para disponer de un instrumento permanente de respuesta ante enfermedades tan contagiosas y de rápida propagación como la COVID-19.”

b) En el debate de convalidación de la norma (“Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”. Pleno y Diputación Permanente, núm. 204, 25 de agosto de 2022, págs. 26 y 27) la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana indicó que el Real Decreto-ley, en lo que concierne al transporte aéreo “elimina la obligatoriedad de la aplicación de las directrices de operación vinculadas con la pandemia en los aeropuertos y se establece que sean recomendaciones”, lo que se justificó con “la evolución de la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19” y la necesidad de seguir “los pasos de nuestro entorno, eliminando trabas y, por tanto, potenciando la competitividad del sector del transporte y también del turismo.”

c) Por último, la memoria de análisis de impacto normativo insiste en estas ideas en varios de sus apartados:

(i) En el apartado 1.1 dedicado a la oportunidad de la norma y su motivación, se indica (págs. 13 y 14) lo siguiente:

“Respecto a las medidas en el ámbito del transporte aéreo en situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional, la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (EASA) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC) emitieron un documento conjunto que define medidas para garantizar la seguridad de la salud de los viajeros aéreos y el personal de aviación una vez que las aerolíneas reanudaran los horarios de vuelo regulares tras la grave interrupción causada por COVID -19.

Las pautas de las directrices operativas adoptadas por EASA/ECDC otorgan una importancia primordial a la seguridad de la salud en cada etapa del viaje de un pasajero de principio a fin. Al reconocer que los aeropuertos, las aerolíneas y las aeronaves son diferentes, se adopta un enfoque pragmático en la implementación, destacando y brindando orientación sobre las formas en que las ubicaciones y situaciones individuales se pueden rediseñar mejor para cumplir con los nuevos estándares de seguridad de la salud.

Teniendo en cuenta el mayor conocimiento sobre la pandemia; el desarrollo de métodos de diagnóstico y de medidas de prevención, incluyendo las mejoras tecnológicas; el avance de los tratamientos médicos, y el alto grado de inmunización de la sociedad, es necesario flexibilizar la implantación del carácter obligatorio de las directrices operativas de EASA/ECDC en el Estado Español, con objeto de alinearnos con el resto de los Estados Miembros, establecer una política común de medidas sanitarias en el entorno de la Unión y no imponer a los

aeropuertos y compañías aéreas obligaciones adicionales a las exigibles en la UE que, en estos momentos, las autoridades sanitarias no juzgan necesarias.

Lo anterior, sin desconocer, de un lado que la emergencia de salud pública, aunque su evolución orienta a un mayor control y a que se convierta en una enfermedad contagiosa y controlable con medidas menos restrictivas, sigue declarada como pandemia internacional y, por otro lado, que no es descartable la propagación de una nueva variante del coronavirus SARS-CoV-2 que obligue a reactivar como obligatorias alguna de las restricciones que conforme a la modificación propuesta se establecen como recomendaciones.

Por otra parte, el mecanismo de adopción de las Directrices EASA/ECDC ha demostrado ser una valiosa herramienta para uniformizar y estructurar las medidas de prevención sanitaria en los aeropuertos nacionales, ante enfermedades tan contagiosas y de rápida propagación como la COVID-19, en particular teniendo en cuenta la cada vez mayor frecuencia de la transmisión de determinadas enfermedades contagiosas fuera de los territorios en que estas tienen carácter endémico, así como de la transmisión a los seres humanos de virus de procedencia animal para los que no existe inmunidad en la población, y los cada vez más frecuentes riesgos de que estos eventos se conviertan en emergencias de carácter internacional.

Conforme a lo anterior, conviene mantener el mecanismo de incorporación de las Directrices operativas adoptadas por EASA-ECDC, aunque con carácter general de recomendaciones, contemplando la posibilidad de que, atendiendo a las necesidades de salud pública derivadas de la evolución de la pandemia, dichas directrices o alguno de los aspectos contempladas en ellas deban implementarse como obligatorias, al tiempo que se posibilite utilizar este recurso para atender otras situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional que puedan declararse por la OMS y que justifiquen la adopción por la propia EASA-ECDC de directrices operativas para el transporte aéreo, u otros organismos internacionales. Emergencias de salud pública que, por su propia naturaleza, son imprevisibles y requieren de la rápida adopción de medidas de mitigación en su propagación.”

(ii) En el apartado 1.2 relativo a los objetivos de la norma (pág. 43) se apunta que:

“Conviene mantener el mecanismo de incorporación de las Directrices operativas adoptadas por EASA-ECDC, aunque con carácter general de recomendaciones, contemplado la posibilidad de que, atendiendo a las necesidades de salud pública derivadas de la evolución de la pandemia, dichas directrices o alguno de los aspectos contempladas en ellas deban implementarse como obligatorias, al tiempo que se posibilite utilizar este recurso para atender otras situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional que puedan declararse por la OMS y que justifiquen la adopción por la propia EASA-ECDC de directrices operativas para el transporte aéreo, u otros organismos internacionales. Emergencias de salud pública que, por su propia naturaleza, son imprevisibles y requieren de la rápida adopción de medidas de mitigación en su propagación.”

(iii) Finalmente, en el apartado 3.1 en que concretamente se analiza la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, se razona en los siguientes términos (págs. 66 y 67):

“En relación con las medidas en el ámbito del transporte aéreo en situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional, la evolución de la pandemia, el avance de la vacunación e inmunidad de la población contra el SARS-CoV2, aconsejan la progresiva adecuación de las distintas restricciones aprobadas en diversos ámbitos, todo ello en atención al elevado nivel de protección alcanzado por la ciudadanía y en orden a contribuir a la

recuperación de la actividad económica y la paulatina vuelta a la normalidad, en particular de cara a la reactivación del turismo.

En el ámbito del transporte aéreo, en consonancia con las medidas adoptadas por los países de nuestro entorno, procede relajar la imposición de dichas medidas, manteniéndolas como recomendaciones, a través de materiales de guía u orientación, sin perjuicio de poder restablecer su obligatoriedad, adecuándolo a las necesidades de cada momento, en caso de que la evolución de la pandemia así lo requiriese.

Establecida en la ley la obligación de cumplimiento obligatorio de las Directrices operativas adaptadas, resulta de extraordinaria y urgente necesidad flexibilizar dicha obligatoriedad al objeto de mantener la necesaria proporcionalidad entre las necesidades de salud pública y las obligaciones impuestas a las compañías aéreas que operan en los aeropuertos españoles y a los propios aeropuertos, al tiempo que, igualmente, resulta de extraordinaria y urgente necesidad que se mantenga dicha flexibilización en orden a la recuperación de la industria turística, en particular atendiendo a los riesgos económicos actuales derivados de la guerra en Ucrania y el encarecimiento de los combustibles, que puede verse lastrada por la imposición de restricciones inhabituales en otros mercados competencia directa del mercado turístico nacional.

Esta flexibilización que pasa, conforme a la propuesta, por dotar a las Directrices operativas adaptadas de la naturaleza de recomendaciones, debe permitir, igualmente, que aquellas que se juzguen precisas para mitigar los efectos de un rebrote en los contagios con efectos graves sobre la salud pública puedan establecerse como obligatorias, lo que, dada la impredecibilidad sobre futuras variantes y la duración de los efectos preventivos de la inmunidad alcanzada por la población, resulta igualmente de extraordinaria y urgente necesidad.

No obsta a lo anterior que la propuesta opte por generalizar el mecanismo para la adopción de las medidas de gestión de pasajeros aéreos y del personal de aviación a las situaciones de emergencias de salud pública de importancia internacional declaradas por la OMS, cuando por su impacto justifiquen la adopción de directrices operativas, guías o recomendaciones por los organismos competentes de la Unión Europea o una organización internacional de la que España sea parte. De un lado, porque la propuesta es eficaz a los efectos de flexibilización necesarios en orden a la aplicación de las Directrices adaptadas frente a la COVID-19, cuyas razones de extraordinaria y urgente necesidad ya se han indicado. De otro, porque la impredecibilidad en cuanto al surgimiento de nuevas emergencias de salud pública de importancia internacional que requieran aplicar restricciones en el transporte aéreo, así como la evidencia de que la probabilidad de nuevas pandemias es cada vez más alta, determinan igualmente la extraordinaria y urgente necesidad de aplicar un mecanismo que se ha demostrado eficaz para la implementación de las medidas preventivas adoptadas en el ámbito europeo o internacional para mitigar la transmisión de las infecciones causantes de la emergencia de salud pública de importancia internacional.”

D) Enjuiciamiento.

a) Justificación del presupuesto habilitante.

De una valoración conjunta de los argumentos ofrecidos en el expediente de elaboración de la norma, en el preámbulo y en el debate parlamentario de convalidación, este tribunal

considera, desde la perspectiva del control externo que le compete, que el Gobierno ha aportado una justificación explícita y razonada de la opción normativa adoptada, identificada en la necesidad de flexibilizar el régimen de las denominadas directrices operativas, originariamente adoptadas por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (EASA) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de enfermedades (CDC), y que hasta la fecha tenían carácter obligatorio, para transformarlas en recomendaciones, apoyándose para ello tanto en la favorable evolución de la pandemia por Covid-19 como en la necesidad de potenciar una pronta reactivación de la economía sustentada, en particular, en la competitividad de los sectores del transporte y el turismo, sin excluir la posibilidad de restaurar, a través de un mecanismo ágil, la obligatoriedad de dichas directrices si la evolución epidemiológica lo hiciera necesario atendiendo a las circunstancias de cada momento.

El análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante debe contemplar las dos decisiones del legislador de urgencia -tanto la de transformar medidas de protección de la salud pública en recomendaciones, como la de establecer un procedimiento sencillo y eficaz para volver a la situación anterior- y ello en el contexto de incertidumbre de la pandemia que se estaba viviendo, que si bien aconsejaba la desescalada también la previsión de mecanismos ágiles para afrontar las consecuencias imprevisibles de aquélla.

No estamos, ante una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino ante la referencia a una concreta coyuntura derivada de la mejora de la situación sanitaria afectada por la pandemia de Covid-19 y la necesidad de adecuar con prontitud a dicha situación las medidas aplicables a las compañías aéreas que operan en los aeropuertos españoles, y a los propios aeropuertos, a fin de que la competitividad del sector turístico nacional no se vea afectada en exceso frente a sus competidores extranjeros, al tiempo que se faculta a revertir en cualquier momento tal flexibilización ante un impredecible o imprevisible rebrote o empeoramiento de la crisis sanitaria.

La pandemia de Covid-19, como hemos tenido ya oportunidad de advertir [STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 b)], ha constituido un contexto propicio para la producción normativa de urgencia por plantear una situación de emergencia inédita e imprevisible al provocar una ruptura de la normalidad social, económica y política que afectó también al sistema de producción legislativa, generando la necesidad de definir políticas públicas de respuesta inmediata ante los nuevos problemas asociados a ella; necesidad que encontró su

cauce, por lo que aquí interesa, en la facultad de dictar disposiciones legislativas provisionales que el art. 86.1 CE confiere al Gobierno.

La concurrencia de una situación de estas características no exime al Gobierno de la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE -y que, en el presente caso, por las razones expuestas, estimamos satisfecha-, como tampoco le legitima automáticamente para la adopción de cualquier medida mediante decreto-ley pues solo serán admisibles aquellas que guarden la debida conexión de sentido con la situación de emergencia afrontada (SSTC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 4; 111/2021, de 13 de mayo, FFJJ 5 y 6 y 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5 b)]; requisito, este último, cuyo cumplimiento procedemos a verificar a continuación.

b) Conexión de sentido.

Para el tribunal las medidas implementadas gozan de la necesaria relación de congruencia con la situación de urgencia definida.

Dicha correlación es fácilmente apreciable, por un lado, en la relajación de las exigencias sanitarias aplicables al transporte aéreo respecto de la necesidad de proteger el posicionamiento competitivo de este sector y del turismo nacional frente a otros mercados con carácter urgente dada la fecha de la aprobación del decreto-ley (agosto de 2022) y motivado por la mejora de la situación sanitaria.

También es constatable sin dificultad la relación de adecuación que concierne a la concreta previsión del art. 10.1 -de facultar al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del titular del Ministerio de Sanidad, a establecer el carácter obligatorio de la totalidad de las directrices operativas o de cualquiera de sus preceptos- respecto de la situación descrita por el Gobierno, sin que ello se vea enervado por las alegaciones de los demandantes sustentadas en la consideración de que el surgimiento de nuevas crisis sanitarias o el agravamiento de la existente habilitaría a dictar un nuevo real decreto-ley pero no así el presente. Es claro, a criterio de este tribunal, que lo que se pretende es una súbita reacción ante una situación de emergencia de salud pública derivada de enfermedades, como la Covid-19 que, como se ha dicho ya, por su propia naturaleza, son imprevisibles y de rápido contagio y propagación, lo que justifica la pronta adopción de medidas para mitigar sus efectos.

Puede afirmarse, en consecuencia, que estamos ante “medidas concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación que ha determinado el uso de la legislación de urgencia” [SSTC 70/2016, de 14 de abril, FFJJ 6 y 7 y 20/2024, de 31 de enero, FJ 3, D) b)].

4. Sobre los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE) en relación con los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 17.1, 18.1 y 19 CE y las previsiones contenidas en los arts. 116 y 55 CE

A) Posición de las partes.

A juicio de los recurrentes la facultad, *ex art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022*, de establecer por orden ministerial el carácter obligatorio de las directrices operativas, al poder suponer la imperatividad de someter a los pasajeros a controles sanitarios, así como en atención al resultado de aquéllos, la denegación del acceso a la infraestructura aeroportuaria, del embarque o el desalojo de la aeronave, incurre en afectación de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 17.1, 18.1 y 19 CE, contraviniendo el límite material del art. 86.1 CE hasta el punto de constituir una limitación o suspensión de aquellos derechos que resulta contraria a los arts. 116 CE y 55.1 CE por poder acordarse únicamente en los estados de anomalía constitucional previstos en estos últimos preceptos.

El Abogado del Estado niega que el art. 10.1 produzca las infracciones denunciadas, considerando que la demanda incurre en error al atribuir a las directrices operativas el concreto contenido de imponer controles sanitarios que se prevé en el art. 12.2, siendo que, en realidad, las directrices operativas vigentes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2022 son las contempladas en la resolución de 8 de abril de 2022, de la Dirección de la Agencia estatal de Seguridad Aérea (BOE núm., 110, de 9 de mayo de 2022) que nada tienen que ver con la eventual suspensión o limitación de derechos fundamentales, sino que tienen una función meramente instrumental consistente en asegurar los protocolos operativos para la puesta en marcha de las medidas exigibles, conforme a la normativa aplicable en cada momento, a los pasajeros y personal de aviación en el uso de los aeropuertos y el transporte aéreo.

B) Delimitación de la queja.

Con carácter previo a exponer la doctrina aplicable para la resolución del motivo, resulta preciso, a la vista de los razonamientos en que se sustenta, descartar *a limine* la afectación al art. 17.1 CE. La libertad protegida por este precepto es la libertad física, esto es, “[l]a libertad

frente a la detención, condena o internamientos arbitrario, sin que pueda cobijarse en el mismo una libertad general de actuación o una libertad general de autodeterminación individual” (SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 11 y 77/2023, de 20 de junio, FJ 4). Resulta patente, por tanto, que una medida consistente en el sometimiento a controles sanitarios o a denegar el acceso a un aeropuerto, a una aeronave o la expulsión del interior de ésta carece de virtualidad para afectar a la libertad consagrada en el art. 17.1 CE, por lo que, en ausencia de argumentos en la demanda que permitan vislumbrar en qué medida este derecho pueda verse concernido por el precepto legal cuestionado, este motivo de inconstitucionalidad debe quedar fuera de nuestro examen.

C) Doctrina aplicable.

Expuesta las posiciones de las partes y delimitada la queja, hemos de recordar la doctrina constitucional sobre los límites materiales de los decretos-leyes, en lo que atañe a la prohibición de “afectar” a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución que prevé el art. 86.1 CE.

Al respecto, este tribunal ha venido manteniendo de forma inveterada que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (‘no podrán afectar...’) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, [...] ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”. De este modo, lo que este tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución”, lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8; 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5; 134/2021, de 24 de junio; 7/2024, de 16 de enero, FJ 5; 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 3 y 95/2025, de 9 de abril, FJ 3, entre otras muchas.

Más específicamente, en las mencionadas SSTC 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 3 y 95/2025, de 9 de abril, FJ 3, el tribunal ha tenido recientemente la oportunidad de pronunciarse acerca de la afectación al límite material previsto en el art. 86.1 CE, en relación, entre otros, con los derechos reconocidos en los arts. 18.1 y 19 CE, con ocasión de distintas medidas para hacer frente al Covid-19 adoptadas por el legislador de urgencia, en estos casos, autonómico.

Así, en la STC 141/2024, FJ 3 D) a), el tribunal entendió, con remisión a la STC 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 5.3. A), que las medidas de restricción “a la entrada y salida en ‘zonas afectadas’ por el riesgo de propagación de una enfermedad transmisible”, suponían una afectación a la libertad de circulación del art. 19 CE, que al responder a las características propias de las medidas de restricción o limitación de los derechos afectados, comportaban una regulación de sus aspectos esenciales [SSTC 136/2024, FFJJ 5.3 B) y C) y 141/2024 FJ 3 D) c)].

Por su parte, en lo que respecta a la realización de “pruebas diagnósticas” y “cribados” con la consecuencia, en caso de negativa a prestar el consentimiento, de la “imposibilidad de desempeñar el trabajo o la actividad” o la “imposición de restricciones y obligaciones personalizadas”, declaramos que la afectación del art. 18.1 CE se producirá “cuando el método empleado concierna el ‘criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal’ [...] y, en todo caso, cuando responda a ‘la finalidad’ de indagación de datos íntimos, como ocurre, evidentemente, cuando trata de averiguarse si una persona es portadora de una determinada enfermedad” [SSTC 136/2024, FJ 5.3 A) d) y 95/2025, FJ 3 D)].

D) Enjuiciamiento.

a) El tribunal entiende que nada de lo anterior es trasladable al presente enjuiciamiento. Recordemos que lo que sostienen los recurrentes es que la previsión del art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022 infringe el límite material del art. 86.1 CE, en relación con los derechos previstos en los arts. 18.1 y 19 CE, como consecuencia de atribuir al titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la facultad de convertir en obligatorias las directrices operativas previstas en el art. 9, atribuyendo a éstas el contenido de someter a los pasajeros a controles sanitarios y a facultar, en su caso, a denegar el embarque o a obligar al desalojo de la aeronave al pasajero ya embarcado. Sin embargo, el examen del concreto régimen jurídico aplicable a las referidas directrices operativas, y su específico objeto, permite concluir que la tesis de los recurrentes no goza de fundamento.

b) El art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022, dispone, como se ha visto, que por orden del titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del titular del Ministerio de Sanidad, se podrá establecer el carácter obligatorio de la totalidad de las directrices operativas o de cualquiera de sus preceptos, que, con carácter general, en virtud del art. 9.1 párrafo último y de la disposición transitoria primera, tendrán naturaleza de recomendaciones.

El tratamiento como recomendaciones de las directrices operativas constituye la principal novedad que el Real Decreto-ley 14/2022 introduce en su régimen jurídico respecto del anteriormente contenido en el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del Covid-19 en los ámbitos de transportes y viviendas, concretamente en su Capítulo II, hoy derogado de conformidad la disposición derogatoria única 1 del Real Decreto-ley 14/2022.

Fue en virtud del art. 2, apartado 1, del citado Real Decreto-ley 26/2020, que se atribuyó al Comité de Facilitación del Transporte Aéreo el establecimiento “en castellano [de] las directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación en relación a la pandemia COVID-19, aplicables a las operaciones desarrolladas en los aeropuertos situados en territorio nacional, incorporando al ordenamiento jurídico interno las adoptadas por [la] Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de la Aviación (EASA) y el Centro Europeo para la Prevención y Control de enfermedades (ECDC)”, disponiendo en su apartado 2 el “obligado cumplimiento” de las referidas directrices “para los gestores de los aeropuertos de interés general abiertos al tráfico civil situados en territorio nacional, así como para las empresas que desarrollen trabajos auxiliares en ellos; las compañías aéreas que realicen operaciones en los aeropuertos españoles y el resto de usuarios de estas infraestructuras”.

Esta función atribuida al Comité de Facilitación del Transporte Aéreo se mantiene en el art. 9.1 del Real Decreto-ley 14/2022, aunque ampliándolo a otras situaciones de emergencia de salud pública de importancia internacional que puedan declararse por la Organización Mundial de la Salud, y no solo, por tanto, en el marco de la pandemia por Covid-19.

Por su parte, la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 14/2022, amén de reiterar el carácter de recomendaciones de las directrices operativas, establece que “[a] la entrada en vigor de este real decreto-ley y en tanto no se modifiquen o actualicen, seguirán siendo aplicables las Directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación con relación a la pandemia Covid-19 vigentes en dicha fecha”.

Tales directrices operativas vigentes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2022 (esto es, el 1 de agosto de 2022, de acuerdo con su disposición final decimoséptima 1), y sin que conste su modificación o actualización posterior, son las comprendidas en la Resolución de 8 de abril de 2022, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se actualizan las Directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación con relación a la pandemia Covid-19 (“BOE” núm. 110, de 9 de mayo de 2022).

La referida resolución, bajo el epígrafe “[n]ormas de obligado cumplimiento”, distingue, en atención al destinatario, entre las dirigidas a los gestores aeroportuarios y las destinadas a las compañías aéreas y otros operadores de aeronaves.

En cuanto a las primeras, en lo que aquí interesa, se dispone, de entre otras obligaciones, las de:

“[...]

vi. Informar sobre la obligatoriedad del uso de mascarillas para todas las personas de seis años en adelante según establezca la normativa sanitaria vigente, incluyendo pasajeros, así como personal del aeropuerto y compañía aérea en las infraestructuras aeroportuarias y a bordo de las aeronaves, así como sobre la utilización adecuada de las mismas (tipo, colocación, retirada, desecho, etc.).

Los pasajeros que se nieguen a cumplir las medidas preventivas establecidas se les debe negar el acceso al edificio terminal del aeropuerto, a la cabina de la aeronave, o se les debe desembarcar, si el hecho tiene lugar antes de que se cierren las puertas de la aeronave, y ser retirados de las instalaciones del aeropuerto por las autoridades competentes de acuerdo con la legislación nacional/local. Además, en función de los requisitos nacionales, pueden ser objeto de acciones adicionales determinadas por las autoridades locales del aeropuerto de salida.

[...]

x. Prestar colaboración a las autoridades sanitarias y FFCCSE para la implementación de los controles sanitarios determinados por el Ministerio de Sanidad con el objetivo de garantizar que estos se puedan llevar a cabo. No podrán almacenar, acceder o tratar los datos de salud y cualquier otro dato conexo obtenido en el ejercicio de dicha colaboración.”

En similares términos, se establecen las obligaciones de las compañías aéreas y otros operadores de aeronaves de:

“[...]

ii. Impedir el acceso a la aeronave a los pasajeros que no utilicen mascarilla según normativa sanitaria en vigor.

[...]

iv. Facilitar información a los pasajeros de los vuelos de salida, con carácter previo a la emisión de la tarjeta de embarque, acerca de las causas sanitarias por las que un pasajero debe abstenerse de acceder al aeropuerto, así como de las consecuencias derivadas de detectar en los controles sanitarios a una persona con sospecha de padecer COVID-19.

[...]

x. Prestar debida colaboración a las autoridades sanitarias para la implementación de los controles sanitarios establecidos. No podrán almacenar, acceder o tratar los datos de salud y cualquier otro dato conexo obtenidos en el ejercicio de dicha colaboración.”

c) A la vista de lo expuesto debe concluirse que las directrices operativas actúan como mecanismos instrumentales respecto de las obligaciones previstas por la normativa de

aplicación, a que se remiten. Su objeto, por tanto, desde la función técnico-procedimental que desempeñan es garantizar la debida implementación de la normativa correspondiente coadyuvando a su efectividad, esencialmente, desde el doble cometido de informar a los destinatarios de las normas y de facilitar la actuación de los sujetos responsables de su aplicación.

De ello se sigue que la eventual afectación a los derechos fundamentales de los pasajeros derivada de medidas de control sanitario, de denegación del acceso al edificio terminal del aeropuerto, a la cabina de la aeronave, o, en su caso, de desembarque, no dimana de las directrices ni de la habilitación que el art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022 efectúa en favor del ministro competente, sino de la normativa -en este caso sanitaria- que prevé, o previera en su momento, tales medidas.

En consecuencia, no puede afirmarse que el decreto-ley en el precepto cuestionado efectúe una regulación de los derechos previstos en los arts. 18.1 y 19 CE que alcance al ámbito material vedado por el art. 86.1 CE ya que no realiza una regulación general de estos derechos ni incide en su contenido esencial, debiendo, por tanto, descartarse la infracción de este precepto constitucional también en lo que concierne a los límites materiales que en el mismo se prevén.

d) Descartada la “afectación” a los derechos reconocidos en los arts. 18.1 y 19 CE, a los efectos previstos en el art. 86.1 CE, es claro que el art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022 no ha supuesto tampoco la “limitación” o “suspensión” de estos derechos denunciada por los recurrentes por infracción de los arts. 116 y 55 CE, por lo que este motivo debe ser también desestimado sin mayor análisis.

5. Sobre la deslegalización atribuida al art. 10.1 y 2 del Real Decreto-ley 14/2022

A) Posición de las partes.

Finalmente, a criterio de los recurrentes el art. 10.1 del Real Decreto-ley efectúa una deslegalización al facultar al titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a establecer el carácter obligatorio de las directrices operativas o de cualquiera de sus preceptos por medio de orden ministerial a través de un procedimiento de urgencia que merma las garantías de los administrados, contraviniendo, por ello, el art. 9.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 103 CE.

La Abogacía del Estado, si bien no da concreta respuesta a esta impugnación, se entiende que la misma se encuentra implícita en la consideración de que la demanda parte de un error de base al atribuir a las directrices operativas un contenido limitativo de derechos fundamentales que, realmente, no tienen.

B) Doctrina aplicable.

Desde temprano hemos mantenido que el “principio de reserva de ley entraña [...] una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho [cuyo] significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos”. [STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4].

Sin embargo, este principio “no excluye [...] la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley.” (por todas, las SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; 1/2003, de 16 de enero, FJ 3; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9 y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 3).

En este sentido, la reserva de ley no excluye la posible colaboración normativa del reglamento, pero está condicionada a estrictos requisitos dado que “la fijación de los límites de un derecho fundamental [...] no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente” (entre otras, las SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; 31/2018, de 10 de abril, FJ 7).

C) Enjuiciamiento.

Al igual que ocurría en la impugnación anterior, los recurrentes parten de una comprensión incorrecta del precepto impugnado que conduce inevitablemente a la desestimación del motivo. El art. 10.1 del Real Decreto-ley 14/2022 habilita, en efecto, al titular del Ministerio de Transportes a aprobar una norma reglamentaria -orden ministerial- que determine el carácter obligatorio de las directrices operativas contempladas en el art. 9; directrices operativas que, como hemos expresado, no efectúan una regulación general de los derechos fundamentales que puedan resultar afectados por medidas como el sometimiento a control sanitario o limitaciones de acceso a aeropuertos o aeronaves, ni alcanzan a su contenido esencial, sino que se circunscriben a establecer las pautas procedimentales y técnicas -ya sea como recomendaciones (art. 9.1) ya sea como obligaciones (art. 10.1)- encaminadas a facilitar la debida implementación de aquéllas, constituyendo, por tales motivos, una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento conforme a los criterios establecidos en nuestra doctrina, precisamente por esa función de carácter secundario y auxiliar que desempeñan respecto de la necesaria regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales concernidos por esas limitaciones.

Por lo demás, el art. 10.2 del Real Decreto-ley contempla la regulación de un procedimiento de urgencia para la tramitación de la orden ministerial a que se refiere el apartado precedente, que constituye una reproducción del régimen que el art. 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé para la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, solo que limitado a un concreto tipo de norma reglamentaria -la orden ministerial-, en un específico ámbito material -la conversión en obligatorias de las directrices operativas previstas en el art. 9-, y siempre dentro del marco contextual de “situaciones de emergencia” a que se refiere este último precepto en su apartado 1º, sin que la demanda haya especificado qué concretas garantías se habrían visto mermadas como consecuencia de la previsión ahora examinada, limitándose a manifestar su incompatibilidad con el art. 9.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 103 CE, sin ofrecer la necesaria argumentación que apoye la invocada infracción.

Todo lo anterior se entiende, lógico está, sin perjuicio de la competencia de los órganos del Poder Judicial y en especial del orden contencioso-administrativo, en los términos que dicen el art. 106.1 CE y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto al control sobre la validez tanto de las órdenes ministeriales como de las directrices operativas respecto de los vicios sustantivos o procedimentales que eventualmente pudieran denunciarse, lo que, como se sabe, no es objeto propio de la competencia de este tribunal.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido

1.º Aceptar el desistimiento parcial interesado por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados respecto del presente recurso de inconstitucionalidad y, en particular, de la impugnación promovida contra los arts. 1.1, 1.4 y 2.1 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

2.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que hace a la impugnación dirigida contra el art. 29.1 y 4 del Real Decreto-ley 14/2022.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de enero de dos mil veintiséis.