

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9593 *Pleno. Sentencia 28/2026, de 25 de marzo de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 1843-2025. Interpuesto por más de cincuenta diputados de diversos grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados en relación con diferentes preceptos del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda. Límites de los decretos leyes: falta de justificación del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:28

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y los magistrados y magistradas, 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. 1843-2025, interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los Diputados, contra el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Parlamento de las Illes Balears. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, y la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 12 de marzo de 2025, la procuradora de los tribunales, doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos de impugnación:

a) Infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Esta queja se dirige contra el art. 7.1 del Decreto-ley 5/2024, por establecer una remisión a un texto legal ya derogado expresamente por una ley anterior. La redacción del precepto impugnado no incurre en un mero defecto de técnica legislativa, sino que es incompatible con la imprescindible certeza, claridad e inteligibilidad que se predica del derecho positivo.

b) Infracción de los arts. 86 CE y 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB): las medidas cuestionadas no pueden ser adoptadas por decreto-ley. La demanda denuncia la ausencia del presupuesto de hecho habilitante, así como la infracción de la prohibición de afectar a derechos estatutarios.

(i) No se aprecia la extraordinaria y urgente necesidad que justifique el uso del decreto-ley. La demanda considera que el Decreto-ley 5/2024 no recoge una justificación específica para la medida lingüística objeto de controversia, a diferencia de lo que ocurrió al aprobarse el Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2023, de 28 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito educativo y en el sanitario, si bien a juicio de los recurrentes el déficit de profesionales sanitarios invocado entonces no tiene nada que ver con las exigencias de conocimiento de la lengua catalana en los procesos selectivos. Además, la realidad desmiente el panorama expuesto por el Gobierno balear, puesto que en el último proceso de estabilización de personal sanitario la mayoría de las categorías profesionales contó con más candidatos capacitados lingüísticamente que plazas ofertadas.

También se niega la conexión de sentido pues la eliminación de cualquier exigencia de conocimientos de lengua catalana para el acceso a un puesto de trabajo en la sanidad pública es una medida que no guarda una relación lógica con la situación de déficit de profesionales, pues esta no se debe a los requisitos lingüísticos sino a otros factores. Se trata de una medida inadecuada que no va a alterar el déficit de profesionales sanitarios existente en el archipiélago balear.

Aduce también que la legislación anterior ya permitía flexibilizar la exigencia de capacitación lingüística.

Y finalmente sostiene que el Decreto-ley 5/2024 se dictó para corregir el error cometido en la votación de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears. Sin embargo, la necesidad de corregir fallos en la votación de las enmiendas al texto de la Ley 7/2024 tampoco justifica un nuevo presupuesto de hecho habilitante aceptable, pues los cambios podrían haberse efectuado mediante una ley de lectura única o mediante una ley tramitada por el procedimiento de urgencia. El decreto-ley no puede ser usado para modificar lo ya aprobado por el Parlamento por el mero hecho de que este adoptó una medida legal errónea, incongruente o inconveniente.

(ii) Por otra parte, el recurso defiende que el Decreto-ley excede los límites materiales constitucional y estatutario, al «afectar» al derecho del art. 14.3 EAIB, que dice que «[l]os ciudadanos de las Illes Balears tendrán derecho a dirigirse a la administración de la comunidad autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada».

c) Infracción de los arts. 3.2 CE y 4 y 14.3 EAIB. Para los recurrentes, las disposiciones impugnadas atentan contra la esencia misma del régimen de cooficialidad lingüística al sacrificarse el derecho básico de los ciudadanos de la comunidad autónoma a utilizar, en condiciones de igualdad y con normalidad, la lengua catalana en sus relaciones con la administración sanitaria, y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada. Además, la adecuada y eficaz organización y la capacitación lingüística de los profesionales del sistema público de salud constituyen una garantía jurídica fundamental para la efectividad de lo dispuesto en los arts. 13.3 *in fine*, 14.2 y 14.3 EAIB.

La cooficialidad comporta que los poderes públicos provean de los medios necesarios para garantizar el empleo de las lenguas cooficiales por los destinatarios,

entre ellos el personal con la competencia lingüística necesaria. La reforma hace desaparecer el régimen de cooficialidad en la sanidad pública balear y elimina una garantía fundamental para que el derecho de uso de la lengua catalana pueda ejercerse plenamente. La valoración del conocimiento de la lengua catalana como mérito, y no como requisito de acceso, no es una garantía suficiente ya que deja esta formación en manos de la buena voluntad de cada profesional. Incumple así la garantía de equilibrio entre lenguas cooficiales en la autoorganización administrativa establecida en la STC 165/2013, de 26 de septiembre, FFJJ 5 a 7.

d) Infracción del art. 14 CE y del art. 4.2 EAIB («Todos tienen el derecho de conocerla y utilizarla [se refiere a la lengua catalana], y nadie podrá ser discriminado por razón del idioma»). La lengua es una de las clasificaciones «sospechosas» que activan el canon de constitucionalidad más estricto del art. 14 CE, segundo inciso (prohibición de discriminación). La reforma carece de justificación, pues tiene alcance general, y por tal motivo discrimina por razón del idioma y trata peyorativamente a los pacientes que usan la lengua catalana respecto de los que usan la castellana. La discriminación se produce al destruirse, sin justificación objetiva y razonable, y con evidente desproporción, la garantía de atención lingüística insoslayable y adecuada en catalán, esto es, al eliminarse los preceptos que aseguraban la igualdad de condiciones en la comunicación entre los pacientes y los empleados públicos del Servicio de Salud de las Illes Balears.

e) Regulación arbitraria que infringe los arts. 3, 9.2, 9.3 y 103.1 CE y el art. 4.3 EAIB y que resulta contraria al principio de no regresión. La Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, obliga a los Estados a contar con un «número suficiente» de empleados públicos con capacitación lingüística [art. 10.4 b)]. El recurso reprocha a la medida su arbitrariedad, dada la falta de informes que la justifiquen, y la falta de proporcionalidad por su alcance general, absoluto, sin excepciones ni matices. A juicio de la demanda, el gobierno autonómico ha descuidado el análisis de la realidad, pues en la inmensa mayoría de categorías profesionales hay más aspirantes con conocimientos de catalán que plazas ofertadas. Invoca el principio de «no regresión» de derechos lingüísticos y apunta el carácter «peyorativo» de la reforma. Argumenta que existe un principio de no retroceso en la protección alcanzada, en virtud del cual los poderes públicos no pueden dejar de defender, fomentar y proteger las lenguas españolas, debiendo abstenerse de establecer los obstáculos que impidan la igualdad efectiva de los ciudadanos y de las comunidades de hablantes en las que se integran en el uso de las lenguas oficiales. Por ello, no pueden rebajarse sin la debida justificación constitucional los estándares de protección ya conseguidos para las lenguas autonómicas oficiales y para los derechos lingüísticos.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, mediante providencia de 27 de mayo de 2025 acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento y al Gobierno de las Illes Balears, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears».

3. El 12 de junio de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado presentaron sendos escritos por los que comunicaban los acuerdos de las mesas de las respectivas cámaras de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito presentado el 19 de junio de 2025 el presidente del Parlamento de las Illes Balears comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de no personarse ni

formular alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, quedando a disposición del Tribunal Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC.

5. El 20 de junio de 2025, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento solicitando que, a la vista de la jurisprudencia de este tribunal, se dicte resolución conforme a Derecho.

6. Con fecha 23 de junio de 2025, la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se personó en el procedimiento, en la representación que legalmente ostenta y formuló sus alegaciones, oponiéndose al recurso de inconstitucionalidad y solicitando su íntegra desestimación. A este escrito se acompañó el certificado del Instituto de Estadística de las Illes Balears (IBESTAT) sobre conocimientos de lengua catalana para el año 2021, de acuerdo con la encuesta de características esenciales de la población y las viviendas.

Tras exponer los antecedentes que tiene por conveniente, pasa a contestar a los motivos del recurso.

a) En relación con el uso del decreto-ley, el Gobierno autonómico afirma que en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-ley 5/2023, que estableció una regulación que ahora el Decreto-ley 5/2024 recupera, ya se justificaron las razones por las que existía extraordinaria y urgente necesidad, así como la debida conexión de sentido. Se acreditó una situación de déficit de personal sanitario, que había llevado a recurrir a continuas excepciones a la exigencia de conocimientos de la lengua catalana, con arreglo a lo previsto en la legislación preexistente. Y ello para paliar la falta de ocupación de puestos de trabajo en el Servicio Balear de Salud debida, entre otros motivos, a la nueva exigencia del requisito de acreditación de determinado nivel de conocimiento de lengua catalana exigido desde la Ley del Parlamento de las Illes Balears 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública. Además, se remite a lo resuelto al respecto en la STC 118/2025, de 14 de mayo, FJ 5.

Sentado esto, en relación con las razones que justifican la aprobación del Decreto-ley 5/2024, se remite a lo apuntado en el preámbulo de la norma y a las explicaciones dadas por la consejera de Presidencia y Administraciones Públicas en el debate de convalidación celebrado en el Parlamento de las Illes Balears. Se trataba de restablecer determinadas disposiciones eliminadas por la Ley 7/2024, que no reflejaban la real voluntad parlamentaria y que generaban una importante falta de seguridad jurídica. De hecho, afirma que todos los grupos parlamentarios, salvo el proponente de las enmiendas erróneamente aprobadas e incorporadas a la Ley 7/2024, votaron a favor de la convalidación del Decreto-ley 5/2024, «incluidos los que ahora han interpuesto el recurso de inconstitucionalidad».

Las circunstancias parlamentarias derivaron en la aprobación de varias enmiendas que afectaron hasta a doce leyes, cuyos preceptos quedaron sin contenido o modificados mediante una redacción técnicamente deficiente o directamente contraria al bloque de constitucionalidad y, en el caso concreto que nos ocupa, la modificación que afectó a la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, supuso dejar sin efecto la modificación operada por el Decreto-ley 5/2023, por lo que revertir esta situación participa igualmente de la extraordinaria y urgente necesidad que legitimó la aprobación del Decreto-ley 5/2023 y que la STC 118/2025 ha considerado justificada.

Argumenta que la reforma no «afecta» al derecho del art. 14.3 EAIB en el sentido del art. 49.1 EAIB, pues no regula su «núcleo», «régimen general» o «elementos esenciales», que es lo que veda la doctrina constitucional (cita la STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 4). La reforma solamente se proyecta sobre el ámbito sanitario, por los

motivos justificados aludidos por el legislador de urgencia. Invoca la STC 118/2025, FJ 6, dictada en relación con el Decreto-ley 5/2023.

b) Con cita extensa de la STC 165/2013, defiende que las disposiciones recurridas no contradicen lo dispuesto por el bloque de constitucionalidad en materia lingüística.

c) Niega que la norma discrimine por razón de la lengua. Indica que la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, permite diferencias de trato objetivas y razonables, siendo así que en este caso existe una plena justificación, en cuanto la medida permite paliar el déficit de médicos en la comunidad autónoma. De esta forma la medida está fundada objetivamente y persigue una finalidad legítima, en cuanto pretende –desplazando diversas circunstancias que impiden su debida práctica– proteger el derecho a la vida y a la integridad física y facilitar la protección de la salud (arts. 15 y 43 CE).

d) La reforma tampoco impide el pleno ejercicio del derecho de opción lingüística, pues, por un lado, se circunscribe a un sector –la sanidad– y a sus profesionales sanitarios «no a todos». Además, es el servicio que garantiza la protección de la vida y la salud (arts. 15 y 43 CE) de forma integral y homogénea en todo el Estado por exigencia de la legislación estatal. El Sistema Nacional de Salud está regulado en las leyes 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y garantiza la movilidad entre comunidades autónomas, establecida en los arts. 36 y ss. de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Además, la reforma cumple con la garantía de selección de personal capacitado prevista en el art. 56.2 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre). La atención en la lengua propia cooficial está garantizada por la composición actual de la plantilla y la organización de la enseñanza en la educación obligatoria, tal como razonó la STC 165/2013, FJ 5. Además, el conocimiento del catalán se mantiene como requisito de acceso para el personal no sanitario. Finalmente, apunta que los datos estadísticos ofrecidos por IBESTAT acreditan esta circunstancia. Todo lo expuesto demuestra que no se está en una situación social de deterioro de la normalización lingüística y que el castellano y el catalán conviven con absoluta normalidad en la comunidad autónoma.

7. Por diligencia del secretario de Justicia del Pleno de 25 de junio de 2025 quedó el recurso de inconstitucionalidad pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

8. El día 2 de julio de 2025, la procuradora de los tribunales, doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los Diputados, presentó un escrito proponiendo prueba documental e interesando la apertura de una fase probatoria, solicitando el traslado de la documentación aportada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en este procedimiento y en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7549-2023 y la concesión de un plazo para formular alegaciones al respecto.

9. Dado traslado a las partes para alegaciones con el resultado que obra en autos, por ATC 2/2026, de 14 de enero, se acordó denegar la práctica de la prueba solicitada.

10. Por providencia de 17 de marzo de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los

Diputados, se dirige contra el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos de impugnación: (i) la infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en que habría incurrido el art. 7.1 del Decreto-ley 5/2024 recurrido, al establecer una regulación por remisión a un texto legal ya derogado; (ii) la vulneración de los límites formales y materiales de los decretos-leyes (art. 49 EAIB en relación con el art. 86 CE), por ausencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad y por afectar los preceptos impugnados al derecho de los ciudadanos a dirigirse a la administración de la comunidad autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada (art. 14.3 EAIB); (iii) la vulneración del derecho a no ser discriminado por razón de la lengua (arts. 14 CE y 4.2 EAIB), y (iv) la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 14 CE), en relación con el mandato de protección de toda las lenguas españolas (art. 3.3 CE) y con el principio jurisprudencial de no regresión que, para los diputados recurrentes, resulta también aplicable en materia de derechos lingüísticos.

Frente a ello, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha defendido la constitucionalidad del Decreto-ley 5/2024, sosteniendo que el mismo viene justificado por una situación de extraordinaria y urgente necesidad, negando la existencia de afectación del derecho reconocido en el art. 14.3 EAIB y rechazando las demás vulneraciones constitucionales sustantivas denunciadas por los recurrentes.

Por su parte, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, ha solicitado el dictado de una sentencia conforme a Derecho.

2. Consideraciones previas.

Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas en este recurso de inconstitucionalidad, procede efectuar una serie de precisiones en orden a delimitar el objeto del proceso.

El presente recurso se dirige contra el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley 5/2024. Pues bien, la disposición derogatoria única, apartado 1, letras b) y c), de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 7410-2025), en vigor desde el 24 de julio de 2025, vino a derogar:

«b) El artículo 7 del Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican varias normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, ocupación pública, turismo, urbanismo y vivienda.

c) La letra d) de la disposición derogatoria única del Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican varias normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, ocupación pública, turismo, urbanismo y vivienda.»

La doctrina constitucional ha reiterado que, en los recursos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre puede producir la extinción sobrevenida del proceso pues, como regla general, en un recurso abstracto como el de inconstitucionalidad carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad [STC 95/2025, de 9 de abril, FJ 2 a), y las sentencias allí citadas].

Esta regla general tiene varias excepciones. En particular, en lo que concierne al caso que nos ocupa, al tratarse de la impugnación de un decreto-ley, la jurisprudencia de este tribunal ha venido considerando que la modificación legislativa posterior del decreto-ley impugnado no impide a la jurisdicción constitucional controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto. Al respecto, este tribunal ha venido señalando que la infracción del art. 86.1 CE no pierde objeto, ya que la falta de vigencia en este momento del precepto recurrido no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional. Este control tiene por objeto velar por el recto ejercicio de la potestad para dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [STC 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2 b), con cita de las SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b); 48/2015, de 5 de marzo, FJ 2; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 2, y 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 3].

En aplicación de esta doctrina constitucional, la derogación de los preceptos recurridos por parte de la Ley 4/2025 conlleva la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad, excepto en lo que se refiere al control del ejercicio de la potestad para dictar decretos-leyes autonómicos. Esto es, pervive el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a motivos de impugnación relacionados con: (i) el presupuesto habilitante del decreto-ley autonómico, y (ii) los límites materiales a la aprobación de decretos-leyes.

3. Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de los decretos-leyes.

El examen de los motivos de impugnación subsistentes obliga a recordar, sucintamente, la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante que habilita al Poder Ejecutivo para aprobar normas con rango de ley.

Dado que el recurso se dirige contra un decreto-ley dictado por un gobierno autonómico, debemos señalar que este tribunal ha considerado que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2; 8/2023, de 22 de febrero, FJ 5, y 113/2024, de 10 de septiembre, FJ 2, entre otras).

En este sentido, el art. 49.1 EAIB autoriza al Consejo de Gobierno de las Illes Balears a dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» con el límite de que «no podrán afectar a los derechos establecidos en este estatuto, a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los presupuestos generales de la comunidad autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears».

La doctrina de este tribunal en relación con el control sobre el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia ha quedado sintetizada en la STC 118/2025, FJ 3, con cita de la STC 113/2024, FJ 2, como sigue:

«Sobre los términos «extraordinaria y urgente necesidad» bastará recordar que «no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» (por todas, la reciente STC 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3).

La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar tanto al Ejecutivo para dictar el decreto-ley

como al Congreso de los Diputados, o a la cámara autonómica, para, llegado el caso, convalidarlo en votación de totalidad (arts. 86.1 y 2 CE y 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón), incumbiéndole a este tribunal “controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes” (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3).

Este control externo se concreta en la comprobación de que el Ejecutivo haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (en este sentido, STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2). Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 126/2023, de 27 de septiembre, y 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que la misma se contenga siempre en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, y las que allí se citan). Respecto de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas, deben valorarse el contenido y la estructura de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido [por todas, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4 e)].»

4. Explicación ofrecida por el Gobierno de las Illes Balears.

Conforme al canon que se acaba de exponer, procede examinar ahora la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma, consistente en una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Este examen ha de llevarse a cabo, en este caso, mediante la valoración conjunta del preámbulo de la norma y del debate parlamentario de convalidación, pues el expediente de elaboración del Decreto-ley 5/2024 ni se ha aportado por la representación del Consejo de Gobierno de las Illes Balears, ni tampoco se ha hecho referencia al mismo en las alegaciones del ejecutivo autonómico (en sentido análogo, SSTC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 4, y 113/2024, FJ 3).

a) El apartado I de la exposición de motivos del Decreto-ley 5/2024 expone, con carácter general:

«El texto del Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Islas Baleares, publicado en el “Boletín Oficial de las Islas Baleares” núm. 71, de 28 de mayo de 2024, una vez convalidado por el Parlamento de las Islas Baleares, se tramitó como proyecto de ley.

Como resultado de esta tramitación, la consiguiente Ley de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears fue aprobada por el Parlamento de las Illes Balears el 26 de noviembre de 2024.

Pues bien, durante el proceso de votación en el Pleno del Parlamento, y en la parte final de la sesión, tuvo lugar un error humano, público y notorio, por parte del grupo parlamentario mayoritario consistente en la aprobación involuntaria de treinta y cuatro enmiendas de otro grupo parlamentario, lo que ha afectado a diversos preceptos de la citada ley, con una alteración sustancial de la redacción y alcance de las disposiciones de la ley, y con incidencia también respecto del texto aprobado previamente en la Comisión de Hacienda y Presupuestos resultante de la aprobación previa de otras enmiendas y transacciones. Este error producido en el Pleno del Parlamento no refleja la

verdadera voluntad de la mayoría parlamentaria y, si no se corrige de inmediato, podría generar efectos jurídicos y prácticos contrarios al interés general y al ordenamiento jurídico vigente.

En este contexto, resulta necesario y urgente proceder a la aprobación de un decreto-ley que deje sin efecto todos estos preceptos afectados por dicho error de votación, revertiendo de esta forma la parte correspondiente del texto reflejado en la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, publicada en el “Boletín Oficial de las Islas Baleares” el mismo día de hoy.

En este sentido, el Gobierno de las Illes Balears tiene la potestad, que considera que debe ejercer, de actuar como legislador provisional mediante la figura del decreto-ley, con el fin de impedir que desplieguen efectos estas modificaciones normativas propuestas por un único grupo parlamentario y votadas favorablemente, por error, por el grupo parlamentario mayoritario, en la medida en que se trata de normas legales que no reflejan la verdadera voluntad popular representada por el conjunto de grupos parlamentarios de la Cámara, las cuales, además, tienen una incidencia particularmente relevante en la seguridad jurídica del ordenamiento sectorial afectado que justifica, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional a la que se hará referencia más adelante, la intervención normativa inmediata por medio de este decreto-ley.»

En lo que se refiere a los concretos preceptos recurridos, el apartado II del preámbulo indica lo siguiente:

«En efecto, las normas que se aprueban mediante este decreto-ley tienen como finalidad esencial restablecer el contenido de determinadas normas legales en los términos que debía contener la Ley 7/2024 antes citada, revirtiendo de esta manera unas modificaciones normativas y la derogación de determinadas disposiciones que, además de no reflejar realmente la voluntad de la mayoría parlamentaria, no hacen más que generar una importante inseguridad jurídica en los sectores del ordenamiento afectados, en razón de las contradicciones que estas modificaciones y derogaciones no deseadas implican respecto al resto del ordenamiento jurídico autonómico y estatal, además de las posibles vulneraciones materiales en algunos casos del bloque de constitucionalidad.

[...]

Además, se recupera (modificando de nuevo la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares) el nivel de conocimiento de la lengua catalana exigido en los diferentes ámbitos funcionales, y se modifica el Decreto-ley 6/2022, de 13 de junio, de medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público en las Islas Baleares.»

Por su parte, el apartado IV de la exposición de motivos recoge la justificación propiamente dicha de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita a hacer uso de la potestad legislativa de urgencia:

«De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, la extraordinaria y urgente necesidad de este decreto-ley se justifica por la necesidad de paliar la incertidumbre jurídica y los desajustes normativos en determinadas áreas clave para el funcionamiento de las administraciones y para la protección de los derechos de los ciudadanos que ha provocado el contenido final de diversas normas de la Ley 7/2024 antes citada.

Ciertamente, como ya se ha dicho, el presupuesto de hecho habilitante para dictar un decreto-ley es la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Pues bien, según el Tribunal Constitucional, como regla general, la seguridad jurídica no puede justificar un decreto-ley del Ejecutivo (STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 8). Así, la seguridad jurídica –o certeza sobre la regulación jurídica aplicable– no puede convertirse en todos los casos en un fin en sí mismo que justifique una acción normativa de urgencia, ya que de ser así todas las normas del ordenamiento justificarían su aclaración o modificación por la vía del decreto-ley (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5).

No obstante, el propio Tribunal Constitucional ha flexibilizado este posicionamiento general, en el sentido de que, si bien no es suficiente con una situación de inseguridad jurídica para justificar un decreto-ley, esta situación sí que es relevante –en orden a legitimar una acción normativa de urgencia– cuando la incertidumbre venga calificada por unas determinadas circunstancias singulares, cuya presencia es la que reclama y fundamenta su urgente corrección (STC 29/2015, FJ 5). Más en concreto, estas circunstancias singulares pueden venir dadas, entre otras posibles, por el número de particulares afectados, por la envergadura de los intereses económicos afectados, o por la naturaleza de los derechos comprometidos (STC 29/2015, FJ 5).

En el caso que nos ocupa, la reversión de las modificaciones normativas introducidas por el error en la votación final de la Ley 7/2024 de constante referencia tiene cabida en estas circunstancias singulares.

Así, por un lado, está claro que un gran número de particulares se verían afectados por las normas en cuestión, que abarcan potencialmente prácticamente a toda la ciudadanía; así se desprende de la modificación involuntaria de la normativa autonómica de subvenciones en cuanto a las prohibiciones para ser beneficiario, que son contrarias a la normativa básica estatal, o de las autorizaciones para los usos de la zona de policía en el dominio público marítimo-terrestre, entre otros.

Asimismo, nos encontramos ante algunas modificaciones o derogaciones de normas de carácter medioambiental que requieren que se recupere la regulación contenida en la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO), así como la de la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera, y la de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears, en lo que se refiere a la matriz de ordenación del suelo rústico; dada, en todos los casos, la naturaleza de los derechos comprometidos.

Esta misma incidencia en los derechos y deberes que quedan gravemente comprometidos se pone de manifiesto en las diversas modificaciones normativas operadas en materia de educación y de función pública, particularmente en lo que se refiere a la lengua catalana propia de las Illes Balears, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el contenido esencial de la Ley 7/2024 de referencia contiene normas que, por su propio objeto, constituyen medidas urgentes, desde el momento en que esta ley no es sino el resultado de la tramitación, como proyecto de ley y por el procedimiento de urgencia, del Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de forma que el decreto-ley que ahora se aprueba a fin de corregir la redacción final de unas normas correspondientes a unos sectores de actividad que requerían de una intervención normativa inmediata, participa igualmente de la extraordinaria y urgente necesidad que legitimó la aprobación del citado Decreto-ley 3/2024.»

b) Finalmente, durante el debate de convalidación del Decreto-ley 5/2024, la consejera de Presidencia y Administraciones Públicas del Consejo de Gobierno de las Illes Balears expresó lo siguiente («Diari de Sessions del Ple» del Parlamento de las Illes Balears, núm. 59, de 17 de diciembre de 2024, pág. 3226):

«És de tots conegut que durant el procés de votació, en el Ple del Parlament, es va produir un error humà per part del grup parlamentari majoritari, consistent en l'aprovació involuntària de trenta-quatre esmenes d'un altre grup parlamentari, la qual cosa ha afectat diversos preceptes de la llei esmentada, amb una alteració substancial de la redacció i l'abast de les disposicions de la llei, i amb incidència també respecte del text aprovat prèviament a la Comissió d'Hisenda i Pressuposts, resultant de l'aprovació prèvia d'altres esmenes i transaccions.

Aquest error, produït en el Ple del Parlament, suposà, per una banda, que el text resultant no reflecteixi en alguns punts la veritable voluntat de la majoria parlamentària i, per altra, comporta que la normativa finalment aprovada produeixi uns efectes jurídics i pràctics contraris a l'interès general i a l'ordenament jurídic vigent. Per la qual cosa era urgent i necessari revertir aquesta situació.

Arribats a aquest punt, vull remarcar que, amb la convalidació del Decret-Llei 5/2024, objecte de la sessió d'avui, crec que és un dia important per dos motius principals: el primer, per al retorn a la normalitat, a la legalitat, diria jo, que suposarà la convalidació d'aquest decret-llei de mesures que inclou la derogació de determinats articles de la Llei 7/2024, de mesures urgents de simplificació i racionalització administrativa de les administracions públiques, articles que, com he dit, provenen de trenta-quatre esmenes que varen resultar formalment aprovades com a resultat d'una errada humana; esmenes que no només suposaven una alteració del projecte de llei, sinó, i això és el més important, no reflectien la veritable voluntat de la majoria parlamentària.

[...]

Amb aquest Decret-Llei 5/2024, que avui duim a convalidar, revertim una situació que afecta normatives o situacions tan variades i tan importants per a la majoria de membres d'aquesta cambra, inclòs el Govern, que mai no s'han plantejat negociar i que, a més, podien ser inconstitucionals, temes tan importants com la prohibició de construir en zones d'àrees naturals d'especial interès, el manteniment del català com a llengua vehicular en l'educació, mantenir articles cabdals de la Llei per a la conservació dels espais de rellevància ambiental, mantenir qualsevol ajuda o subvenció per a persones vulnerables, o la permanència de la Llei de Menorca reserva de la biosfera.

Tenim, o hauríem de tenir tots els que som aquí, aquesta responsabilitat de cara als ciutadans, la nostra tasca és la de servei públic i mai no ho hauríem d'oblidar. Per això, avui duim aquest decret-llei, després d'haver consensuat el text amb la majoria dels grups parlamentaris i retornar a l'acordat en comissió i al redactat original de les diferents lleis que es pretenien de modificar, per pal·liar la incertesa jurídica i els desajusts normatius en determinades àrees clau per al funcionament de les administracions i per a la protecció dels drets dels ciutadans, cosa que ha estat sempre la voluntat d'aquest govern.»

5. Examen de la motivación aducida por el Gobierno de las Illes Balears.

Una vez expuestas las razones en virtud de las cuales el Consejo de Gobierno de las Illes Balears justifica el uso del decreto-ley en este caso, es momento de pronunciarnos sobre la pertinencia de las mismas, desde la perspectiva del control externo que corresponde a este tribunal con arreglo a la doctrina antes citada.

a) Con carácter previo, procede indicar que, como se ha dado cuenta en mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, los diputados recurrentes y el gobierno autonómico han discutido amplia y extensamente acerca de si los preceptos impugnados –relativos al régimen de la lengua catalana como mérito evaluable en el acceso al empleo público en el ámbito sanitario autonómico– responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad consistente en la existencia de un déficit de profesionales sanitarios en la comunidad autónoma o no. En este sentido, las partes han venido a reproducir aquí, en cierto modo, el debate entablado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7549-2023, interpuesto contra determinados preceptos del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2023, de 28 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito educativo y en el sanitario, que fue desestimado por la STC 118/2025. Incluso la abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha sostenido que las razones que justificaron la aprobación del Decreto-ley 5/2023 han de servir también de justificación para los preceptos ahora impugnados, con ocasión de su inclusión en el Decreto-ley 5/2024.

Sucede, sin embargo, que ni el preámbulo del decreto-ley ahora recurrido ni la explicación ofrecida por la consejera autonómica en el debate de convalidación del mismo en el Parlamento de las Illes Balears hicieron referencia alguna al meritado déficit de profesionales sanitarios que dice padecer la región. Y nuestra doctrina, antes expuesta, es clara acerca de las fuentes a partir de las cuales debe poder inferirse la justificación del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia. Aunque el déficit de profesionales sanitarios fuera admitido por este tribunal como justificación de las disposiciones del Decreto-ley 5/2023 en la ya citada STC 118/2025, lo cierto es que no

es esta situación la que ha motivado la aprobación del Decreto-ley 5/2024; al menos no puede afirmarse que lo fuera a partir de la explicación aducida al tiempo de su aprobación o de su convalidación. Por lo tanto, a pesar del esfuerzo desplegado por ambas partes en sus respectivos escritos de alegaciones acerca de esta cuestión, la misma debe quedar extramuros de nuestro enjuiciamiento.

b) Aclarado esto, de su preámbulo y de las explicaciones ofrecidas por la representante del Gobierno de las Illes Balears durante el debate de convalidación resulta que la situación que motiva la aprobación del Decreto-ley 5/2024 se identifica realmente con la necesidad de revertir una serie de modificaciones producidas durante la tramitación de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears, que fueron incorporadas a través de un conjunto de enmiendas aprobadas como consecuencia de un supuesto «error humano, público y notorio» en que incurrió un grupo parlamentario durante el proceso de votación. Según la exposición de motivos del decreto-ley aquí enjuiciado, «[e]ste error producido en el Pleno del Parlamento no refleja la verdadera voluntad de la mayoría parlamentaria y, si no se corrige de inmediato, podría generar efectos jurídicos y prácticos contrarios al interés general y al ordenamiento jurídico vigente»; además, estas modificaciones normativas «tienen una incidencia particularmente relevante en la seguridad jurídica del ordenamiento sectorial afectado que justifica [...] la intervención normativa inmediata por medio de este decreto-ley». En idéntica línea, la representante del gobierno autonómico sostuvo durante el debate de convalidación que ese día era importante porque suponía «el retorno a la normalidad, a la legalidad».

Este tribunal estima que una justificación como la aquí ofrecida no resulta admisible ni supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 49.1 EAIB (en relación con el art. 86.1 CE), por las razones que seguidamente se exponen.

En primer lugar, este tribunal no puede aceptar que la finalidad –en este caso, abiertamente declarada– del Ejecutivo al aprobar un decreto-ley sea, lisa y llanamente, impedir la entrada en vigor de una serie de disposiciones incorporadas en una ley formal aprobada por el parlamento autonómico, que es lo que aquí acontece. Por supuesto que la apreciación de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde al gobierno y a la cámara autonómica y en el que este tribunal no debe inmiscuirse, debiendo limitarse a controlar si ese juicio político se desenvuelve dentro de los límites de lo razonable. Así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones. Pero, en este caso, el margen de apreciación político no alcanza ni puede alcanzar a considerar como situación de extraordinaria y urgente necesidad lo que constituye el desacuerdo del gobierno con el resultado de una votación parlamentaria en un procedimiento legislativo. Aceptar la tesis que aquí se nos sugiere equivaldría prácticamente a desnaturalizar la función constitucional y estatutaria de la potestad normativa de urgencia, legitimando su utilización como si de un mecanismo gubernamental para enmendar la actuación legislativa del parlamento autonómico se tratase.

Las consideraciones precedentes no se ven enervadas por la afirmación de que durante el procedimiento legislativo que dio a luz a la Ley 7/2024 se produjo un supuesto «error humano, público y notorio» en la votación. Frente a ello procede señalar que, de haberse producido tal error en el seno de un procedimiento parlamentario, sería a la cámara autonómica a la que, en su caso, correspondería arbitrar los mecanismos para su resolución y, en último término, si se hubiera producido alguna lesión en el proceso de formación de la voluntad del Parlamento de las Illes Balears, cabría hacer uso de las vías de recurso pertinentes ante este Tribunal Constitucional. Pero el gobierno autonómico no puede ejercer su potestad normativa de urgencia para corregir lo que, a su juicio, constituye una equivocación de los parlamentarios en el ejercicio de una de las más esenciales facultades que integran el *ius in officium* de aquellos, como lo es ejercer su derecho de voto en el seno del procedimiento legislativo. Asumir esto sería tanto como

invertir los roles que corresponden estatutariamente a cada una de ambas instituciones, pues al ejecutivo autonómico no se le atribuye la función de controlar la actuación del Parlamento, sino que es este el que «representa al pueblo de las Illes Balears, ejerce la potestad legislativa» y «controla la acción de gobierno» (art. 40.1 EAIB). Por lo tanto, el gobierno autonómico no puede autoatribuirse la potestad de decidir, unilateralmente y en el mismo momento de su aprobación, si una ley emanada del Parlamento es verdaderamente representativa o no de la voluntad de la Cámara.

En segundo lugar, ni la seguridad jurídica ni la conveniencia de corregir posibles desajustes normativos o, incluso, posibles vulneraciones del bloque de constitucionalidad pueden justificar en este caso el uso del mecanismo del decreto-ley. En modo alguno quiere con ello significarse que tales razones no permitan, en ningún caso, apreciar la extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del decreto-ley, pues es sabido que nuestra doctrina a este respecto es flexible y casuística y permite atender a «determinadas circunstancias singulares», tales como la puesta en peligro de «intereses o perjuicios muy cualificados» (en este sentido, la STC 29/2015, FJ 5). Sin embargo, en este caso, se advierte que la justificación ofrecida parte de una concepción errada del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La seguridad jurídica se define «como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Sendos aspectos –certeza y previsibilidad– se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5)” [STC 106/2022, de 13 de septiembre, FJ 5 b)].

Pues bien, con independencia de su acomodo a las preferencias del Gobierno balear y de cualquier otra consideración de fondo que aquí no procede evaluar, el régimen lingüístico resultante de la Ley 7/2024 era claro y estaba perfectamente delimitado. Por lo tanto, no se advierte en dichas disposiciones un déficit de certeza y de previsibilidad que hiciera necesaria la intervención del legislador de urgencia.

En este sentido, tampoco puede admitirse como justificación el hecho de que exista un gran número de personas potencialmente afectadas por aquel régimen lingüístico, como se indica en el preámbulo del Decreto-ley 5/2024, pues el hecho de que una norma vaya dirigida a un elevado número de destinatarios no comporta *per se* un juicio peyorativo desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, sino que resulta consustancial a la nota de generalidad de la que participan la gran mayoría de las leyes. Y, en todo caso, conviene insistir en que se trata de una normativa claramente definida y que en nada afecta a los derechos adquiridos ni a las situaciones jurídicas ya consolidadas.

Por lo demás, las explicaciones que se recogen en el preámbulo de la norma, así como las ofrecidas durante el debate de convalidación, resultan excesivamente vagas, genéricas e imprecisas, al menos en relación con los preceptos aquí recurridos. No puede aceptarse una justificación que se limite a afirmar que hay un «gran número de particulares [...] afectados [...] que abarcan potencialmente prácticamente a toda la ciudadanía», ni que los derechos y deberes de estos quedan «gravemente comprometidos» ni tampoco puede bastar con insinuar la posible inconstitucionalidad de algunas de las medidas que pretenden revertirse con el decreto-ley litigioso, pues la doctrina constitucional ha reiterado invariablemente que, a los efectos de la justificación del presupuesto habilitante de los decretos-leyes, resultan insuficientes, la fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales [entre otras muchas, STC 163/2025, de 7 de octubre, FJ 3 B) a), con cita de la STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4].

Finalmente, de la justificación ofrecida por el ejecutivo autonómico tampoco se desprende razón alguna en virtud de la cual no resultara posible atender a dichas

finalidades –por lo demás, absolutamente legítimas– a través del procedimiento legislativo, ya fuera mediante el procedimiento de urgencia o acudiendo a la tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de lectura única (arts. 106 y 153 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, respectivamente). Y ello, en este caso, cobra aún mayor relevancia si se tiene en cuenta que nos encontramos ante el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia por parte de un gobierno autonómico, pues tal y como ha sostenido la doctrina constitucional, «al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del Ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante”» [STC 113/2024, FJ 2 c)].

A la vista de cuanto antecede, debemos concluir que, en este caso, el Gobierno de las Illes Balears no ha aportado una justificación válida y suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 49.1 EAIB para el uso del decreto-ley.

Por las razones expuestas, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5, y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil veintiséis.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla respecto de la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1843-2025

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto concurrente a la sentencia, que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los Diputados contra varios preceptos del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, referidos a la eliminación de la exigencia del conocimiento de la lengua catalana para el acceso a puestos de trabajo en la sanidad pública balear, con el fin de paliar el déficit de profesionales sanitarios en esa comunidad autónoma. La sentencia que nos ocupa declara inconstitucionales y nulos esos preceptos, al apreciar que no concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido en el

art. 49.1 EAIB (en términos parejos a los que exige el art. 86.1 CE para el real decreto-ley), si bien debe tenerse en cuenta que, como se hace constar en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, esos preceptos ya han sido derogados por la Ley 4/2025.

Aunque comparto la fundamentación y el fallo de esta sentencia, aprobada también con mi voto por el Pleno del Tribunal, me siento en la obligación de llamar la atención, como ya expuse durante la deliberación, sobre la necesidad de que la correcta aplicación que del canon de control del presupuesto habilitante del decreto-ley se ha hecho por el Tribunal en esta ocasión, no se convierta, como ha sucedido en los últimos años, en una excepción.

Y es que, según vengo advirtiendo en no pocos votos particulares discrepantes a anteriores sentencias que han resuelto recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra decretos-leyes (en muchos casos reales decretos-leyes, aprobados por el Gobierno de la Nación al abrigo de la excepcional facultad conferida por el art. 86.1 CE), con fundamento en la ausencia del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, este tribunal ha venido realizando, como regla general, un control sobre la concurrencia de ese presupuesto habilitante tan liviano, distante y permisivo que se ha vuelto irreal o imaginario. En efecto, se trata de un control tan deferente o indulgente (particularmente en el caso de reales decretos-leyes, aprobados por el Gobierno de la Nación al abrigo de la facultad excepcional conferida por el art. 86.1 CE) que en la práctica se ha tornado ineficaz o inexistente, facilitando que se normalice la anómala situación actual en la que *de facto* el decreto-ley se ha convertido en el sustituto de la ley, y el legislador de urgencia, el Gobierno, en el nuevo legislador.

En efecto, en diferentes votos discrepantes que he suscrito en ocasiones de manera individual y en otras junto a otros magistrados en relación con este problema constitucional, he explicitado que no comparto la levedad o laxitud con la que el Tribunal ejerce el bautizado como «control externo» del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, en cuanto supone ceder al Gobierno la determinación de lo que sea la «extraordinaria y urgente necesidad» y cuándo concurre esta. De suerte que la necesidad extraordinaria y urgente no es sino la que el Gobierno dice que es, al margen de que efectivamente concorra ese inexcusable presupuesto para que puedan aprobarse esas excepcionales «disposiciones legislativas provisionales» que son los decretos-leyes, que con tan extraordinaria (y aquí sí que este adjetivo es particularmente idóneo) frecuencia son dictados por los distintos ejecutivos, de manera que la ley formal emanada del titular de la potestad legislativa se ha convertido efectivamente en extraordinaria, valga la redundancia adjetiva.

La potestad excepcional de dictar decretos-leyes que al Gobierno confiere el art. 86.1 CE (y a los ejecutivos autonómicos las disposiciones al respecto de sus estatutos de autonomía), que se contraponen al modo normal de producción de normas con rango de ley mediante el procedimiento parlamentario, solo se justifica por la necesidad de dar respuesta pronta, inmediata, en situaciones de normalidad constitucional, a problemas cuya resolución no admite la inevitable demora que supondría la tramitación del procedimiento legislativo, ni siquiera acudiendo al procedimiento de urgencia.

Por otra parte, la configuración constitucional del decreto-ley como norma excepcional con rango de ley dictada por el Poder Ejecutivo, con una legitimación democrática inferior, por consiguiente, a la de la ley, emanada del Poder Legislativo y del consiguiente proceso de deliberación y discusión implícito en el carácter democrático de la ley en virtud de su origen, aparece, junto con la siempre deseable necesidad del debate parlamentario y la defensa de los derechos de la minoría, como una razón decisiva para demandar el reforzamiento de los instrumentos de control del decreto-ley, tanto políticos (esto es, parlamentarios) como jurídicos, particularmente el control de constitucionalidad que a este tribunal corresponde [arts. 161.1 a) y 163 CE y 2.1 a), 27.2 a) y 35 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional].

Justamente por ello no cabe, hablando en términos de un apropiado control constitucional, una interpretación laxa o distendida del presupuesto habilitante del decreto-ley (art. 86.1 CE), que lo haga prácticamente fungible con la ley, sacrificando con

ello la posición institucional del Parlamento, sede natural de la soberanía nacional en la democracia representativa y por tanto de la potestad legislativa, en cuanto la ley es expresión de la voluntad popular. Por eso, el escrutinio del Tribunal Constitucional del cumplimiento del presupuesto habilitante de la norma de urgencia debe ser riguroso e incisivo, y no laxo, condescendiente o indulgente, pues cualquier entendimiento extensivo de la «extraordinaria y urgente necesidad» por parte del Gobierno para ampliar esa potestad normativa excepcional que le confiere el art. 86.1 CE (y los estatutos de autonomía a los ejecutivos autonómicos), conduce, sin lugar a dudas, a un uso abusivo o desviado del decreto-ley y, por tanto, también arbitrario en cuanto carente de justificación. No se olvide que la justicia, particularmente la constitucional, tiene la misión fundamental de controlar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, hasta el punto de que cabe preguntarse para qué sirve la jurisdicción constitucional si no es para efectuar ese control sobre la actuación de los poderes públicos, en particular del Poder Ejecutivo.

En efecto, si en el control constitucional de las leyes cabe admitir una cierta deferencia del Tribunal hacia la obra normativa del Parlamento, fundada en la posición institucional que a este le corresponde, y que se beneficia así del principio de presunción de constitucionalidad de la ley (basada en su origen democrático, como expresión de la voluntad popular encarnada en el Parlamento), en el caso de la potestad extraordinaria del Gobierno de dictar decretos-leyes carece de justificación aplicar ese criterio, pues de otro modo el Tribunal estaría abdicando de su función de control de estas normas excepcionales con rango de ley, dados los estrictos límites y cautelas a los que el constituyente ha querido sujetar esa potestad gubernamental, para evitar precisamente un ejercicio abusivo o desviado de esta.

No es suficiente, por tanto, que el Tribunal se limite a verificar que el Gobierno ha ofrecido alguna justificación razonada, que vaya más allá de la utilización de fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales, acerca de la pretendida concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa la respuesta normativa gubernamental inmediata mediante decreto-ley, sino que ese control constitucional debe constatar que las razones ofrecidas por el Gobierno acreditan efectivamente la existencia de esa situación y la necesidad de hacerle frente de manera inmediata. No es válido que el Tribunal se limite a asumir acríticamente las razones ofrecidas por el Gobierno. Por ello, al llevar a cabo su control del presupuesto habilitante del decreto-ley, no cabe que el Tribunal sustituya al Gobierno en la tarea inexcusable que a este le corresponde de justificar debidamente la efectiva concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco que complete la insuficiencia o deficiencia en la justificación ofrecida por el Gobierno. Es este quien debe justificar que concurre realmente una situación de necesidad, cumulativamente extraordinaria y urgente, que permite sustraer del procedimiento legislativo la aprobación de las concretas medidas incluidas en el decreto-ley, en detrimento de la potestad legislativa de las Cortes Generales, y en particular de las minorías parlamentarias.

Precisamente porque las razones ofrecidas por el Gobierno como justificación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le llevaron a dictar el decreto-ley impugnado eran claramente insuficientes, y el canon de control de este tribunal, sin sustituir el juicio político del Gobierno al aprobar ese decreto-ley, obligaba a apreciarlo así, declarando que no concurría el presupuesto habilitante, es por lo que me he visto en no pocas ocasiones, como ya he dicho, compelido a formular voto particular discrepante a las sentencias de este tribunal que abdicaban de realizar adecuadamente ese control. Me limitaré en particular a remitirme a alguno de esos votos, concretamente a los formulados a las SSTC 15/2023, de 7 de marzo; 18/2023, de 21 de marzo; 144/2023, de 25 de octubre; 7/2024, de 16 de enero; 20/2024, de 31 de enero; 64/2025, de 13 de marzo, y 4/2026, de 14 de enero.

La sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad aplica correctamente el canon de control del decreto-ley, (y esperemos que abra camino a una reconsideración de la doctrina deferente que se ha repetido en los últimos años en este tribunal), lo que conduce a la conclusión de que en este caso el Gobierno de las Illes

Balears no ha aportado, a diferencia del caso resuelto en la STC 118/2025, de 14 de mayo (en relación con la regulación contenida en el Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2023, de 28 de agosto, que flexibilizaba la exigencia del conocimiento de la lengua catalana para el acceso a puestos de trabajo en la sanidad pública balear), una justificación válida y suficiente que permita apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido para el empleo del decreto-ley, lo que determina que se declaren inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados del Decreto-ley 5/2024 (aunque, como se ha dicho, ya estaban derogados cuando se dicta nuestra sentencia). Una conclusión esta que, por otra parte, hace innecesarias las consideraciones que en la sentencia se contienen acerca de la exigencia de seguridad jurídica, entendida como certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación.

Ciertamente el apartado IV de la exposición de motivos del Decreto-ley 5/2024 (que se transcribe en el fundamento jurídico 4 de la sentencia) hace referencia de manera indirecta, al remitirse al contenido de la Ley 7/2024, a una situación que reclama una actuación urgente: déficit de profesionales sanitarios en la Comunidad Autónoma de Illes Balears («Esta misma incidencia en los derechos y deberes que quedan gravemente comprometidos se pone de manifiesto en las diversas modificaciones normativas operadas en materia de educación y de función pública, particularmente en lo que se refiere a la lengua catalana propia de las Illes Balears, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears»), pero es notorio que esa alusión no satisface el necesario esfuerzo argumentativo que es exigible a todo Ejecutivo para justificar el empleo del decreto-ley, esto es, para acreditar que efectivamente concurre una situación de extraordinaria y urgente necesidad que demanda una respuesta normativa gubernamental para hacerle frente de manera inmediata.

En el presente caso, como se infiere de la exposición de motivos del Decreto-ley 5/2024, parece ser evidente la voluntad material del Gobierno de las Illes Balears de dar respuesta inmediata a una situación de urgente necesidad objetivamente acreditada como lo es la falta de suficientes profesionales sanitarios en el archipiélago balear (ya apreciada por este tribunal, como se ha dicho, en la STC 118/2025, en relación con una regulación precedente, de similar contenido), eliminando las trabas que las exigencias lingüísticas suponen al acceso de esos profesionales a la sanidad pública de las Illes Balears. Pero ello no colma la exigencia inexcusable de que el Ejecutivo acredite, de manera suficientemente explícita y razonada, la existencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica el dictado de un decreto-ley, deficiencia esta que, como es obvio, el Tribunal Constitucional no puede desconocer, ni menos aún remediar, supliendo las razones no aportadas por el ejecutivo balear.

Aunque este tribunal haya sido en otras ocasiones, particularmente durante los últimos años, en exceso flexible o deferente en su control sobre la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, lo cierto es que, como en el presente caso ha sucedido, ese control debe ser efectivo. Es decir, el Tribunal Constitucional no debe limitarse a constatar que el Ejecutivo en cuestión ha afirmado la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y dar por suficientes las razones ofrecidas al respecto, por parcas o genéricas que estas sean, sino que debe realizar un escrutinio riguroso sobre el cumplimiento del presupuesto habilitante en el decreto-ley impugnado a partir de esas razones aportadas por el gobierno que lo ha dictado.

Este es mi criterio (que he venido reflejando en diversos votos particulares, como ya dije) sobre el control constitucional que procede llevar a cabo en relación con la potestad gubernamental excepcional de dictar decretos-leyes, y que, lejos de ser rigorista, es el que se desprende lógicamente de la recta interpretación de lo dispuesto en el art. 86.1 CE y los preceptos concordantes de los estatutos de autonomía.

Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—
Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula el magistrado don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1843-2025

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, y sin perjuicio del respeto al criterio asumido por la mayoría del Pleno, expreso mi disconformidad con el sentido de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1843-2025 a la que se refiere este voto particular, por las razones que seguidamente expongo y que debieron determinar la desestimación del recurso planteado contra el Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda.

La cuestión sometida al conocimiento del Tribunal puede resumirse de una manera muy sintética: el decreto-ley impugnado se aprobó para rectificar una ley aprobada dos días antes, y la razón para ello, expresada en el preámbulo de la norma impugnada, era que el texto de la ley derivaba de un error de votación que hizo posible la aprobación de una treintena de enmiendas que, en realidad, se pretendían rechazar. La necesidad y la urgencia se han justificado en impedir la situación de incerteza jurídica derivada de ese error y sus efectos durante el tiempo necesario para aprobar una nueva ley que responda a la voluntad material real de la Cámara.

Para la mayoría del Tribunal, la situación descrita no se corresponde con una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique el dictado de un decreto-ley.

Acepto la premisa de la que parte la sentencia de la que discrepo en cuanto a que el decreto-ley no puede convertirse en un instrumento que permita a un gobierno oponerse a la voluntad de una cámara parlamentaria. Sin embargo, esa premisa no guarda relación alguna con el supuesto examinado, salvo que se haga gala de un rigorismo exacerbado, se degrade la función parlamentaria a un juego entre pillos e ingenuos y se confunda la voluntad material real de la Cámara con una voluntad erróneamente manifestada y que, por errónea, no puede tenerse por una voluntad real.

Que hubo un error y que la ley derogada por el decreto-ley examinado no expresaba la voluntad material real de la Cámara es algo manifiestamente evidente, no solo por lo notorio del episodio y porque así lo ha justificado el Gobierno balear en el preámbulo del Decreto-ley, sino porque también lo ha confirmado la propia cámara concernida convalidando la norma y tramitando posteriormente una nueva ley (Ley 4/2025, de 18 de julio) que ha reiterado la regulación del Decreto-ley y que expresa cuál es su voluntad real más allá de cualquier duda razonable o racional.

Siendo esto así, este tribunal tiene afirmado (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 5) que las razones de seguridad y certidumbre jurídicas, junto con el amplio ámbito personal de afectación de la norma, la envergadura de los intereses económicos o la naturaleza de los derechos comprometidos son justificación de la necesidad para acudir al decreto-ley, circunstancias que se dan en el presente supuesto para impedir que se produjeran las consecuencias del efecto derogatorio de una norma que iba a perder su vigencia posteriormente de manera próxima en el tiempo, generando con ello un período transitorio jurídicamente incomprensible y del que solo podía resultar perjuicio para los afectados. Por otro lado, la inmediata entrada en vigor de la Ley que no respondía a la voluntad material de la Cámara justificaba la urgencia en acudir al mecanismo del decreto-ley para impedir la generación de situaciones jurídicas que ya he tildado y tachado de incomprensibles, además de lamentable.

Llegados a este punto, no hay que confundir lo que de lamentable y quizás hasta chusco ha tenido el episodio (en el sentido de su sinónimo «chistoso»), con sus efectos, que no tienen nada de cómicos, en la medida en que podían generar incertidumbre jurídica y poner en cuestión un principio, el de seguridad jurídica, expresamente proclamado en nuestra Constitución (art. 9.3). El objetivo del Decreto-ley no consistía en enmendar la plana al Parlamento balear, sino en evitar que los ciudadanos padecieran las consecuencias de una situación jurídica no razonable, y eso, en las muy peculiares

circunstancias del caso, lo entiendo necesario y urgente más allá de una construcción teórica general que prescinde de la realidad de la situación creada.

No han sido pocas las ocasiones en las que he expresado mi discrepancia con la forma en cómo últimamente este tribunal viene aplicando su doctrina en relación con el presupuesto habilitante de los decretos-leyes, que a la postre se está traduciendo en una deferencia desbordante a favor del Ejecutivo, sobre todo del estatal.

El dictado de un decreto-ley se legitima ante situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, lo que obliga a justificar tanto la urgencia como la necesidad. Sin embargo, muy a menudo la justificación de estas normas (y también nuestras sentencias) confunde la urgencia con la necesidad, como si fueran una misma cosa y no dos requisitos diferenciados, y con ello se prescinde de todo análisis de la urgencia. Y más a menudo aún se prescinde de todo examen de la conexión de sentido o racionalidad de la justificación de la norma con la situación fáctica a la que supuestamente atiende, y ello bajo el argumento de que nuestra revisión de constitucionalidad ha de consistir en un mero «control externo», algo que nuestra práctica real ha transformado en un simple «control aparente».

Nada ha cambiado en nuestra Constitución que justifique semejante deferencia y que degrade el papel de nuestras Cortes Generales a ser poco más que un mero validador de la acción legislativa del Gobierno, ni podría tampoco justificarse algo semejante en situaciones coyunturales de supuesta necesidad de gobernar sin contar con el Parlamento pese a que nuestro régimen constitucional sea precisamente parlamentario. Sin embargo, la dinámica en la que se ha introducido este tribunal en relación con la tipología de normas que ocupa este voto particular es la que he descrito, lo que me lleva a concluir que la obsequiosa deferencia que se emplea con el Gobierno de la Nación contrasta vivamente con el rigor extremo que se emplea con el Gobierno balear en el presente caso, incluso en una situación de evidente y claro perjuicio para los ciudadanos de las Islas Baleares, contraste tanto más evidente cuanto que, pese a lo lamentable del episodio, acaso sea de las pocas ocasiones en las que tanto la necesidad como la urgencia han sido debidamente justificadas.

Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil veintiséis.—José María Macías Castaño.—
Firmado y rubricado.