

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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 del Estatuto de Autonomía de Baleares (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 de la sentencia, esos preceptos ya han sido derogados por la Ley del Parlamento de Baleares 4/2025, de 18 de julio.

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 concurra 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 contrapone 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 arts. 2.1 a), 27.2 a) y 35 y concordantes LOTC].

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, 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 Baleares 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 balear 5/2024, de 13 de diciembre (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 balear 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 del Parlamento de Baleares 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 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.

En Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil veintiséis.