

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3825** *Pleno. Sentencia 47/2015, de 5 de marzo de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 2856-2011. Interpuesto por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. Principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e igualdad; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de los preceptos legales dictados al amparo de las competencias estatales sobre bases de ordenación del crédito, banca y seguros, acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para la regulación urgente.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2856-2011 interpuesto por la Xunta de Galicia contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 16 de mayo de 2011 el Letrado de la Xunta de Galicia, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

Los motivos del recurso son, resumidamente expuestos, los siguientes:

a) El escrito de interposición del recurso hace referencia inicialmente al Real Decreto-ley 2/2011 describiendo minuciosamente su contenido y su relación con el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (del que la Xunta recurrió sus arts. 6, 7 y 8, en el recurso de inconstitucionalidad tramitado con el núm. 2603-2010) y con el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, por el que se reforma el régimen jurídico de las cajas de ahorros. Examinando ya la cobertura competencial que, conforme a su disposición final cuarta, tendría la norma impugnada, el Letrado de la Xunta niega que estos preceptos puedan encontrar amparo competencial en el art. 149.1.6 CE, relativo a la legislación mercantil, estimando que los únicos títulos estatales de posible invocación serían los derivados del art. 149.1.11 o 13 CE. Con respecto a tales títulos competenciales señala que nos encontraríamos en una materia donde rige el binomio bases estatales-desarrollo y ejecución autonómica, la cual no permitiría la aprobación por el Estado de una regulación agotadora de la materia a normar, pues ello desbordaría las facultades derivadas de la

dimensión material de las bases, siendo la asunción de competencias ejecutivas básicas una circunstancia excepcional que solamente puede aparecer cuando sea realmente imprescindible.

b) Tras aludir a la legitimación de la que goza la Xunta de Galicia para interponer el presente recurso, el escrito de interposición considera, en primer lugar, que no concurren los supuestos excepcionales que, conforme al art. 86.1 CE, habilitarían para la utilización de la figura del decreto-ley pues no se explicitan las razones de la necesidad de esta regulación y de la inmediatez en su adopción. En tal sentido estima que el contexto de dificultades económicas no puede servir de excusa para la utilización abusiva de la figura que es lo que ocurriría en el presente caso en el que la exposición de motivos de la norma alude, sobre todo, a la solvencia de nuestro sistema financiero y a las medidas ya adoptadas para garantizarla. A su juicio, la razón que se recoge en la norma es de carácter general y abstracto, y no contrastada, por lo que no es de por sí suficiente para justificar la excepcionalidad en la utilización del decreto-ley, que, por lo demás, contiene unas medidas que no son de efecto inmediato y no eran imperiosamente necesarias en la medida en que adelanta la implantación de los estándares internacionales de capital que no eran de aplicación hasta un momento muy posterior. Asimismo destaca que «la regulación aquí recogida no tiene carácter coyuntural, sino con vocación de permanencia, junto a que se toca un aspecto nuclear del sector, la solvencia, lo que reafirma la impropiedad de haber utilizado tal figura normativa». Concluye señalando que en algo menos de dos años se han dictado tres decretos-leyes que contienen reformas de gran calado en el sistema financiero, entendiendo que con las reformas anteriores, en particular la contenida en el Real Decreto-ley 9/2009, ya se podían solventar los hipotéticos problemas a los que se pretende responder ahora.

c) Un segundo motivo de inconstitucionalidad vendría determinado por la infracción de los principios constitucionales de seguridad jurídica, confianza legítima y prohibición de retroactividad de las normas no favorables recogidos en el art. 9.3 CE, algo que se reprocha especialmente a las disposiciones transitorias primera y cuarta, en relación a la forma y plazos marcados para el cumplimiento de los requerimientos de capital que se establecen en el propio Real Decreto-ley 2/2011, los cuales suponen introducir exigencias nuevas en el sector financiero, con unos parámetros especialmente elevados en relación a los estándares internacionales de capital derivados de los acuerdos del comité de supervisión bancaria de Basilea, formado por representantes de trece bancos centrales entre los que se encuentra España, y conocidos como Basilea III. Requerimientos de capital que, con apoyo en un informe de la Dirección general de política financiera y tesoro de la propia Xunta de Galicia que se adjunta a la demanda, se estiman de imposible cumplimiento en los plazos fijados por la norma, por cuanto adelantan en mucho los establecidos en el mencionado acuerdo y abocan a las cajas de ahorro a modificar en todo o en parte su naturaleza, afectando especialmente al proceso de fusión de las cajas de ahorro gallegas que se hallaba en curso. Especialmente, a la disposición transitoria primera se le reprocha que vincula la obtención de ayuda del Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB) a lo que denomina bancarización, esto es, el traspaso de la actividad financiera de la caja a un banco, con la excepción de aquellas entidades de crédito en las que se hubieran iniciado negociaciones para solicitar del FROB el reforzamiento de sus recursos propios, concepto este de inicio de negociaciones que implica una vulneración del principio de seguridad jurídica y del de igualdad, en cuanto que permite un tratamiento diferenciado entre entidades. Igualmente se reputan arbitrarios y contrarios al principio de igualdad del art. 14 CE los requisitos exigidos en el art. 1, para lo que se denomina como reforzamiento de la solvencia de las entidades de crédito, por cuanto los mismos se entienden discriminatorios para las cajas de ahorros que estarían sometidas a un régimen mucho más incisivo que el que se predica para los bancos o cooperativas de crédito al exigírseles una mayor exigencia de lo que la norma denomina capital principal, introduciendo así una división artificial o subjetiva entre entidades de crédito. Por otra parte, se alega que las transformaciones exigidas por la norma para el

caso de que una caja de ahorros no cumpla los nuevos requerimientos de capital exigidos por la norma supone la vulneración de los principios constitucionales de igualdad y de intervención de la arbitrariedad, así como el principio de libertad de empresa.

d) Finalmente, señala que la entrada de un órgano estatal, el FROB, en los procesos de reestructuración de las cajas de ahorros implica la introducción de numerosos cambios en su organización interna que se realiza, además, de forma cerrada sin intervención alguna del legislador autonómico. Así, si el solicitante de la ayuda es una caja de ahorros la decisión de bancarización pasa de la asamblea general al consejo de administración, estableciéndose parámetros muy concretos sobre la composición y organización de éste último. Por otra parte, el escrito de interposición destaca que la norma incrementa sustancialmente las atribuciones reconocidas a órganos del Estado, tales como el Banco de España y el FROB en las diferentes fases de los procesos de reestructuración recogidos en la norma.

2. Mediante providencia de 7 de junio de 2011, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Xunta de Galicia y, en su representación y defensa, por el Letrado de la misma, contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero; 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, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 17 de junio de 2011, el Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno y solicitó una prórroga en el plazo inicialmente concedido para la formulación de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 21 de junio de 2011.

4. Mediante escrito registrado con fecha 22 de junio de 2011, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 24 de junio de 2011.

5. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado fueron registradas en este Tribunal el día 15 de julio de 2011.

a) El Abogado del Estado comienza su escrito con una extensa referencia a lo que denomina contexto económico en el que se adopta la norma impugnada, mediante, entre otros, la cita de los informes anuales del Banco de España de los años 2008, 2009 y 2010, a la grave situación de crisis económica y financiera puesta de manifiesto a partir del segundo semestre de 2008, concluyendo que «de acuerdo con las memorias extensamente citadas del Banco de España, la salida de la crisis, la eliminación de la desconfianza internacional sobre nuestra economía y de la consiguiente presión sobre nuestra deuda soberana, depende en gran medida de que se lleve a cabo la reestructuración del sector financiero y, en particular, del de las cajas de ahorros». Alude seguidamente al objeto del recurso de inconstitucionalidad recogiendo pormenorizadamente lo señalado en su exposición de motivos, en relación con la recapitalización de las entidades de crédito como vía para aumentar la confianza en las mismas y favorecer así el flujo de crédito hacia la economía, así como a los fundamentos del recurso interpuesto agrupándolos en tres bloques: falta del presupuesto habilitante previsto en el art.86.1 CE, en cuanto no concurriría una «extraordinaria y urgente necesidad» que justificara las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 2/2011; alegaciones relativas a vulneraciones del principio de seguridad jurídica, de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos y de irretroactividad de las disposiciones

restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), así como del principio de igualdad en cuanto que la norma sometería a las cajas de ahorros a un trato injustificadamente discriminatorio frente a otras entidades de crédito y, por último, una alegación estrictamente competencial, según la cual el Real Decreto-ley 2/2011 habría invadido las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorros.

b) Examinando ya la primera de las quejas planteadas, el Abogado del Estado recuerda la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante, con cita de las SSTC 329/2005, 332/2005, 68/2007 y 31/2011, destacando que «el canon de enjuiciamiento del presupuesto habilitante se ciñe a corregir una eventual valoración abusiva o arbitraria por parte de los poderes políticos de la necesidad concurrente». En ese sentido estima que resulta indiscutible la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de la situación de inestabilidad del sector financiero que se trata de solventar mediante la norma impugnada, en la medida en que la misma, como da cuenta su exposición de motivos, persigue reforzar la confianza en nuestro sistema financiero, «impidiendo dinámicas generadoras de incertidumbre que puedan dificultar el acceso a la financiación por parte de las entidades financieras y, en último extremo, impedir el normal flujo de crédito hacia la economía». Absoluta necesidad acerca de la adopción de la norma en la que también se incide en el debate de convalidación. Así, atendiendo a la doctrina constitucional que ha declarado la especial aptitud del Decreto-ley para atender a coyunturas económicas problemáticas, el Abogado del Estado concluye que «las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley 2/2011 venían justificadas por la extraordinaria y urgente necesidad de disipar las dudas que sobre la capacidad del sistema financiero español se habían generado como consecuencia de las tensiones financieras existentes en el entorno de la zona euro. Se hacía necesario, por tanto, eliminar con urgencia la incertidumbre existente sobre la solvencia de nuestras entidades de crédito y reforzar la confianza en el sistema financiero español. Todo ello, para evitar que las dificultades de acceso a la financiación con que se encontraban nuestras entidades se vieran agravadas, impidiendo el normal flujo del crédito hacia la economía». Medidas cuya urgencia no se ve contradicha por los argumentos aducidos de contrario en la demanda, en tanto que encaminadas a garantizar dicha solvencia con la exigencia de nuevos requerimientos de capital y a facilitar ese reforzamiento, acelerando el proceso de reestructuración iniciado en reformas anteriores con la adaptación del FROB para facilitar la nueva capitalización.

c) En cuanto a la segunda de las tachas formuladas descarta, en primer lugar, la infracción del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE. Para ello recuerda la doctrina del Tribunal, con cita de la STC 112/2006, señalando que, conforme con esa doctrina, el Real Decreto-ley 2/2011 no es una norma retroactiva, sino que se limita a fijar hacia el futuro las exigencias de coeficiente de capital para las entidades de crédito. Respecto a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima estima, tras recordar la doctrina constitucional al respecto, tanto desde el punto de vista de la certeza del derecho como desde la perspectiva de la confianza legítima, que no hay duda alguna de que la norma cumple con ambos extremos. En particular, desde la segunda perspectiva citada la norma establece plazos y mecanismos razonables para que las entidades que no cumplían los requisitos de capital a la fecha de su entrada en vigor el 20 de febrero de 2011 se adapten a las nuevas exigencias, por cuanto el legislador ha debido buscar el necesario y difícil equilibrio entre, de un lado, la urgencia de aplicar de forma inmediata medidas imprescindibles para recuperar la confianza en la solvencia de nuestro sistema financiero y, de otro, otorgar plazos necesariamente breves pero razonables para permitir la adaptación de las pocas entidades de crédito que no alcanzaban las nuevas exigencias de capitalización, previsión que, en todo caso, se complementa con la posible aportación de los recursos públicos del FROB para permitir el acceso a los necesarios requisitos de capitalización a aquellas entidades que no puedan alcanzarlos por otros medios en los plazos señalados. Niega también el Abogado del Estado la alegación de la demanda según la cual las cajas que no cumplieran los requisitos de la norma solamente podrían adaptarse, convirtiéndose en bancos, pues con

ello se olvida la existencia de otros medios, distintos de la aportación del FROB, que permiten alcanzar esa misma finalidad y que también están previstos en la norma, entre los que cita la posibilidad de emitir instrumentos de capital, el traspaso de la actividad financiera a un banco o su transformación en una fundación de carácter especial traspasando su negocio a una entidad de crédito o la reducción de los activos ponderados por riesgo. Igualmente alude a la posibilidad de las cajas de ahorro de integrarse con otras o a la de optar por una reducción de los riesgos. Señala, además, que la norma persigue la mejora de la capitalización de las cajas de ahorro a través de una doble vía: la revisión del modelo tradicional de cuotas participativas o la adopción de un nuevo modelo organizativo basado en el ejercicio indirecto de la actividad financiera que facilite el acceso al mercado de capitales.

Niega a continuación que la norma impugnada resulte discriminatoria respecto a las cajas de ahorros, así como que exista vulneración del art. 14 CE. Para ello resume la doctrina constitucional acerca del principio de igualdad ante la ley y la aplica al caso concreto señalando que las circunstancias que establece el art. 1.2 del Real Decreto-ley 2/2011 para elevar la exigencia de capitalización del 8 al 10 por 100 son razonables, objetivas y directamente relacionadas con la legítima finalidad de la norma impugnada y rigen por igual para todas las entidades de crédito. Por otra parte, en respuesta a la queja de que las cajas que no cumplan las exigencias de capitalización mínima se ven abocadas a su bancarización, se remite el Abogado del Estado a lo antes indicado respecto a las opciones que la norma otorga a las cajas. En cuanto al obligado cambio de estructuras organizativas para tener acceso a las ayudas del FROB, estima que la diferencia de tratamiento está justificada por las importantes divergencias que existen entre las cajas y el resto de las entidades de crédito, pues persigue asegurar que el apoyo del FROB financie exclusivamente el negocio financiero de las cajas y se conecta con el carácter temporal de la participación del FROB en la entidad de crédito con el objetivo de favorecer una posterior desinversión. Por otra parte, la nueva redacción que el Real Decreto-ley da al art. 10 del Real Decreto-ley 9/2009 no discrimina a las cajas frente a las cooperativas de crédito cuando permite que, respecto de éstas, el FROB adquiera participaciones preferentes convertibles en aportaciones de capital social, pues se trata de una medida que ya se ha aplicado previamente a las cajas mientras que ahora se busca promover la integración de la tipología de entidades de crédito más atomizada, como son las cooperativas de crédito, de forma que se logre un sistema financiero más sólido en su conjunto.

d) Respecto a las tachas competenciales que se le formulan a la norma, el Abogado del Estado alude a la doctrina constitucional respecto a los arts. 149.1.6, 11 y 13 CE, señalando la prevalencia de los dos últimos, dada la materia a la que se refieren los preceptos controvertidos, destacando la extensión subjetiva y objetiva del título relativo a la ordenación del crédito y la banca, en particular en ámbitos relacionados con el saneamiento y refluotamiento de entidades de crédito en cuanto que con ello se trata de restaurar la confianza en el sistema. Alude a continuación a las diferencias de las cajas actuales con las tradicionales que sirvieron de modelo a la doctrina constitucional sentada desde las SSTC 48/1988 y 49/1989, en cuanto que las cajas de ahorros están implantadas en todo el territorio nacional, con unas dimensiones medias claramente sistémicas y plenamente equiparadas a los bancos en términos operativos.

Entrando ya en la contestación de los argumentos de la demanda, el Abogado del Estado señala que la norma no vacía el título competencial autonómico sobre las cajas de ahorro, pues únicamente dispone que aquellas que por no alcanzar unos requisitos mínimos de capitalización precisen fondos públicos, tal aportación se haga en forma de aportaciones al capital y teniendo como contrapartida los correspondientes títulos valores. En todo caso, esa transferencia del negocio a un banco no afecta a la competencia autonómica que seguiría ejerciéndose sobre las cajas solventes que mantengan dicho carácter, así como sobre las nuevas cajas que pudieran surgir, además de que también se desplegaría respecto a la fundación especial resultante. Por lo demás, el establecimiento de niveles de capitalización tiene directa relación con la solvencia y, por

tanto, con el art. 149.1.11 CE. En cuanto a que la recapitalización de la caja a través del FROB implica cambios en la estructura y organización de la caja el Abogado del Estado señala que el art. 12.1 y la disposición adicional quinta no operan *ex lege* una modificación estatutaria, sino que, simplemente, condicionan la ayuda del FROB a que los estatutos prevean esa habilitación al consejo de administración. No hay desplazamiento de competencias autonómicas, sino condicionamiento de la percepción de una ayuda estatal a la existencia de una previsión estatutaria, orientada a facilitar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la articulación del plan público de capitalización. Por último, en cuanto a la queja relativa a las competencias que se atribuyen al Banco de España y al FROB, alega que la misma está escasamente argumentada en la demanda y, en todo caso, estima que vienen justificadas por la especialización técnica de ambas instituciones y por la necesidad de dar un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional a una cuestión directamente relacionada con la solvencia del sistema financiero.

6. Por providencia de 3 de marzo de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional debemos resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Xunta de Galicia contra el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

Como se ha expuesto en los antecedentes la representación procesal de la Xunta de Galicia reprocha a la norma impugnada diversas tachas de inconstitucionalidad. Así, en primer lugar, entiende que no concurren los supuestos excepcionales que, conforme al art. 86.1 CE, habilitarían para la utilización de la figura del decreto-ley, pues no se explicitan las razones de la necesidad de esta regulación y de la inmediatez en su adopción. Un segundo motivo de inconstitucionalidad vendría determinado por la infracción de los principios constitucionales de seguridad jurídica, confianza legítima y prohibición de irretroactividad de las normas no favorables recogido en el art. 9.3 CE. Igualmente se reputan arbitrarios y contrarios al principio de igualdad del art. 14 CE los requisitos exigidos para el reforzamiento de la solvencia de las entidades de crédito, por cuanto los mismos se entienden discriminatorios para las cajas de ahorros, al estar sometidas a un régimen mucho más exigente que el que se predica para los bancos o cooperativas de crédito y que, en la práctica, suponen la desaparición de esa figura jurídica. Finalmente, desde la perspectiva competencial, señala que la entrada de un órgano estatal, el denominado Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), en los procesos de reestructuración de las cajas de ahorros implica la introducción de numerosos cambios en su organización interna que se realiza, además, de forma cerrada sin intervención alguna del legislador autonómico, así como que la norma incrementa sustancialmente las atribuciones reconocidas a órganos del Estado, como el propio FROB y el Banco de España.

El Abogado del Estado ha defendido la desestimación íntegra del recurso, pues estima que resulta de todo punto indiscutible la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de la situación de inestabilidad del sector financiero que se trata de solventar mediante la norma impugnada, en la medida en que persigue reforzar la confianza en dicho sistema. Defiende igualmente que el Real Decreto-ley 2/2011 cumple con las exigencias del art. 9.3 CE, sin que tampoco resulte discriminatorio para las cajas de ahorros y, desde el punto de vista competencial, ha destacado la importancia de las bases en esta materia, en particular en ámbitos relacionados con el saneamiento y reflotamiento de entidades de crédito, de manera que no se habrían desbordado las competencias estatales de los arts. 149.1.11 y 13 CE.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, antes de comenzar a resolverlo hemos de atender a dos cuestiones previas: la delimitación precisa de su objeto y la incidencia que modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso hayan podido tener sobre su pervivencia.

a) En cuanto a lo primero, teniendo en cuenta las alegaciones formuladas en la demanda, debemos tener presente nuestra doctrina según la que «no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional» (por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1).

Por tanto, atendiendo al criterio que hemos enunciado sobre la necesaria fundamentación del recurso de inconstitucionalidad y prescindiendo de la tacha de vulneración del art. 86.1 CE que se formula a la totalidad de la norma, el examen de las alegaciones formuladas en la demanda permite concluir que, pese a su pretensión de generalidad, la vulneración del art. 9.3 CE, en sus vertientes de protección de la seguridad jurídica, confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad del legislador se formula vinculada a la introducción del nuevo concepto de capital principal y su exigencia en parámetros que se entienden muy elevados para las cajas de ahorros. Pese a su apariencia de generalidad esta queja se presenta argumentada en relación con los arts. 1, 2 y 3 y las disposiciones transitorias primera y tercera así como con la disposición final tercera. Una tacha similar, circunscrita a la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, se le reprocha específicamente a la disposición transitoria cuarta. Por su parte, la denunciada vulneración del art. 14 CE, derivada del diferente tratamiento que recibirían las cajas de ahorro respecto a los bancos y cooperativas de crédito, es predicable del art. 1.

Por otro lado, respecto a las infracciones del orden constitucional de distribución de competencias, es posible apreciar que se formula una queja de carácter general, consistente en que la aplicación de la norma estatal, en cuanto que obligaría a las cajas de ahorros a traspasar su actividad financiera a un banco, vacía de contenido las competencias autonómicas sobre las cajas; otra relacionada con la organización interna de las cajas, formulada al art. 4.2, en cuanto que da nueva redacción a los arts. 12 y 13 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, en relación con la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 2/2011, y una tercera relacionada con las competencias ejecutivas atribuidas al Banco de España y al FROB.

Sin embargo, respecto a la primera de ellas, resulta que la demanda no concreta los preceptos o incisos concretos a los que se imputa este exceso en el ejercicio de la competencia estatal, siendo, además, patente que la demanda incumple la necesaria carga alegatoria, pues no contiene la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional en la medida en que se limita a afirmar que la norma «afectaría a nuestras competencias sobre las cajas de ahorro pues por la vía de la minoración o eliminación de la figura se vacía una materia competencial que nos otorga el bloque de constitucionalidad, la de las cajas de ahorros», sin concretar ni las normas estatales que producirían ese efecto ni las razones por las que se vulneran las competencias autonómicas. Por eso, dado que la demanda no ha ofrecido argumentos que enerven la presunción de constitucionalidad de la que goza el Real Decreto-ley 2/2011, no podemos pronunciarnos sobre la queja enunciada.

En cuanto al art. 4.2 y la disposición adicional quinta, la vulneración competencial se presenta argumentada respecto a la nueva redacción dada a los arts. 12.1 y 13 del Real Decreto-ley 9/2009, y a la propia disposición adicional quinta, preceptos a los que se reprocha que la entrada del FROB produce cambios en el gobierno corporativo de la entidad que van en detrimento de las competencias autonómicas.

No sucede lo mismo, en tercer lugar, con la atribución de competencias que, según la demanda, la norma hace a favor del FROB y del Banco de España, pues, en ese caso la demanda se limita a describir dichas atribuciones sin concretar mínimamente la vulneración competencial que denuncia. Como hemos afirmado reiteradamente (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y las allí citadas), la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), como sucede en el presente caso.

En conclusión de todo lo expuesto el objeto del presente recurso ha de quedar circunscrito a los arts. 1, 2 y 3 y las disposiciones transitorias primera, tercera así como a la disposición final tercera en lo relativo a la vulneración del art. 9.3 CE, en sus vertientes de protección de la seguridad jurídica, confianza legítima e interdicción de la arbitrariedad del legislador. La disposición transitoria cuarta ha de entenderse impugnada por vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE y, respecto al art. 1, es posible también apreciar la denuncia de vulneración del art. 14 CE. Por último, por motivos competenciales se impugnan el art. 4.2, respecto a la nueva redacción dada a los arts. 12.1 y 13 del Real Decreto-ley 9/2009, y la disposición adicional quinta.

b) Delimitado de esta forma el objeto del recurso, examinaremos ahora la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del objeto del recurso o de alguno de sus motivos.

Así, en primer lugar, es preciso señalar que el Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la posterior Ley 9/2012, de 14 de noviembre, del mismo título, han derogado expresamente las disposiciones transitoria tercera y final tercera del Real Decreto-ley 2/2011. Derogación expresa que, tras su previa modificación por las dos normas citadas, también ha sufrido el título primero, integrado por los impugnados arts. 1, 2 y 3, por mor de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. Derogación, en suma, que también afecta a la disposición transitoria primera, en cuanto que se trataba de una norma relativa a la forma de cumplir los requerimientos de capital previstos en los arts. 1 y 2, ya expresamente derogados, como acabamos de exponer.

Por su parte, el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, modificado en su momento por el Real Decreto-ley 2/2011 y al que se refieren los también impugnados arts. 4.2 y disposición adicional quinta así como la disposición transitoria cuarta, ha sido derogado por la ya mencionada Ley 9/2012.

Los criterios de nuestra doctrina respecto a la pérdida de objeto en los recursos de inconstitucionalidad los expone la STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2, que, tras señalar que la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto, indica que no cabe dar una respuesta unívoca a esta cuestión, ya que, citando la STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3, señala que «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado "habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)" (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, "pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad" (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por



idéntica razón, para excluir "toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar", puede resultar útil –conveniente– su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2)».

Esta regla general conoce, no obstante, excepciones. Así, la denunciada vulneración del art. 86.1 CE no se ve afectada por el anterior criterio, ya que, en ese caso, la derogación de la norma no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de 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 [por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2c)]. En segundo lugar, cuando lo que se traba en realidad es una controversia competencial, habremos de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]. Esta circunstancia nos exige analizar si pervive la controversia competencial trabada sobre alguno de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, tomando en consideración a este efecto la normativa que sustituyó a la impugnada.

c) De acuerdo con los anteriores criterios examinaremos las modificaciones anteriores para ver en qué medida perviven las tachas de inconstitucionalidad que les formula la demanda.

Así, la anteriormente expuesta sucesión de normas nos permite concluir la desaparición del objeto del recurso en relación con las vulneraciones constitucionales distintas del art. 86.1 CE que se imputaban a los arts. 1, 2 y 3, así como en relación con las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta y con la disposición final tercera, pues las quejas que se le imputaban, relativas a la vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE, han desaparecido sobrevenidamente, en cuanto que, en los recursos de inconstitucionalidad, debido a la nota de abstracción que los rige y a que su finalidad es la depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales impugnados hacen que, con carácter general, su objeto decaiga.

Por su parte, para determinar la pervivencia de las quejas competenciales que se formulan al art. 4.2, en cuanto modificativo de los arts. 12.1 y 13 del Real Decreto-ley 9/2009, y a la disposición adicional quinta hemos de acudir a la norma que sustituyó al Real Decreto-ley 2/2011, la ya mencionada Ley 9/2012. Interesa ahora recordar que las quejas competenciales formuladas se refieren a la necesidad de que sea el consejo de administración de la entidad el que adopte los acuerdos relativos a su participación en el banco a través del cual desarrollen, en su caso, su actividad como entidad de crédito (art. 12.1, último inciso del Real Decreto-ley 9/2009, en la redacción dada por el art. 4.2 impugnado, en relación con la disposición adicional quinta) así como a cambios en la forma de gobierno corporativo en relación al número de vocales del consejo de administración y los porcentajes de cada tipo de ellos, el tiempo de permanencia de los denominados consejeros independientes y las comisiones dependientes del mencionado consejo que derivan del art. 13 del Real Decreto-ley 9/2009, en la redacción impugnada que es la recibida por el Real Decreto-ley 2/2011.

El contraste de los preceptos impugnados con la Ley 9/2012 permite concluir que pervive la tacha competencial asociada con la atribución al consejo de administración de la entidad de las decisiones en torno a la participación en un banco como medio para desarrollar su actividad de crédito, pues la misma regulación se recoge en el art. 28.4, segundo inciso, de la Ley 9/2012. Por el contrario, esta misma Ley 9/2012 no contiene una regulación similar respecto al resto de las tachas competenciales formuladas por lo que, forzosamente, habremos de concluir que, al derogarse el Real Decreto-ley 9/2009 por la Ley 9/2012, no solo es que los preceptos legales impugnados hayan perdido vigencia, sino que además ha desaparecido sobrevenidamente la controversia competencial. No es óbice para alcanzar la anterior conclusión el hecho de que la posterior Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias,

contenga previsiones relativas a la composición del consejo de administración y las comisiones que de él dependen (arts. 15 y ss.) y lo mismo haga, en relación al conjunto de las entidades de crédito, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (art. 28 y ss.). Ya tenemos establecido que el hecho de que una normativa estatal en parte semejante haya surgido después puede dar lugar, en su caso, a una nueva controversia competencial, que deberá ser deducida en relación a los nuevos preceptos, pero no es obstáculo para declarar que la controversia suscitada en este proceso desapareció con la Ley 9/2012, lo que lleva aparejadas las consecuencias indicadas sobre el objeto de este proceso (en el mismo sentido, STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 2, y ATC 58/2013, de 26 de febrero, *in fine*).

En suma, recapitulando cuanto hemos expuesto acerca del objeto del recurso y su pervivencia, resulta que debemos pronunciarnos acerca de dos cuestiones: la vulneración del art. 86.1 CE por falta de presupuesto habilitante que se reprocha a la totalidad del Real Decreto-ley 2/2011, así como sobre la vulneración competencial que se imputa al art. 4.2, en la redacción que da al art. 12.1, último inciso, del Real Decreto-ley 9/2009, en relación con la disposición adicional quinta.

3. La doctrina constitucional sobre el primer motivo de inconstitucionalidad aducido y cuyo examen es prioritario, la vulneración del art. 86.1 CE por la falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, se encuentra resumida en la STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4, por referencia a la anterior STC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 4, en los términos siguientes:

«El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes", razón por la cual, este Tribunal puede, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada" (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como 'coyunturas económicas problemáticas', para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a "situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes". (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Ahora bien, como también hemos afirmado, es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica 'que la definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). A tal fin, esto es, para valorar la concurrencia del citado presupuesto habilitante, debe realizarse una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y 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", debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-

leyes enjuiciados" (SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Es decir, para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley (la "extraordinaria y urgente necesidad"), es preciso analizar dos elementos: los motivos que habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación hayan sido explicitados de una forma razonada y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).»

Por último, cabe recordar que, en cuanto a la configuración de nuestro cometido en relación con los decretos-leyes, hemos afirmado «que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).

4. La concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad determinante de la aprobación del Real Decreto-ley 2/2011 ha sido negada por el Letrado de la Xunta de Galicia, argumentando que la norma no explicita sino de forma estereotipada la razón de la extraordinaria y urgente necesidad, estableciendo unas medidas que no son de efecto inmediato y que tampoco venían obligadas por la implantación de las recomendaciones del comité de supervisión bancaria de Basilea comúnmente conocidas como Basilea III. Añade, además, que se trata de medidas estructurales y no coyunturales que afectan a un aspecto nuclear del sector financiero, como es la solvencia y que ya existían normas anteriores dirigidas a la misma finalidad con lo que la ahora impugnada sería innecesaria para cumplir los objetivos que dice perseguir. Por su parte el Abogado del Estado ha defendido que, tanto en la exposición de motivos como en el posterior debate de convalidación, se expresa la concurrencia de una situación extraordinaria y urgente, derivada de la necesidad de disipar las dudas acerca de la solvencia del sistema financiero en una coyuntura económica especialmente problemática.

De acuerdo con estas alegaciones y la doctrina expuesta procederemos a examinar ahora la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, tomando en consideración, tanto lo afirmado por la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado, como lo expuesto en el debate parlamentario de convalidación.

a) La exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2011 comienza aludiendo a las tensiones a las que se ha enfrentado el sistema financiero internacional desde el comienzo de la crisis, afectando al cumplimiento de su función esencial como canalizador del crédito a la economía y determinando la necesidad de que los poderes públicos garanticen la existencia de un sistema financiero competitivo y sólido mediante dos tipos de medidas, las dirigidas a limitar las consecuencias de las crisis futuras y las de apoyo al sector financiero. Recalca, asimismo, que «el Gobierno de España, por su parte, ha venido impulsando desde el principio de la crisis una serie de medidas, que ahora se completan con el contenido del presente real decreto-ley, dirigidas a facilitar el acceso a la financiación de las entidades de crédito, salvaguardar la estabilidad del sistema, fomentar su reestructuración y eficiencia, y velar, en último extremo, por la adecuada canalización del crédito hacia la economía real».

Tras lo anterior, la exposición de motivos hace un resumen de las medidas adoptadas desde el comienzo de la crisis con objeto de minimizar su impacto sobre el sistema financiero español y sobre el erario público, las cuales han propiciado un importante proceso de reestructuración del sector. Acto seguido, constata el difícil momento que vive el sector por cuanto «la evolución de los últimos meses de las tensiones financieras en el entorno de la zona euro ha generado dudas sobre la capacidad del sistema financiero español», dudas que pueden minar la confianza en el sistema financiero y «dificultar aún más el acceso a la financiación por parte de las entidades, lo que a su vez incrementaría la percepción de riesgo dificultando el flujo de crédito hacia la economía, erosionando la

capacidad de crecimiento, en un proceso de negativa retroalimentación». Por eso, según la exposición de motivos, es «indispensable impedir el desarrollo de dicha dinámica y eliminar inmediatamente toda incertidumbre en relación con nuestro sistema financiero y, por extensión, con el conjunto de nuestra economía. Para ello, es necesario garantizar que cada una de las entidades que componen el sistema bancario español presente unos niveles de capital de máxima calidad suficientes para disipar cualquier duda no solo sobre su solvencia actual, sino también sobre su solidez frente a todo tipo de escenarios, incluidos aquellos poco favorables aun cuando tengan una probabilidad de materialización remota. De esta forma se afianzará la confianza en el sistema bancario español, lo que facilitará el acceso a la financiación a todas las entidades contribuyendo con ello al logro del objetivo fundamental de cualquier sistema bancario, esto es, la fluida canalización del ahorro hacia la inversión».

Se articulan así dos tipos de medidas, las relativas al reforzamiento del nivel de solvencia de las entidades, «mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital de máxima calidad» y la aceleración de la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades, mediante la adaptación del FROB como instrumento público para facilitar la nueva capitalización exigida. En cuanto a lo primero, «se establece una aplicación adelantada y exigente de los nuevos estándares internacionales de capital, Basilea III» y, «ante la evidencia de que habrá algunas entidades con dificultad para alcanzar este nuevo requisito de manera inminente, la norma ha diseñado una estrategia progresiva de cumplimiento». La intervención del FROB se relaciona con el hecho de que no todas las entidades puedan captar capital en los mercados de capital, de modo que se modifica su regulación con objeto de que «la proporción de apoyos se realice mediante la adquisición temporal de acciones ordinarias, en condiciones de mercado, de aquellas entidades que no cumplan con los niveles de recursos propios exigidos y que así lo soliciten, ya sea de forma inmediata o una vez que acudiendo al mercado no hayan captado todos los recursos necesarios», explicándose pormenorizadamente el modo en que dicha participación se articula. Los dos tipos de medidas anteriormente mencionados se completan con una serie de disposiciones de carácter fiscal dirigidas a asegurar que el proceso de reestructuración del sector financiero se realice sin costes fiscales asociados al propio proceso. Estas medidas «se dirigen como objetivo último, a garantizar la eficiencia de nuestro sistema financiero asegurando la canalización del crédito a la economía real y, con ello, posibilitando al máximo las posibilidades de crecimiento y creación de empleo», pues con ellas se impulsa la utilización inmediata de los instrumentos ya existentes previstos en los Decretos-leyes «de creación del FROB y de reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros» para «concluir la fase final de dicho proceso de reestructuración. Se trata de alcanzar un sistema financiero más solvente, más transparente y con mayores facilidades de capitalización, culminando así la etapa de mayor modernización de nuestra reciente historia financiera».

Finalmente, tras una exposición descriptiva de cada uno de los preceptos que integran el Real Decreto-ley 2/2011, la exposición de motivos concluye afirmando que «la adopción de las medidas contempladas en este real decreto-ley resulta imprescindible para reforzar la confianza en nuestro sistema financiero, impidiendo dinámicas generadoras de incertidumbre que puedan dificultar el acceso a la financiación por parte de las entidades financieras y, en último extremo, impedir el normal flujo de crédito hacia la economía. Es por ello que la adopción de tales medidas exige acudir al procedimiento del real decreto-ley, cumpliéndose los requisitos del artículo 86 de la Constitución Española en cuanto a su extraordinaria y urgente necesidad».

b) En el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 229, de 10 de marzo de 2011), la Sra. Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda se pronuncia en términos similares a los de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2011, señalando que «las medidas impulsadas por el Gobierno, que ahora se contemplan con el Real Decreto-ley para el reforzamiento del sistema financiero que les presento, han estado dirigidas a facilitar el acceso a la financiación de las entidades de crédito, a

salvaguardar la estabilidad del sistema, a fomentar su reestructuración y eficiencia, especialmente en el sector de las cajas de ahorros, y a velar por la adecuada canalización del crédito hacia la economía real».

Pese a ello, la Sra. Vicepresidenta Segunda indica que «en los últimos meses se han venido produciendo tensiones financieras en el entorno de la zona euro, tensiones agravadas con las circunstancias que ha atravesado Irlanda y que han hecho que haya tenido que solicitar una ayuda financiera en el entorno europeo. Como saben, la confianza es el pilar fundamental de un sistema financiero, por lo que se considera indispensable seguir andando en la línea de las reformas estructurales iniciadas con el fin de eliminar cualquier incertidumbre que pueda existir de los mercados sobre nuestro sistema financiero, y por extensión sobre el conjunto de nuestra economía». Para ello resulta «imprescindible garantizar que cada una de las entidades que componen nuestro sistema financiero, sea cual sea su forma jurídica, presente unos niveles de capital de máxima calidad, suficientes para eliminar cualquier duda, no solo sobre su solvencia actual sino también sobre su resistencia frente a todo tipo de escenarios adversos, aunque su materialización efectiva sea verdaderamente hipotética». Así descrito el marco que justifica la adopción de las medidas la Sra. Vicepresidenta Segunda explica su contenido de forma similar a la expuesta en el Real Decreto-ley 2/2011, indicando que «con la adopción y aplicación de este real decreto-ley se completará este ambicioso proceso de reordenación del sector y de fortalecimiento de su solvencia, asegurando que las entidades están en disposición, no solo de absorber el impacto de la crisis, sino también de contribuir activamente a financiar una recuperación económica sostenida».

Finalmente, la concurrencia del presupuesto habilitante se justifica en los términos siguientes: «quisiera destacar que, dado el contexto de elevada incertidumbre en los mercados financieros y el riesgo de que esta situación termine dificultando la recuperación económica y la creación de empleo, estas medidas debían entrar en vigor de manera urgente, lo que justifica la utilización de la figura del real decreto-ley. Por todo ello, señorías, es por lo que les pido que, con su voto, ratifiquen el texto de este real decreto-ley porque es de extraordinaria urgencia y necesidad garantizar el flujo del crédito a la economía real, a las familias, también a las empresas, a las pequeñas y medianas empresas en particular, de manera que se fomenten al máximo las posibilidades de crecimiento económico y de creación de empleo».

5. A la vista de los motivos señalados en el fundamento jurídico anterior puede concluirse que la situación de urgencia aparece expresamente justificada en el preámbulo del Real Decreto-ley así como en el debate parlamentario de convalidación del mismo. No se trata de una descripción «mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5), sino que hay una expresa referencia a una concreta coyuntura económica y a los efectos, en forma de incertidumbre sobre su solvencia y estabilidad, sobre un sector, el financiero, esencial para el conjunto de la economía, lo que permite excluir que se haya hecho un uso abusivo o arbitrario de este fuente de derecho, por cuanto la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia. En efecto, tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación, coinciden las razones que motivaron la adopción de las medidas, como es la pérdida de confianza de los mercados en el sistema financiero, consecuencia del recrudecimiento de las tensiones financieras relacionadas, en todo caso, con la crisis internacional iniciada en años anteriores, y que afectaba a las condiciones de financiación de las entidades de crédito. Dicha situación obligó a la reacción del Gobierno estableciendo medidas dirigidas a facilitar el flujo de crédito a la economía española, lo que, a su vez, a fin de recuperar esa confianza y evitar incertidumbres sobre la capacidad de nuestro sistema financiero, determina la adopción de nuevas medidas más exigentes, en el ámbito de la capitalización y la solvencia, con el objetivo de reforzar dicha solvencia mediante el establecimiento de estándares mínimos más elevados de capital de la máxima categoría. Con ello se busca, en última instancia, asegurar la capacidad de las entidades que integran el sistema

financiero español de hacer frente, tanto a sus obligaciones para con terceros como a su función, esencial en un momento de graves dificultades económicas, de garantizar el flujo de crédito hacia los distintos sectores productivos de la economía.

Así, los concretos reproches que el Letrado autonómico formula a la definición de la situación extraordinaria y urgente necesidad no pueden ser acogidos. Ya hemos apreciado que esta situación aparece debidamente explicitada, tanto en la exposición de motivos como en el debate parlamentario, lo que permite excluir un uso abusivo o arbitrario de esta fuente de derecho. Por otra parte, el hecho de que las medidas no vinieran obligadas hasta fecha posterior por los acuerdos alcanzados en el ya mencionado comité de supervisión bancaria de Basilea no es un argumento válido a efectos de apreciar la constitucionalidad del Real Decreto-ley 2/2011, pues no afecta a la situación de extraordinaria y urgente necesidad cuya ausencia se denuncia y se relaciona más bien con la discrepancia respecto a la medida adoptada. Asimismo, el hecho de que, a juicio del recurrente, se trate de una normativa con vocación estructural en cuanto que afecta a un aspecto nuclear del sector como la solvencia tampoco es obstáculo para que pueda apreciarse procedente el recurso a la legislación de urgencia, pues ya tenemos declarado que el que se trate de afrontar una situación de carácter estructural y no coyuntural, «por sí misma no es suficiente para estimar que en este caso no se haya hecho un uso constitucionalmente adecuado de la figura del decreto-ley, puesto que, aun configurándose como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4), dado que lo determinante es que la situación que se trata de afrontar venga cualificada por las notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia. Por último, tampoco el hecho de que por el Gobierno se hubieran adoptados disposiciones anteriores en relación con la reestructuración del sector financiero puede ser atendido, pues, como ya señalamos en otra ocasión, «la discrepancia con respecto a las concretas medidas adoptadas por el Gobierno para afrontar la situación de urgencia por él definida no es motivo suficiente para fundamentar la inconstitucionalidad de la utilización del decreto-ley; como tampoco puede serlo la consideración de que existirían medidas tanto o más adecuadas o efectivas para la consecución de los propios objetivos gubernamentales» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9), toda vez que lo que ahora importa no son las medidas anteriormente adoptadas, sino que la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante de la legislación de urgencia haya sido efectivamente acreditada (en un sentido similar, STC 183/2014, FJ 6, con cita del ATC 179/2011, de 13 de diciembre, FJ 6) o, en otros términos, «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6).

En suma, podemos considerar que, sin entrar en el juicio político que este Tribunal tiene vedado, se ha cumplido por el Gobierno la exigencia de explicitar y razonar la existencia de una «situación de extraordinaria y urgente necesidad», lo que conduce directamente a la desestimación del recurso en este punto, pues en la demanda nada se alega acerca de la falta de conexión de sentido entre la situación de urgencia apreciada por el Gobierno y las medidas adoptadas.

6. Descartada, en los términos expuestos, la vulneración del art. 86.1 CE procede examinar ahora la tacha competencial que pervive, esto es, la formulada al último inciso del art. 12.1 del Real Decreto-ley 9/2009, en la redacción dada al mismo por el art. 4.2, en relación con la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 2/2011.

El inciso cuestionado del art. 12.1, inserto en un precepto dedicado a regular el contenido del plan de recapitalización, dispone:

«En caso de que las entidades solicitantes sean cajas de ahorros, adoptarán necesariamente el régimen previsto en la Disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, en materia de acuerdos relativos a su participación en el banco a través del cual desarrollen, en su caso, su actividad como entidad de crédito.»

Por su parte, la disposición adicional quinta, a la que remite el precepto transcrito, establece:

«Sin perjuicio de las competencias legal y estatutariamente atribuidas a la Asamblea General, los estatutos sociales de las Cajas de Ahorro podrán determinar que el consejo de administración, como órgano que conforme al artículo 13 de la Ley 31/1985, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, tiene encomendada la administración y gestión financiera de la entidad para el cumplimiento de sus fines, será el competente para aprobar, en su caso, los acuerdos de la caja relativos a su participación en el banco a través del cual desarrolle, en su caso, su actividad como entidad de crédito.»

El enjuiciamiento de ambas disposiciones requiere una serie de precisiones previas.

Así, es claro que la vulneración competencial, de existir, estaría en el inciso del art. 12.1, en la medida en que hace necesario lo que, en los términos de la disposición adicional quinta, no es sino una posibilidad que, en su caso, ha de ser concretada en los Estatutos de la entidad.

Por otra parte, resulta también necesario insertar ambos preceptos en su contexto normativo. En ese sentido, los planes de recapitalización, cuyo contenido determina el art. 12, responden a la posibilidad, regulada en el art. 9, de que el FROB adopte medidas de apoyo financiero, «tales como la adquisición de acciones ordinarias representativas del capital social o aportaciones al capital social de las entidades, que, sin incurrir en las circunstancias establecidas en el artículo 6 del presente real decreto-ley, necesiten reforzar sus recursos propios y así lo soliciten».

Conviene ahora precisar que el FROB, creado por el Real Decreto-ley 9/2009 y en la actualidad regulado en la Ley 9/2012 (capítulo VIII, arts. 52 a 70), es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines, que tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración y resolución de las entidades de crédito. Sus fondos propios estarán constituidos por las dotaciones establecidas al efecto en los presupuestos generales del Estado, pudiendo incrementar dichos fondos propios a través de la capitalización de préstamos, créditos o cualquier otra operación de endeudamiento del FROB en las que la Administración general del Estado figure como acreedora.

De acuerdo con esa configuración del FROB el legislador estatal diseñó, entre otros, este mecanismo de capitalización parcial y temporal de los recursos de las entidades de crédito, el cual es puesto a disposición de aquellas que, sin encontrarse en situaciones de dificultades económicas que pudieran poner en riesgo su viabilidad, precisasen reforzar sus recursos propios para mejorar su fortaleza y solvencia. La actuación del FROB, realizada siempre a solicitud de las cajas de ahorro afectadas, requiere el previo traspaso de su actividad financiera a un banco con arreglo a lo dispuesto en los arts. 5 ó 6 del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio. En todo caso la suscripción de capital por parte del FROB estaba condicionada a la elaboración por la entidad solicitante de un plan de recapitalización, plan que debía ser aprobado por el Banco de España. Dicho plan debería incluir un plan de negocio en el que se fijasen objetivos relativos a la eficiencia, rentabilidad, niveles de apalancamiento y liquidez. Asimismo, las entidades solicitantes deberían asumir compromisos en materia de reducción de costes de estructura, mejora de su gobierno corporativo –adaptándose lo dispuesto en los estándares de buen

gobierno corporativo de las sociedades cotizadas– e incremento de la financiación a pequeñas y medianas empresas, en términos compatibles con los objetivos establecidos en su plan de negocio.

En cuanto al encuadramiento competencial de los preceptos debatidos, basta con remitirnos a la STC 182/2013, cuyos FFJJ 4 y 5 sintetizan la doctrina constitucional relativa a la competencia estatal en materia de fijación de las bases de ordenación del crédito del art. 149.1.11 CE y sobre las competencias autonómicas con ella conectadas. Igualmente relevante resulta el fundamento jurídico 7 de la mencionada Sentencia respecto al alcance de esa competencia estatal en supuestos en los que se desarrollan procesos de reestructuración que afectan al sistema financiero en su conjunto y que coexisten con el régimen de control ordinario de las entidades de crédito. De conformidad con dicho canon, y por las razones que se exponen en los fundamentos jurídicos 9, 10 y 11, en aquella Sentencia declaramos la constitucionalidad de los mecanismos excepcionales de intervención para hacer frente a la crisis financiera previstos en los arts. 6 a 8 del Real Decreto-ley 9/2009, descartando las impugnaciones basadas en la vulneración de las competencias autonómicas en materia de cajas de ahorro.

En parecidos términos debemos pronunciarnos ahora, pues, además, la queja que se formula se basa en la ausencia de intervención del legislador autonómico y en lo que se entiende como una modificación obligatoria de los estatutos de la entidad sin la intervención de ese legislador. Sin perjuicio de señalar que han de rechazarse los reproches de inconstitucionalidad vinculados a la vulneración de la legislación autonómica, pues es ésta la que ha de acomodarse a la decisión estatal, siempre que ésta sea formal y materialmente básica (por todas, STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 3), lo cierto es que el Letrado de la Xunta de Galicia no concreta la vulneración que denuncia. Frente a lo que parece entender, la norma estatal no impone cambios por sí misma, sino que se limita a condicionar el apoyo financiero del FROB para la recapitalización de la entidad, consistente en la adquisición temporal de acciones o en aportaciones al capital social, al cambio estatutario aludido en cuya virtud será el consejo de administración el competente para aprobar los acuerdos de la caja relativos a su participación en el banco a través del cual desarrolle, en su caso, su actividad como entidad de crédito. Esta previsión en nada afecta a la posible intervención autonómica en la modificación de los estatutos de la entidad, pues no opera ex lege, sino que dicha modificación estatutaria habrá de realizarse conforme al marco legal, básico y de desarrollo autonómico, que le resulte aplicable.

Por tanto, como apunta el Abogado del Estado, no hay desplazamiento de competencias autonómicas, sino el simple condicionamiento de la percepción de una ayuda estatal, en un ámbito como el de la estabilidad del sistema financiero de innegable competencia estatal ex art. 149.1.11 y 13 CE, a la existencia de una previsión estatutaria, orientada ésta precisamente a facilitar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la articulación del plan público de capitalización (es decir, la existencia de acciones que puedan servir de contrapartida a dicha ayuda), teniendo en cuenta que la participación del FROB está temporalmente limitada a un plazo máximo de cinco años (art. 9.8 del Real Decreto-ley 9/2009 y art. 31.4 de la Ley 9/2012) y que dicha participación ha de revertir a las arcas públicas. Es, entonces, la excepcionalidad de la situación y la importancia de la crisis la que ha hecho necesario establecer la posibilidad de recurrir al apoyo público al sistema financiero, pues la intervención del FROB en estos procesos de recapitalización se justifica, en la práctica, en la dificultad de las entidades para obtener los recursos propios necesarios, en un contexto en el que la transferencia de la actividad financiera a un banco busca hacer desaparecer las restricciones de las cajas de ahorros para acceder a los mercados de valores y obtener los recursos necesarios para cumplir con los requerimientos de capital que pesan sobre todas las entidades de crédito. De esta suerte el paralelismo con las medidas examinadas en la ya mencionada STC 182/2013 resulta evidente y determina que debemos adoptar ahora idéntica solución.



Por lo expuesto, la impugnación del art. 4.2, en cuanto que da nueva redacción al último inciso del art. 12.1 del Real Decreto-ley 2/2009, y de la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 2/2011, ha de ser desestimada.

## 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, en lo que se refiere a la vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE, de los arts. 1, 2 y 3 y las disposiciones transitorias primera, tercera y cuarta y disposición final tercera del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de marzo de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.