

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Sentencia núm. 118/2025, de 14 de mayo de 2025*

*Pleno*

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 2667-2023*

*(BOE de 18 de junio de 2025)*

**SUMARIO:**

**Desestimación de la impugnación del Decreto-ley balear 5/2023. Eliminación de la exigencia de determinado nivel de catalán para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud.**

El gobierno balear, al aprobar el decreto-ley, y el Parlamento, al convalidarlo, valoraron esencialmente (i) la existencia de un déficit creciente de profesionales sanitarios en el servicio público de salud de la Comunidad Autónoma; (ii) el aumento de las listas de espera para atención médica en el servicio balear de salud; y (iii) la conveniencia de **suprimir la exigencia de un determinado nivel de catalán como requisito de acceso** para remediar esa situación, convirtiéndolo en un mérito.

Desde la perspectiva del **control externo**, el gobierno y el parlamento autonómico se han mantenido dentro del margen que les concede el segundo de los elementos en que se descompone el requisito del presupuesto habilitante: la «conexión de sentido» de la medida aprobada con la situación de urgencia previamente definida. Desde la perspectiva del **control de constitucionalidad** –que no es la de oportunidad, conveniencia o eficacia de la norma– no es irrazonable que el gobierno y el parlamento autonómicos confíen en esa modificación normativa para la «captación y fidelización de los profesionales médicos» y la reducción de las listas de espera (objetivos de la reforma aludidos por la consejera en el debate de convalidación).

La norma recurrida no lleva a cabo una regulación general del régimen de la cooficialidad lingüística o del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración en cualquiera de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, que es la materia regulada en el art. 14.3 EAIB. La norma recurrida acomete una **regulación solamente parcial** en materia de personal para un servicio concreto, el de salud, y para unos profesionales determinados, los profesionales sanitarios, que son los únicos a los que afecta. El resto de servicios y profesionales dentro del servicio autonómico de salud mantienen su régimen jurídico antes y después de la reforma, y no se ven afectados por ella. No cabe hablar, por tanto, de una «regulación general» del derecho del art. 14.3 EAIB, ni de la alteración de sus «elementos esenciales».

**PONENTE:** D. Ricardo Enríquez Sancho

ECLI:ES:TC:2025:118

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

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7549-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista y Sumar del Congreso de los Diputados contra la disposición final segunda y la disposición derogatoria única (inciso «y de la Ley 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») 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. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación. Ha formulado alegaciones el Gobierno de las Illes Balears. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro electrónico de este tribunal el día 29 de noviembre de 2023, doña Virginia Aragón Segura, procuradora de los tribunales y de más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista y Sumar del Congreso de los Diputados relacionados en su escrito, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones citadas en el encabezamiento.

La disposición final segunda del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2023 suprime la acreditación de un determinado nivel de conocimiento del catalán como requisito de acceso a la función pública de los profesionales sanitarios, en los siguientes términos:

**«Disposición final segunda. Modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.**

1. La letra d) del artículo 30 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de las Comunidad Autónoma de las Illes Balears, queda modificada de la siguiente manera:

“d) Nivel exigido de conocimiento de la lengua catalana, en los términos establecidos reglamentariamente.

Se exceptúa de esta exigencia al personal estatutario y laboral sanitario del Servicio de Salud de las Illes Balears y de los entes públicos adscritos a este servicio, cuyo requisito de acceso sea una titulación de la rama sanitaria. Respecto de este personal, el conocimiento de la lengua catalana no tendrá en ningún caso el carácter o condición de requisito para el ingreso, provisión u ocupación de puestos de trabajo o desempeño de funciones en aquel servicio o en los entes públicos adscritos al mismo. Así, en relación con este personal, el conocimiento de lengua catalana tendrá la condición de mérito, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

2. La letra f) del apartado 1 del artículo 50 de la Ley 3/2007 mencionada queda modificada de la siguiente manera:

“f) Acreditar el conocimiento de la lengua catalana que se determine reglamentariamente, respetando el principio de proporcionalidad y adecuación entre el nivel de exigencia y las funciones correspondientes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la letra d) del artículo 30 de esta ley”.

3. El apartado 2 del artículo 113 de la Ley 3/2007 mencionada queda modificado de la siguiente manera:

“2. El reingreso puede efectuarse por adjudicación de un puesto de trabajo con carácter provisional, condicionada a las necesidades del servicio y en los términos que se establezcan reglamentariamente, siempre que la persona interesada cumpla los requisitos de ocupación del puesto, salvo, en su caso, del nivel de conocimientos de lengua catalana del puesto de trabajo”.

4. La letra g) del apartado 1 del artículo 124 de la Ley 3/2007 mencionada queda modificada de la siguiente manera:

“g) Facilitar a los ciudadanos y a las ciudadanas el ejercicio del derecho a utilizar las lenguas cooficiales en las relaciones con la administración autonómica”.

5. Se añade una nueva disposición transitoria, la disposición transitoria novena, en la Ley 3/2007 mencionada, con la siguiente redacción:

**“Disposición transitoria novena. Previsiones específicas para la acreditación de la capacitación lingüística en los procedimientos de movilidad.**

1. El personal estatutario fijo de gestión y servicios que no proceda del Servicio de Salud de las Illes Balears y que participe en un procedimiento de movilidad, si no puede acreditar el nivel de conocimientos de la lengua catalana correspondiente a la plaza o puesto de trabajo al que opta, queda obligado a obtenerlo y a acreditarlo en un plazo máximo de dos años a contar a partir de la fecha de ocupación de la plaza o puesto de trabajo en el Servicio de Salud de las Illes Balears.

2. Igualmente, el personal estatutario de gestión y servicios que se vea obligado a participar en un proceso de movilidad, porque se encuentra en situación de reingreso provisional, si no puede acreditar el nivel mínimo de conocimientos de catalán que se regula en esta ley, queda obligado a obtenerlo y acreditarlo en un plazo máximo de dos años a contar a partir de la fecha en que ocupe la plaza o puesto de trabajo en el Servicio de Salud de las Illes Balears”».

El recurso se extiende, como queda dicho, al inciso de la disposición derogatoria que deroga expresamente los preceptos de la Ley 4/2016 que se opongan a lo dispuesto en el Decreto-ley 5/2023:

«Quedan derogadas las normas de rango igual o inferior que se opongan a lo que dispone este decreto-ley y, en particular, los artículos y disposiciones [...] y de la Ley 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, que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo que dispone este decreto-ley» (cursiva añadida).

Tras reproducir las normas recurridas, el escrito de interposición detalla los antecedentes que considera de interés, en particular, los términos de la exposición de motivos del decreto-ley y del debate de convalidación en el parlamento autonómico que subrayan el «tradicional déficit estructural» de médicos en el servicio autonómico de salud y el propósito de la reforma de eliminar la exigencia de un determinado nivel de catalán como requisito de acceso para facilitar la cobertura de plazas y la fidelización de médicos en el ámbito de la comunidad autónoma.

Expone a continuación el régimen anterior a la reforma recurrida. El sistema se caracterizaba por una exigencia flexible de unos mínimos conocimientos de catalán para médicos y enfermeras, compatible con su dispensa excepcional para determinados puestos ante la carencia o insuficiencia de profesionales (disposición transitoria segunda, apartado 3, de la Ley 4/2016). Añade que en los procesos de estabilización llevados a cabo Baleares durante el año 2023 en treinta y ocho de las cuarenta y nueve categorías profesionales sanitarias había más candidatos capacitados lingüísticamente que puestos ofertados. Subraya que existe un número relevante de quejas de pacientes por falta de atención en lengua catalana y que la falta de médicos es un fenómeno general a todas las comunidades autónomas, bilingües o monolingües. Por último,

señala que el requisito lingüístico suprimido por la reforma no es un factor relevante para paliar el déficit de profesionales médicos en el servicio balear de salud.

Tras estos antecedentes, el recurso plantea cuatro motivos de inconstitucionalidad contra la supresión del conocimiento de catalán como requisito de acceso a la función pública sanitaria y su conversión en mérito.

a) En primer lugar, la vulneración de los arts. 86 CE y 49 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (EAIB) por falta de presupuesto habilitante y afectación de un derecho estatutario:

Por una parte, el recurso sostiene que no existe el «déficit estructural» de profesionales sanitarios que describe la exposición de motivos del decreto-ley para justificar esta reacción legislativa urgente por parte del Gobierno. Ninguna estadística ni dato objetivo avala una relación directa entre el déficit de profesionales y los requisitos lingüísticos. Añade que tampoco hay elementos que permitan intuir que la reforma paliará ese déficit, ya que desde su aprobación no se han convocado procesos selectivos. Además, la reforma no guarda «conexión de sentido» con el déficit de profesionales que la motiva, siendo «manifiestamente inadecuada» para revertirlo. En particular, considera la medida desproporcionada, pues aun admitiendo que la dispensa del requisito fuera conveniente en casos especiales, la reforma elimina este requisito con carácter general. En suma, concluye, la reforma debería haberse tramitado por el procedimiento legislativo y, al no hacerlo, se ha vulnerado el principio democrático (art. 1 CE) y la posición central del Parlamento en la comunidad autónoma (arts. 39, 40.1 y 48.1 EAIB).

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».

b) En segundo lugar, el recurso alega la vulneración del régimen de cooficialidad lingüística y del derecho de los ciudadanos a emplear la lengua catalana en sus relaciones con la administración sanitaria, reconocido en los arts. 3 CE y 4 y 14 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.

c) En tercer lugar, el recurso aprecia vulneración del art. 14 CE y 4.2 EAIB («[t]odos 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.

d) En cuarto y último lugar, el recurso considera que se ha producido una vulneración de los arts. 3, 9.2, 9.3 y 103.1 CE y del art. 4.3 EAIB («las instituciones de las Illes Balears garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas, tomarán las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crearán las condiciones que permitan llegar a la igualdad plena de las dos lenguas en cuanto a los derechos de los ciudadanos de las Illes Balears»). La Carta europea de lenguas regionales o minoritarias de 1992 obliga a los Estados a contar con un «número suficiente» de empleados públicos con capacitación lingüística [art. 10.4 b)]. Reprocha a la medida falta de proporcionalidad por su alcance general, absoluto y sin matices. El Gobierno 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 tal como están regulados en la Ley 4/2016 y el carácter «peyorativo» de la reforma. Argumenta que el legislador, aun dentro de su libertad de configuración dentro de la Constitución, no puede adoptar medidas que choquen con «conquistas sociales» que sean expresión de valores superiores reflejados en la Constitución y el Estatuto de Autonomía, como es, en particular, la protección del pluralismo lingüístico de España.

2. Por providencia de 16 de enero de 2024, el Pleno del Tribunal Constitucional 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 (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, 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, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de las Illes Balears».

3. Por escritos de los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, ambos de 18 de enero de 2024, y del abogado del Estado, de 6 de febrero, las dos cámaras y el Gobierno de la Nación, respectivamente, se personaron en el presente procedimiento y declinaron formular alegaciones.

4. Por escrito registrado el 6 de febrero de 2024 el presidente del Parlamento de las Illes Balears comunicó la voluntad de la cámara de no personarse ni formular alegaciones.

5. Por escrito registrado el 9 de febrero el Gobierno de las Illes Balears formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Con reproducción de las razones esgrimidas en la exposición de motivos (apartados VII y VIII) y en el debate de convalidación por la consejera de Salud, el escrito de alegaciones menciona el «Informe oferta-necesidad de especialistas médicos 2021-2035» del Ministerio de Sanidad y el informe del Servicio de Salud de las Illes Balears, cuya copia adjunta, que acreditan el déficit de profesionales de la sanidad pública balear. La reforma persigue atraer a los profesionales mejor cualificados sin que la acreditación oficial de un determinado nivel de catalán sea un obstáculo para ello, así como fidelizar y evitar la huida a la península o a la sanidad privada de los profesionales. De los antecedentes legislativos se desprende que la exigencia general de un determinado nivel de lengua catalana para el acceso de personal estatutario establecida en la Ley 4/2016 causó un déficit de profesionales que se intentó remediar mediante un sucesivo cúmulo de excepciones solicitadas por el propio Servicio de Salud de las Illes Balears mediante sucesivos informes de 9 de octubre de 2021, 1 de diciembre de 2021, 25 de febrero de 2022, 18 de mayo de 2022, 21 de noviembre de 2022 y 6 de febrero de 2023, cuya copia adjunta. En definitiva, la Ley 4/2016 ocasionaba graves problemas para la captación de profesionales sanitarios en la Comunidad Autónoma, por lo que existía una necesidad inaplazable y urgente de afrontar esta situación deficitaria mediante la transformación de la exigencia *sine qua non* de conocimiento de determinado nivel de catalán en un mérito.

A continuación, examina la STC 165/2013, citada de contrario, sobre la Ley balear 9/2012, que eliminó el carácter preceptivo del requisito lingüístico para el acceso a la función pública autonómica, que convirtió en mérito salvo algunas excepciones expresamente identificadas, y que la citada sentencia constitucional validó con argumentos trasladables a este supuesto.

Tras la exposición de estos antecedentes, pasa a contestar a los motivos del recurso.

a) Recuerda que la interpretación de la expresión «extraordinaria y urgente necesidad» (arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB) ha de ser «flexible y matizada» conforme a la doctrina constitucional desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, y que la expresión «no podrán afectar» incluida en los mismos preceptos solamente prohíbe la «regulación del régimen general» de los derechos respectivos –constitucionales o estatutarios– y no a cualquier cuestión que les afecte

(STC 111/1983, de 2 de diciembre, entre otras). Sobre estas bases, le parece que las razones ofrecidas en la exposición de motivos del decreto-ley y en el debate de convalidación, junto con los informes aludidos y que se acompañan al escrito de alegaciones, acreditan el déficit de personal estatutario y su origen en la Ley 4/2016 que se deroga, y, por tanto, la apreciación razonada de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» efectuada por el Gobierno al aprobar el decreto-ley y por el Parlamento al convalidarlo.

b) 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, FJ 4). La reforma solamente se proyecta sobre el ámbito sanitario, por los motivos justificados aludidos por el legislador de urgencia.

c) Niega, con cita de la STC 165/2013, dictada en un caso análogo, que la reforma sea arbitraria, discriminatoria o altere la posición constitucional de la lengua propia cooficial, denuncias todas ellas rechazadas en aquella ocasión. La conversión del «requisito» de un nivel determinado de conocimiento de lengua catalana en un «mérito» no vulnera los arts. 3, 9.3 y 14 de la Constitución, ni los arts. 4 y 14 EAIB.

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, general de sanidad, 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y garantiza la movilidad entre comunidades autónomas, establecida en los arts. 36 y siguientes de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario. Además, la reforma cumple con la garantía de selección de personal capacitado prevista en el art. 56.2 del texto refundido del estatuto básico del empleado público (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 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5. Además, el conocimiento del catalán se mantiene como requisito de acceso para el personal no sanitario. Finalmente, datos estadísticos del Instituto de estadística de las Illes Balears, de la Dirección General de Cultura y del secretario técnico de acceso a la universidad de la Universidad de las Illes Balears, que adjunta el recurso, acreditan esta circunstancia. Resumidamente, el 74 por 100 de la población autonómica entiende bien el catalán.

e) Niega que la reforma discrimine por razón de la lengua. La Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la discriminación, permite diferencias de trato razonables y objetivas, como es el caso en cuanto la reforma persigue paliar el déficit de médicos en la comunidad autónoma.

f) Finalmente, niega que exista un principio de no regresión frente al legislador. Es un principio que procede del derecho medioambiental, en cuyo ámbito se rechazó por la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 1. Y en todo caso no puede identificarse como un deber de conservar la norma, que es lo que proponen los recurrentes. La reversibilidad de las normas es inherente a la idea de democracia, según la doctrina constitucional. El recurso no argumenta por qué el estándar de protección de la Ley 4/2016 debe ser irreversible. No hay regresión sino ajuste del régimen de cooficialidad pragmático y justificado por datos empíricos (informes y estadísticas adjuntadas al escrito de alegaciones). De hecho, el requisito de nivel determinado de catalán se venía excepcionando reiteradamente con anterioridad ante la insuficiencia de candidatos por razones de insularidad o carestía de vida, entre otras.

6. Mediante providencia de 13 de mayo de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 14 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

### **1. Objeto del proceso.**



Más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista y Sumar del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final segunda y la disposición derogatoria única (inciso «y de la Ley 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») 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.

El contenido de los preceptos impugnados ha quedado recogido en el apartado de los antecedentes. Resumidamente, la disposición final segunda modifica diversos preceptos de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para –en palabras de la exposición de motivos– «eliminar, con carácter general, la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de catalán como requisito para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud de las Illes Balears [...], por lo que respecta al personal que desarrolla funciones estatutarias [...] sin perjuicio de que, una vez dentro de la administración, las personas que no tengan un determinado nivel de catalán puedan formarse o mejorar en el conocimiento de la lengua catalana, con la colaboración de la administración, mediante el fomento de los cursos adecuados, para poder facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de utilizar cualquiera de las dos lenguas cooficiales». Por su parte, el inciso de la disposición derogatoria única igualmente impugnado asegura la eficacia de esta reforma derogando expresamente los preceptos de la Ley 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, que se opongan a esta nueva ordenación.

Los recurrentes consideran que esta reforma (i) carece del presupuesto habilitante que permite al gobierno aprobarla mediante decreto-ley, en lugar de enviar un proyecto de ley al parlamento (arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB); y, además, (ii) «afecta» a un derecho estatutario como es el de los ciudadanos de «dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada» garantizado por el art. 14.3 EAIB, vulnerando de este modo los límites materiales de este tipo de normas previstos en el mismo art. 49.1 EAIB, antes citado. En cuanto al contenido de la reforma, prescindiendo de su aprobación mediante el instrumento legislativo excepcional que es el decreto-ley, les parece que la supresión del requisito de nivel de catalán y su conversión en mérito (iii) vulnera el régimen de cooficialidad lingüística e impide el ejercicio del citado derecho a emplear el catalán en las relaciones con la administración de los arts. 3.2 CE y 4 y 14.3 EAIB; (iv) discrimina a médicos y pacientes por razón de la lengua en contra de la prohibición establecida en los arts. 14 CE y 4.2 EAIB; (v) y es, en última instancia, una reforma arbitraria, injustificada, desproporcionada (por general para todo tipo de puestos de trabajo) y contraria al principio de «no regresión en materia de lenguas» y «conquistas sociales» que son expresión de valores constitucionales superiores, como es la pluralidad lingüística de España (art. 3 CE).

El Gobierno de la Comunidad Autónoma ha formulado alegaciones en defensa de las disposiciones impugnadas. En particular, alude a la STC 165/2013, de 26 de septiembre, que desestimó un recurso de inconstitucionalidad parecido interpuesto contra una reforma análoga a la presente aprobada por la misma comunidad autónoma. Sus argumentos han quedado reflejados con mayor detalle en el antecedente 5 de esta sentencia.

## 2. Consideraciones previas.

a) Con carácter previo al enjuiciamiento de cada uno de los motivos de impugnación invocados en el recurso de inconstitucionalidad, debemos pronunciarnos sobre la posible pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso.

En este sentido, conviene precisar qué incidencia tiene sobre el objeto del recurso que nos ocupa la derogación y modificación sufridas por 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, en sus disposiciones impugnadas en el presente recurso (disposición final segunda y disposición derogatoria única).

En este punto, la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears [«Boletín

Oficial de las Illes Balears» núm. 162, de 13 de diciembre de 2024 y «Boletín Oficial del Estado» núm. 15, de 17 de enero de 2025], que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de las Illes Balears» (con las salvedades previstas en su disposición final decimosexta, que no afectan a las disposiciones impugnadas en el presente procedimiento), derogó y modificó, como ahora se verá, las disposiciones impugnadas. Así, en su redacción originaria, la referida Ley 7/2024, (i) en su artículo 39, modificó varios preceptos de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; en concreto, en lo que a este recurso interesa, dejó sin contenido la letra d) del art. 30 (art. 39.1), la letra f) del art. 50.1 (art. 39.2) y la disposición transitoria novena (art. 39.3); y modificó el art. 113.2 –que pasó a tener la siguiente redacción: «[e]l reingreso puede efectuarse por adjudicación de un puesto de trabajo con carácter provisional, condicionada a la necesidad del servicio y en los términos que se establezcan reglamentariamente, siempre que la persona interesada cumpla los requisitos de ocupación del puesto»–, art. 39.3 y letra g) del art. 124.1 –que pasó a tener la siguiente redacción: «[f]acilitar a los ciudadanos y a las ciudadanas el ejercicio del derecho a utilizar las lenguas cooficiales en las relaciones con la administración autonómica»– y art. 39.4; (ii) en su disposición derogatoria única («[n]ormas que se derogan») que establecía, en su letra m), lo siguiente: «[q]uedan derogadas todas las normas de rango igual o inferior que se opongan a lo que dispone esta ley y, en particular, las siguientes disposiciones: [...] m), la disposición final segunda del Decreto-ley 5/2023, de 28 de agosto, de medidas en el ámbito educativo y en el sanitario»; (iii) por otro lado, el artículo 22, apartado 3, de la citada Ley 7/2024, dispuso que «[l]a disposición derogatoria del citado Decreto-ley 5/2023 queda modificada de la siguiente manera: “Disposición derogatoria única. Normativa que se deroga. Quedan derogadas las normas de rango igual o inferior que se opongan a lo que dispone este decreto-ley y, en particular, los artículos y las disposiciones del Decreto-ley 8/2022, de 16 de agosto, de medidas urgentes para garantizar la gratuidad de la educación de los niños matriculados en el tercer nivel de educación infantil en los centros de las redes educativas que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo que dispone este decreto-ley”».

En resumen, la Ley 7/2024 modificó (o dejó sin contenido) la redacción dada por la disposición final segunda del Decreto-ley 5/2023 a los preceptos citados *ut supra* de la Ley 3/2007, además de derogar dicha disposición final segunda; como también modificó la redacción de la disposición derogatoria única del Decreto-ley 5/2023, suprimiendo la referencia que en ella se hacía a la Ley 4/2016.

b) La doctrina constitucional [resumida, por todas, en la STC 141/2024, de 19 de noviembre, FJ 2 a)] 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 [SSTC 67/2024, de 23 de abril, FJ 2, y 88/2024, de 5 de junio, FJ 3 b)]. Ahora bien, esta regla general tiene varias excepciones en nuestra jurisprudencia, una de las cuales –la primera– resulta de interés en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad.

La primera de esas excepciones tiene que ver con el concreto supuesto de la impugnación de los decretos-leyes por la infracción del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los límites formales (presupuesto habilitante y conexión de sentido) como a los límites materiales a que está sujeta la utilización de este instrumento normativo propio de la legislación de urgencia. En estos casos una reiterada jurisprudencia sostiene 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, pues 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].



La segunda excepción se refiere a las impugnaciones de carácter competencial. En estos casos, como recordamos en la STC 10/2023, de 23 de febrero, FJ 2, el mantenimiento del objeto del recurso dependerá de si la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear o no los mismos problemas competenciales señalados en el recurso de inconstitucionalidad [por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b)]. Si los problemas competenciales subsisten, ello justifica la pervivencia del objeto del recurso y la competencia para resolverlo del tribunal porque «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio» (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Por ello, si «la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto» [STC 134/2011, FJ 2 b)].

La tercera excepción que hemos de tener en cuenta es la relativa a los recursos de inconstitucionalidad que denuncian la infracción del art. 81.1 CE, en cuanto se refiere a la reserva de ley orgánica. En estos casos, hemos venido afirmando que «el conflicto subyacente al recurso planteado ante este tribunal pervive ya que lo que se pide es un pronunciamiento sobre la atribución de la naturaleza de ley orgánica a ciertas normas, lo que puede y debe hacerse, con independencia de cuál sea su vigencia al tiempo de dictarse el presente fallo» [SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 10, y 184/2012, de 17 de octubre, FJ 2 b)]. En idéntico sentido nos hemos pronunciado recientemente en la STC 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 2 B) (i).

c) En aplicación de la referida doctrina constitucional, y no concurriendo en el presente recurso ninguna de las dos últimas excepciones que se acaban de enumerar, cumple señalar que, vistas la derogación y modificación sufridas —en sus disposiciones impugnadas— por el Decreto-ley 5/2023, subsiste únicamente el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las siguientes tachas de inconstitucionalidad: vulneración del art. 86.1 CE, en relación con (i) el presupuesto habilitante y (ii) los límites materiales en la aprobación de decretos-leyes (en este caso, por la afectación de un derecho estatutario) [correspondientes al motivo examinado como letra a) el resumir la posición de las partes en los antecedentes de esta sentencia].

Por lo expuesto, ha perdido objeto el presente recurso en cuanto a los motivos de impugnación deducidos y recogidos en las letras b), c) y d) del recurso (resumidos en el antecedente primero de esta sentencia y relativos, resumidamente, a la infracción del régimen de cooficialidad lingüística y derecho de los ciudadanos a emplear la lengua catalana en sus relaciones con la administración sanitaria, a la no discriminación por razón de lengua y a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en relación con el mandato de protección de todas las lenguas españolas y con el principio de no regresión); por tratarse, todo ellos, de motivos de impugnación de carácter sustantivo que no resultan reconducibles a ninguna de las excepciones a la regla general admitidas por la jurisprudencia que acabamos de mencionar.

### 3. Doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de los decretos-leyes.

De acuerdo con el art. 86.1 CE (y art. 49.1 EAIB), el gobierno (estatal y autonómico, respectivamente) podrá aprobar normas con rango de ley mediante decreto-ley «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» (según nuestra doctrina, «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»: por todas, STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, con cita de otras).

Recientemente (STC 113/2024, de 10 de septiembre, FJ 2) hemos sintetizado nuestra doctrina sobre el alcance de esta potestad legislativa de urgencia y sobre la intensidad de nuestro control en relación con su ejercicio por el ejecutivo en los siguientes términos:

«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. Justificación ofrecida por el Gobierno de las Illes Balears.

a) El apartado VII del preámbulo del Decreto-ley 5/2023 se refiere a la reforma objeto de este recurso, en los siguientes términos:

«Este decreto-ley contiene también dos medidas en el ámbito sanitario.

La primera medida en el ámbito sanitario consiste en modificar, mediante la disposición final segunda de este decreto-ley, la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para eliminar, con carácter general, la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de catalán como requisito para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud de las Illes Balears y sus entes instrumentales adscritos, por lo que respecta al personal que desarrolla funciones sanitarias.

La Ley 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, modificó la regulación que en aquel momento contenía la mencionada Ley 3/2007 en materia de exigencia de requisitos de conocimientos de la lengua catalana para el personal funcionario, estatuario, docente y laboral, al servicio de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los entes que integran su sector público instrumental, otorgando con carácter general a este conocimiento –en los niveles que se determinasen reglamentariamente en cada caso– la condición de requisito necesario para el ingreso, acceso, provisión o cualquier forma de ocupación de todo puesto de trabajo en aquella administración y en su sector público instrumental.

La regulación de esta materia por la citada Ley 4/2016 exige idénticos niveles de capacitación lingüística para todas las categorías de personal estatutario del servicio de salud, tanto para las de personal sanitario como para las de personal de gestión y servicios.

En la actualidad en nuestra comunidad autónoma existe un déficit general de profesionales sanitarios, especialmente preocupante en algunas categorías profesionales correspondientes a los subgrupos A1 y A2.

Por todo ello, se modifica la mencionada Ley 3/2007 para eliminar, con carácter general, la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de catalán como requisito para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud de las Illes Balears y sus entes instrumentales adscritos, por lo que respecta al personal que desarrolla funciones sanitarias.

En consideración a todo lo expuesto y, sobre todo, con la idea de seguir avanzando en la profesionalización del personal estatutario sanitario y laboral con funciones sanitarias que accede a la administración, con esta reforma se pretende instrumentar las medidas necesarias para que los procesos selectivos y de provisión de personal estatutario sanitario y laboral con funciones sanitarias permitan el acceso de las personas mejor cualificadas y que superen las pruebas con mayor nivel, sin que la falta de la acreditación oficial de un determinado nivel de catalán sea, de entrada, un obstáculo para acceder a la misma. Todo ello, sin perjuicio de que, una vez dentro de la administración, las personas que no tengan un determinado nivel de catalán puedan formarse o mejorar en el conocimiento de la lengua catalana, con la colaboración de la administración, mediante el fomento de los cursos adecuados, para poder facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de utilizar cualquiera de las dos lenguas cooficiales en sus relaciones con la administración. Igualmente, los procedimientos de provisión valorarán como mérito los diferentes niveles de conocimientos de catalán, que solo podrán exigirse como requisito en los casos que determina la ley.

En atención a lo expuesto, mediante esta reforma se elimina el requisito de capacitación lingüística para el personal estatutario sanitario así como para el personal laboral con funciones sanitarias, para posibilitar así la incorporación al sistema del mayor número de profesionales sanitarios, dado el tradicional déficit estructural que padece este sector en el ámbito de las Illes Balears.

Por otro lado, y atendiendo al principio de libre circulación dentro del Sistema Nacional de Salud que establece la letra d) del artículo 4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, se añade una nueva disposición transitoria, la novena, en la Ley 3/2007 que regula las exigencias de capacitación cuando se trate de personal de gestión y servicios de otros servicios de salud que obtenga una plaza por concurso en el servicio de salud, caso en que se le concede una moratoria de dos años para cumplir la exigencia del requisito. Del mismo modo se actúa en los casos del personal que está en reingreso provisional y que se vea obligado a concursar».

Más adelante, en el apartado X, el preámbulo trata la «extraordinaria y urgente necesidad» (arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB) de esta reforma:

«En relación con las medidas en el ámbito sanitario, y, concretamente, respecto a la medida contenida en la disposición final segunda de este decreto-ley, que, en síntesis, elimina, con carácter general, la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de catalán como requisito para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud de las Illes Balears y sus entes instrumentales adscritos, por lo que respecta al personal que desarrolla funciones sanitarias, la urgencia viene fundamentada en el hecho de que la exigencia de conocimientos de la lengua catalana al personal sanitario junto con la escasez estructural de profesionales sanitarios se conjugan en el sentido de afectar y poner en riesgo la prestación básica y de calidad del servicio público sanitario. Cabe tener en cuenta que, junto con las circunstancias que han motivado la modificación del complemento retributivo de los puestos de difícil cobertura, la dificultad de contar con personal sanitario profesional se haya hecho especialmente evidente».

b) En el debate de convalidación, la consejera de Salud del Gobierno de las Illes Balears reiteró la referencia al déficit de profesionales sanitarios en el servicio de salud autonómico con mención al «Informe oferta-necesidad de especialistas médicos 2021-2035» publicado por el Ministerio de Sanidad en 2022 («Diari de Sessions del Ple» del Parlamento de las Illes Balears,

núm. 8, de 26 de septiembre de 2023, pág. 249). En su intervención se refirió a este informe en los siguientes términos:

«En relación a lo que nos ocupa, el déficit de profesionales sanitarios, las cifras son alarmantes. Según el estudio de ofertas y necesidades de especialistas médicos 2021-2035, publicado por el Ministerio de Sanidad en el año 2022, Baleares es la última comunidad en ratio de especialistas por 100 000 habitantes en relación a varias especialidades, pero una de ellas, medicina familiar y comunitaria, con una ratio de 58,1 por 100 000 habitantes, cuando la media nacional es de 87,4 por 100 000 habitantes.

Otra docena de especialidades muestran ratios que ocupan las cuatro últimas posiciones en relación a la ratio media nacional. Llama la atención, no obstante, que oncología médica, con una ratio de 33,9 por 100 000 habitantes en Baleares, supera la media nacional, que es 3,5 por 100 000 habitantes. Sin embargo, en Ibiza, la plantilla de cinco oncólogos solo ejerce en el momento actual un oncólogo; es un caso evidente de desierto médico o área de muy difícil cobertura.

En los últimos ocho años, a pesar de disponer del mayor presupuesto de la historia y de derivar más pacientes que nunca a la sanidad privada, el número de personas en lista de espera para una consulta con el especialista y para una intervención quirúrgica, crecen: hay más personas y esperan más tiempo.

En julio de 2023, cuando entramos, había 88 357 personas en lista de espera. En consultas externas había 74 190 pacientes pendientes de una visita con el especialista, un 12,78 por 100 más que hace un año. La demora se sitúa en setenta y cinco días y más del 40 por 100 de los pacientes espera más de sesenta días. Los datos de la lista de espera quirúrgica no son mucho mejores: 14 167 pacientes esperan para operarse, y la demora media se sitúa en los 126 días, casi tres más que el año pasado.

Del análisis de estos resultados y de estos estudios se desprende que el principal reto para enfrentarnos a los desafíos futuros es la necesidad de profesionales, especialmente en medicina familiar y comunitaria, eje sobre el que vertebra todo nuestro sistema sanitario. Pero, además, si debemos resolver las listas de espera para consultas y cirugías, es evidente que también necesitaremos un número adecuado de profesionales sanitarios, por eso, consideramos imprescindibles las medidas de captación y fidelización de los profesionales médicos y de enfermería que este decreto contempla.

La primera: regulación jurídica de las zonas de difícil cobertura. El decreto desarrolla el régimen jurídico que unifica, con carácter definitivo, la naturaleza jurídica y económica, y que pueda ser aplicado a otras áreas o a otras categorías donde se aprecie un déficit de profesionales, siempre en consonancia con lo establecido en la Comisión de Recursos Humanos.

[...]

Eliminación del requisito lingüístico. Como medida de captación de profesionales, se modifica la Ley 3/2007, de función pública, exceptuando el requisito lingüístico para el personal sanitario, que será valorado como mérito. Somos conscientes del déficit de profesionales y estamos aquí para trabajar mañana, tarde y noche para captar profesionales, los mejores, y fidelizar los que ya tenemos; y, todo ello, para ofrecer la mejor asistencia a los ciudadanos de estas islas y garantizar la equidad, porque no puede haber pacientes de primera y pacientes de segunda, y este decreto-ley es el marco normativo necesario para lograrlo».

c) De cuanto ha quedado expuesto se deduce que el gobierno balear, al aprobar el decreto-ley, y el Parlamento, al convalidarlo, valoraron esencialmente (i) la existencia de un déficit creciente de profesionales sanitarios en el servicio público de salud de la Comunidad Autónoma; (ii) el aumento de las listas de espera para atención médica en el servicio balear de salud; y (iii) la conveniencia de suprimir la exigencia de un determinado nivel de catalán como requisito de acceso para remediar esa situación, convirtiéndolo en un mérito.

5. Examen de la motivación ofrecida por el Gobierno y el Parlamento balear.

Desde la perspectiva externa que corresponde a este tribunal, la justificación ofrecida por los órganos políticos de la Comunidad Autónoma no desborda los límites del margen de apreciación que les concede el art. 49.1 EAIB.

a) Por un lado, el gobierno balear ha ofrecido una justificación explícita y razonada para su reacción legislativa de urgencia. El déficit de médicos en la sanidad pública autonómica que motiva la reforma está justificado y apoyado en cifras concretas tomadas de fuentes oficiales, en particular, del informe del Ministerio de Sanidad de 2022 antes mencionado [en un sentido similar, SSTC 14/2020, de 28 de enero, FJ 4, y 16/2021, de 28 de enero, FJ 3 d), para sendos decretos-leyes en materia de vivienda]. Como dice esta última STC 16/2021, FJ 3 d), los datos ofrecidos «datos concretos y precisos que no pueden considerarse “cifras descontextualizadas” ni fórmulas “genéricas” o “rituales, de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional” [...] Quiere ello decir, en suma, que el Gobierno autonómico se ha mantenido dentro del margen de apreciación que le proporciona el art. 64.1 EAC [Estatuto de Autonomía de Calaluña]» (entiéndase, aquí, art. 49.1 EAIB).

Además, el gobierno ha vinculado este déficit de profesionales sanitarios con el aumento de las listas de espera y el deterioro del servicio y las prestaciones de un bien tan sensible como es la protección de la salud, de rango constitucional (art. 43 CE), lo que permite descartar la existencia de abuso o arbitrariedad en el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia (en un sentido similar, STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 5, sobre un decreto-ley basado en «la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación»; y STC 144/2023, de 25 de octubre, FJ 5, sobre otro decreto-ley apoyado en «[e]l desconocimiento de los derechos mínimos de los trabajadores dedicados al reparto en el ámbito de las plataformas digitales»).

b) Por otro lado, no puede afirmarse –como hace el escrito de interposición– que «[n]inguna estadística, ni ningún dato objetivo, han sido aportados para sostener que el requisito lingüístico tiene relación directa» con el déficit de profesionales sanitarios en la comunidad autónoma, y que por tanto la reforma es «manifiestamente inadecuada» para revertir esa carencia pues «no guarda una relación lógica con la situación histórica de déficit de profesionales».

En primer lugar, el derecho anterior reconocía expresamente esta relación en la disposición transitoria segunda, apartado 3, de la Ley 4/2016 (que debe entenderse derogada por el inciso de la disposición derogatoria del Decreto-ley 5/2023 también objeto de recurso). Este precepto establecía la posibilidad excepcional de «eximir los requisitos de conocimientos de la lengua catalana» exigidos con carácter general para el acceso de personal estatutario al servicio de salud autonómico en casos de «carencia o insuficiencia de profesionales» con informe preceptivo del servicio de salud autonómico.

Y, en segundo lugar, consta igualmente acreditado en autos que esta posibilidad excepcional fue reiteradamente utilizada antes de la aprobación del decreto-ley impugnado mediante sucesivos informes del servicio de salud autonómico de fechas 9 de octubre de 2021, 1 de diciembre de 2021, 25 de febrero de 2022, 18 de mayo de 2022, 21 de noviembre de 2022 y 6 de febrero de 2023, adjuntados al escrito de alegaciones del gobierno autonómico y aludidos en el debate de convalidación («Diari de Sessions del Ple», antes citado, págs. 253 y 254).

Por lo tanto, desde la perspectiva del control externo que corresponde a este tribunal, el gobierno y el parlamento autonómico se han mantenido dentro del margen que les concede el segundo de los elementos en que se descompone el requisito del presupuesto habilitante según nuestra doctrina expuesta más arriba: la «conexión de sentido» de la medida aprobada con la situación de urgencia previamente definida. Desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propia –que no es la de oportunidad, conveniencia o eficacia de la norma– no es irrazonable que el gobierno y el parlamento autonómicos confíen en esa modificación normativa para la «captación y fidelización de los profesionales médicos» y la reducción de las listas de espera (objetivos de la reforma aludidos por la consejera en el debate de convalidación, reproducido más arriba).

## 6. Prohibición de «afectar» a los derechos estatutarios.



a) El art. 49.1 EAIB contiene una segunda exigencia para esta fuente normativa excepcional y provisional que son los decretos-leyes: estos «no podrán afectar a los derechos establecidos en este estatuto». Los recurrentes sostienen que la reforma «afecta», en este sentido estatutariamente proscrito, al derecho reconocido en el art. 14.3 EAIB, que dice:

«Los 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».

b) Con carácter preliminar, procede señalar que el «derecho» reconocido en este art. 14.3, ubicado sistemáticamente en el título II EAIB, rubricado «[d]e los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears», debe considerarse un derecho estatutario en el sentido del art. 49.1 EAIB. En consecuencia, conforme a lo dispuesto en este precepto, un decreto-ley del gobierno balear no puede «afectar» a este «derecho».

c) Según nuestra doctrina, la expresión «no podrán afectar» del art. 86.1 CE y de los preceptos estatutarios análogos es «una noción restringida» que «debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, ... ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni de pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». Se trata, en definitiva, de una «concepción estricta» de «afectación de derechos» que exige «tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate». De este modo, lo que está vedado al decreto-ley es «afecta[r] al régimen general del derecho» de que se trate o «al contenido o elementos esenciales de dicho derecho» (por todas, STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 6, precisamente a propósito de un decreto-ley balear, citando sentencias anteriores).

Desde esta perspectiva, la norma recurrida no lleva a cabo una regulación general del régimen de la cooficialidad lingüística o del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración en cualquiera de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, que es la materia regulada en el art. 14.3 EAIB. La norma recurrida acomete una regulación solamente parcial en materia de personal para un servicio concreto, el de salud, y para unos profesionales determinados, los profesionales sanitarios, que son los únicos a los que afecta. El resto de servicios y profesionales dentro del servicio autonómico de salud mantienen su régimen jurídico antes y después de la reforma, y no se ven afectados por ella. No cabe hablar, por tanto, de una «regulación general» del derecho del art. 14.3 EAIB, ni de la alteración de sus «elementos esenciales» [en un sentido similar, SSTC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5 b), y 36/2023, de 19 de abril, FJ 3 A) b), sobre decretos-leyes que afectaban solamente de forma parcial a los derechos de libertad de expresión del art. 20 CE y de asistencia jurídica gratuita del art. 119 CE, respectivamente; y también STC 38/2016, antes citada, FJ 6, sobre un decreto-ley balear que aprobaba con carácter urgente un proyecto de tratamiento integral de lenguas en centros docentes en sustitución de otro judicialmente suspendido].

Por consiguiente, el motivo se desestima.

Y, por lo tanto, rechazadas las tachas que acabamos de examinar, y no procediendo –por las razones expresadas en un fundamento anterior– que entremos ahora a enjuiciar los motivos de impugnación de carácter sustantivo [motivos b), c) y d), resumidos en los antecedentes de esta sentencia], se desestima el presente recurso.

## FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo que se refiere a la vulneración de los arts. 3 CE y 4 y 14 EAIB; 14 CE y 4.2 EAIB, y 3, 9.2, 9.3 y 103.1 CE y 4.3 EAIB, por la disposición final segunda y disposición derogatoria única (inciso «y de la Ley 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») 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.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de mayo de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—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.