El Pleno del Tribunal, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 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 González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3931-2013, promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado D. Pedro González-Trevijano Sánchez, quién expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 24 de junio de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito de la Procuradora de los Tribunales, Dª Virginia Aragón Segura por el que, en nombre y representación de más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista, interpone recurso de inconstitucionalidad en relación con el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

La demanda comienza por referirse a lo que constituye el contenido del Real Decreto-Ley que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, a constatar el cumplimiento de los requisitos procesales para el planteamiento del recurso, y a efectuar un pormenorizado análisis del contexto general en el que se inserta la disposición impugnada.

El recurrente efectúa a continuación un análisis de la figura del Decreto-Ley y de lo que considera su abusiva utilización por este Gobierno. Se recoge en este apartado una amplia referencia a la jurisprudencia constitucional relativa al art. 86.1 CE y, en concreto, en relación con: las limitaciones derivadas de la concurrencia de la "extraordinaria y urgente necesidad"; la necesaria "conexión de sentido o relación de adecuación" entre la situación definida como presupuesto habilitante y las medidas contenidas en el Decreto-Ley para subvenir a la misma, lo que supone la exigencia de que el mismo implique una acción inmediata, y que ésta no pueda conseguirse por los mecanismos legislativos ordinarios en igual plazo de tiempo; la definición de esa situación excepcional, que debe ser "explícita y razonada"; y la no afectación a determinadas materias, entre las que se incluyen "los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución" (SSTC 111/1983, 137/2011, 182/1997, 29/1982, 68/2007. 11/2002, 1/2012, 137/2003, 237/2012, y 39/2013). Se afirma a continuación que la apelación del Gobierno a esta figura de legislación de urgencia durante la presente legislatura no es en modo alguno excepcional, sino que se ha convertido en la forma ordinaria de legislar, dando lugar a una utilización claramente abusiva de un procedimiento que la Constitución no ha previsto como ordinario y cuyo uso ha sometido a estrictas condiciones que no se pueden desconocer. Esta utilización abusiva desvirtúa los fundamentos de la democracia parlamentaria y del sistema clásico de fuentes del derecho y de división de poderes de nuestro sistema constitucional, además de limitar las facultades que se atribuyen a los diputados y grupos minoritarios, especialmente en una situación de gobierno con mayoría absoluta en las dos Cámaras.

En cuanto a los concretos motivos de inconstitucionalidad que se imputan a la disposición impugnada, la parte recurrente alega que el Decreto-Ley no cumple el requisito de la "extraordinaria y urgente necesidad" que exige el art. 86.1 CE, en los términos contemplados por la jurisprudencia constitucional.

Se afirma así el incumplimiento de la exigencia relativa a la necesaria justificación, debidamente razonada y motivada, del presupuesto habilitante. En este sentido, la Exposición de Motivos de la norma se limita a un exiguo y parco párrafo, insuficiente para avalar su constitucionalidad, pues la situación que justificaría el recurso a una norma excepcional, es la de ofrecer una solución global y completa a los tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada que no pueden recuperar sus ahorros.

La cuestión a resolver es, pues, si el Real Decreto-Ley 6/2013 responde a esta necesidad urgente de solucionar una situación injusta, si agiliza los mecanismos para que los ciudadanos recuperen sus ahorros. Afirma la demanda, en este sentido, que sólo la adopción de medidas dirigidas a hacer posible la devolución de lo invertido en estos productos de alto riesgo atendería a la situación de extraordinaria y urgente necesidad de los que invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada, mientras la norma impugnada se limita a establecer dos medidas que no vienen a dar respuesta inmediata a la situación extraordinaria de los inversores minoristas, por lo que no se puede apreciar la constitucionalmente exigida conexión entre la norma urgente y la respuesta que, a través de la misma, da el Gobierno. En primer lugar, crea una Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, cuyas funciones son básicamente de análisis e informe y, en consecuencia, su trabajo no va a impulsar ni acelerar la solución de la situación de los "preferentistas", por lo que viene simplemente a redundar en lo que ya había decidido el FROB en su Resolución de 22 de marzo de 2013, que obliga a los titulares de participaciones preferentes y deuda subordinada de las entidades financieras del denominado Grupo 1, a una conversión obligatoria de sus títulos por acciones muy devaluadas.

En segundo lugar, se señala que para la creación de la Comisión no era necesaria una norma con rango de ley, por lo que la aprobación del Decreto-Ley resulta innecesaria y desproporcionada, quebrando por este motivo la relación de adecuación que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha de existir entre la urgencia apreciada y las

medidas instrumentadas por la norma, dado que la normativa vigente contemplaba ya los mecanismos aquí previstos.

Afirma la demanda que los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya estaban en marcha al aprobarse el Decreto-Ley, por lo que no se aprecia avance alguno en la situación de los tenedores de participaciones preferentes, y cita al respecto el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. El Ministro de Economía y Competitividad, en el debate de convalidación de la presente norma, habría reconocido que los procedimientos de arbitraje para dirimir las controversias derivadas de la comercialización de participaciones preferentes y deuda subordinada se estaban aplicando en las entidades afectadas, por lo que la normativa vigente ya contemplaba los mecanismos a que se refiere el Decreto-Ley.

Por otro lado, considera la demanda que la justificación que se incluye en la Exposición de Motivos de la norma, en relación con la extraordinaria y urgente necesidad, ha sido desmentida por el propio Ministro de Economía y Competitividad. Así, en la Exposición de Motivos se aludía al "cumplimiento de los compromisos adquiridos de conformidad con el Memorando de Entendimiento firmado para la asistencia financiera europea a la citada reestructuración". Pues bien, el Ministro habría reconocido que esta norma no es consecuencia del Memorando, "no tiene que ver con el MOU".

En definitiva, no se ha producido como consecuencia del Decreto-Ley 6/2013 una alteración de la situación preexistente, no se ha aportado solución alguna, ni impulsado o acelerado las ya existentes, por lo que no se cumple la exigencia reflejada en la STC 29/1982, donde se afirma que no concurre el presupuesto habilitante si la norma no contiene disposiciones que "por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente". Por todo ello, se afirma que el Real Decreto-Ley no cumple el requisito de la "extraordinaria y urgente necesidad" que exige el art. 86.1 CE, en los términos exigidos por la doctrina de este Tribunal.

2. El Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera y por providencia de 11 de julio de 2013, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, acordando dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional, 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, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; y se acuerda asimismo publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

3. En fecha 19 de julio de 2013, el Abogado del Estado se persona en el recurso, en nombre del Gobierno y solicita una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno del Tribunal, en providencia de 22 de julio, acuerda la concesión de la prórroga solicitada.

4. La Mesa del Congreso de los Diputados, por escrito de su Presidente de 24 de julio de 2013, acuerda dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En idéntico sentido se pronuncia la Mesa del Senado, en escrito de 3 de septiembre siguiente.

5. En fecha 12 septiembre de 2013 tiene entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones que formula el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, en el que solicita que se inadmita el recurso respecto del art. 2, las disposiciones adicionales primera y segunda, la disposición derogatoria única y las disposiciones finales primera a sexta del Real Decreto-Ley 6/2013 y se desestime el recurso en lo demás.

El Abogado del Estado se refiere, en primer término, al contenido del Real Decreto-Ley, mediante una extensa cita de lo señalado en su Preámbulo, y afirma a continuación que la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad del mismo por un único motivo; en concreto, porque faltaría la necesaria conexión entre la medidas recogidas en el texto y la situación de extraordinaria y urgente necesidad a que trata de atender, siendo así que solo se argumenta sobre esta desconexión en relación con el artículo 1 de la norma, sin que se efectúe mención ni argumentación alguna respecto del art. 2 , las disposiciones adicionales, finales y derogatorias del mismo. Respecto de estos últimos preceptos, el recurso no levanta la carga de fundamentar su pretensión y colaborar con la justicia del Tribunal, en los términos exigidos por la doctrina constitucional, por lo que solicita la inadmisión del recurso en relación con los mismos.

A continuación, efectúa el Abogado del Estado una extensa cita de la doctrina constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante para el dictado de la norma de urgencia regulada en el art. 86 CE, recordando que el Tribunal tiene declarada la especial aptitud del Real Decreto-Ley para atender a coyunturas económicas problemáticas (SSTC 6/1983, 111/1983, 29/1986, 60/1986, 23/1993, 182/1997, 137/2003), llegando a identificar la "extraordinaria y urgente necesidad" con "situaciones de necesidad relativas". Declara así la especial aptitud del Decreto-Ley para 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 6/1983, 11/2002, 137/2003 y 189/2005). En definitiva, 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.

A juicio del representante estatal, la propia demanda acepta que la situación de los preferentistas a que pretende atender el Real Decreto-Ley 6/2013 "justificaría" el recurso a la norma de urgencia y, por tanto, que la atención a esta situación reunía los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad, si bien entiende que la solución que da la norma no es "global y completa" y no les permitiría "recuperar sus ahorros". Continúa señalando además la demanda, que "solo la adopción de medidas dirigidas a hacer posible la devolución de lo invertido en estos productos de alto riesgo atendería a la situación de extraordinaria y urgente necesidad de los que invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada". Por tanto, la demanda acepta que existe una situación de urgente y extraordinaria necesidad, pero considera que el Gobierno y el Congreso de los Diputados no han acertado con las medidas adoptadas para solventar tal situación de necesidad.

En definitiva, la demanda admite la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la situación de los tenedores de preferentes y deuda subordinada; sin embargo, se pretende que el Tribunal realice un juicio puramente político de si las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley atienden eficazmente a paliar esa necesidad, en cuanto considera que solo las medidas que garantizaran la plena devolución de lo invertido serían eficaces. A juicio del Abogado del Estado, la justicia constitucional puede y debe valorar si entre la necesidad de las medidas adoptadas en la norma de urgencia existe un mínimo grado de conexión lógica que permita definir a éstas como respuesta –acertada o no, este ya es un juicio político- a aquella necesidad. Lo que no puede demandarse del Tribunal es que dirima entre el Gobierno/mayoría

parlamentaria y los Sres. Diputados de la oposición sobre qué medias son más eficaces para solventar la necesidad apreciada en común por todo el arco parlamentario. Estas consideraciones entran dentro del juicio político de la eficacia en la actuación de los órganos políticos y, por tanto, de una de las funciones políticas que incumben a las Cortes Generales y a los ciudadanos titulares de la soberanía. La doctrina constitucional ha declarado que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo, y, por tanto, muy diversas líneas de actuación política, cuya eficacia e idoneidad podrán ser objeto de crítica y debate político, más no constitucional.

Afirma el representante estatal que con estos razonamientos bastaría para dar respuesta a la demanda y para proceder a la íntegra desestimación del recurso. No obstante lo cual se procede a continuación a hacer las siguientes consideraciones:

1º) Exteriorización de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad.

Además de la justificación que aporta el Preámbulo de la norma, el Abogado del Estado hace una extensa referencia literal a las manifestaciones efectuadas por el Ministro de Economía y Competitividad en el debate de convalidación, resaltando que se trataba de dar solución a la situación en la que se encuentran más de 300.000 tenedores de estos productos financieros complejos, y de impulsar las medidas a través de las cuales se pretendía atender a esa necesidad. La demanda sigue discrepando, desde la perspectiva política, de la solución adoptada por el Gobierno en el art. 1 del Real Decreto-Ley, en el que se crea la Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, pero no hace mención alguna a las restantes medidas, sobre las cuales se desconoce los motivos por las que la parte recurrente las considera desconectadas de la necesidad apreciada y compartida incluso por los recurrentes.

2º) Conexión lógica entre la medida discutida por la demanda y la necesidad que se pretende subsanar.

Reitera en este punto el Abogado del Estado que la demanda pretende imponer al Gobierno una determinada línea de actuación (plena “devolución de lo invertido”), que habrá quienes la consideren deseable, pero que no convierte en inconstitucionales otras medidas que cabe adoptar dentro del amplio marco que fija nuestra Constitución. Además, y, al margen de la crítica política, la demanda únicamente hace alguna referencia a la medida recogida en el art. 1,

respecto de la cual afirma, que para crear la Comisión de seguimiento no es necesaria una norma con rango de ley. A este respecto se recuerda que el art. 103.2 CE establece una "reserva relativa" de ley en la creación de los órganos de la Administración del Estado, previsión que no exige que todos los órganos de la Administración se creen por ley, sino que ésta regule los elementos estructurales y esenciales de la organización administrativa general (STC 60/1986), por lo que puede resultar razonable que el legislador de urgencia considere oportuno crear *ex novo* por una norma de rango legal un órgano carente de toda disciplina en la normativa administrativa general, lo que permite cubrir la reserva de ley en la organización administrativa, esto es, la Ley 50/1997, del Gobierno, o la ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Pero, además, en nuestro derecho no existe la llamada "reserva reglamentaria", por lo que no hay ningún impedimento constitucional para que otra norma de rango legal –el Decreto-Ley- regule materias que, en principio, pudieran no estar materialmente reservadas a la ley. En el presente caso, considera el representante estatal, es absolutamente razonable que se otorgue rango legal a un órgano que se pretende que actúe como organismo supervisor de los procedimientos para la solución de las controversias entre los tenedores de productos financieros complejos y las entidades de crédito emisoras.

Se analiza a continuación la última cuestión que plantea la demanda; en concreto, que los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya se estaban llevando a cabo. A juicio del Abogado del Estado, la Ley 9/2012 no establecía marco alguno en el que se articulara e hiciera un seguimiento y control de los procedimientos arbitrales para la solución de controversias entre los tenedores de títulos y las entidades emisoras, por lo que no cabe afirmar que el art. 1 del Real Decreto-Ley no innove la situación preexistente, sino que, muy al contrario, crea el entramado institucional encargado de la supervisión del principal procedimiento arbitral, con directa incidencia en el éxito del proceso de reestructuración del sector financiero que se está llevando a cabo con el apoyo de la Unión Europea.

12. Por providencia de 3 de febrero de 2015 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

La impugnación formulada se dirige contra la totalidad del Real Decreto-Ley y se fundamenta por los Diputados recurrentes en la no concurrencia del requisito de la "extraordinaria y urgente necesidad" enunciado por el art. 86.1 CE, como presupuesto habilitante del Real Decreto-Ley. Afirma el recurrente que el Real Decreto-Ley 6/2013 no responde a la necesidad urgente de solucionar la situación de quiénes invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada, pues se limita a establecer dos medidas que no dan respuesta inmediata a la situación de extraordinaria necesidad de los inversores minoristas: por un lado, crea la Comisión de seguimiento de los instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, cuyas funciones son básicamente de análisis e informe, por lo que no va a impulsar la solución de la situación de los "preferentistas"; y, por otro, acude a una figura normativa, el decreto-ley, que resulta innecesaria y desproporcionada, dado que la normativa vigente ya contemplaba los mecanismos aquí previstos, por lo que no contribuye a aportar solución alguna.

El Abogado del Estado refuta, como más ampliamente se expone en los antecedentes, estos argumentos y defiende que la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2013 se llevó a cabo con pleno respeto a los requisitos formales del art. 86 CE, concurriendo en el mismo tanto el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos plasmados en el preámbulo de la norma y en el debate de convalidación, como la conexión de sentido entre dicho presupuesto habilitante y las medidas adoptadas, por lo que solicita la desestimación total del recurso.

2. Delimitado el objeto del recurso, y con carácter previo al examen de fondo, debemos pronunciarnos sobre la concurrencia de la causa de inadmisión parcial que plantea el Abogado del Estado.

Considera el representante estatal que el texto de la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la norma, pero únicamente argumenta sobre la

inconstitucionalidad del art. 1 del Real Decreto-Ley, sin que se efectúe mención ni argumentación alguna respecto del art. 2, ni las disposiciones adicionales, finales y derogatoria del mismo, preceptos en relación con los cuales el recurrente no habría levantado la carga de fundamentar su pretensión ni colaborar con la justicia del Tribunal en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, solicita la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad en relación con dichos preceptos.

Pues, bien, hemos de coincidir en este punto con lo señalado por el Abogado del Estado, pues la lectura de los términos en que está formulada la impugnación pone de manifiesto que la misma se dirige, con carácter exclusivo y único, a lo dispuesto en el art. 1 del Real Decreto-Ley 6/2013, esto es, la creación de la Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. El texto de la demanda comienza por referirse al contenido del Real Decreto-Ley, haciendo mención exclusiva a lo dispuesto en su art. 1 e ignorando el resto de sus preceptos, para, seguidamente, desarrollar sus argumentos únicamente en relación a ese artículo 1, sin que se efectúe mención alguna al resto del articulado.

La omisión absoluta de cualquier alegación en relación con los restantes preceptos del Real Decreto-Ley 6/2013, que preceptivamente debería acompañar la denuncia de inconstitucionalidad, impide que el Tribunal pueda entrar a pronunciarse sobre los mismos. Así lo hemos reiterado en numerosas ocasiones, pues "la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente" (por todas, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11).

En consecuencia, procede desestimar el recurso en relación con el art. 2; las disposiciones adicionales primera y segunda; la disposición derogatoria única; y las disposiciones finales primera a sexta.

3. En cuanto al fondo del asunto, el recurso de inconstitucionalidad formulado se fundamenta en un único motivo de inconstitucionalidad, consistente en la infracción del art. 86.1 CE, por estimar los recurrentes que no concurre, en el supuesto examinado, el presupuesto de "extraordinaria y urgente necesidad" que habilita la utilización de la figura normativa del decreto-ley.

Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre el presupuesto que, según el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley. Dicho presupuesto habilitante, "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 como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante" (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, entre otras).

La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero "el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes" (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5 y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional 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).

Este control externo que al Tribunal corresponde realizar se concreta en los siguientes aspectos: en primer lugar, comprobar "que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada", y, además "que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto- Ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, 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).

En cuanto al primero de estos aspectos – la definición de la situación de urgencia-, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-Ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la 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 (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-Ley se adoptan-, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-Ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones "que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente" (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

Conviene recordar, asimismo, que la doctrina de este Tribunal ha venido admitiendo la aptitud del Decreto-ley para atender lo que hemos denominado como «coyunturas económicas

problemáticas», entre ellas, "la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983, de 4 de febrero), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de Julio)" (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6). Hemos considerado asimismo que "la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto" (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6).

En definitiva, "la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren 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" (STC 6/1983, FJ 5).

4. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, debemos examinar seguidamente si en el art. 1 del Real Decreto-Ley impugnado concurre el presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" exigido por el art. 86.1 CE.

El artículo 1 del Real Decreto-Ley 6/2013, que es objeto de la presente impugnación, tiene por objeto la creación de la Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y

Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Las funciones que se atribuyen al citado órgano en dicho precepto son:

a) El análisis de los factores que han motivado la presentación de reclamaciones judiciales y extrajudiciales por los titulares de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada frente a las entidades de crédito en la que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tenga participación.

b) La remisión al Congreso de los Diputados, con carácter trimestral, de un informe relativo a los aspectos fundamentales de las reclamaciones a las que se refiere el apartado anterior, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia correspondan a otros órganos, organismos o instituciones.

c) En su caso, la elevación de propuestas a las autoridades competentes con la finalidad de mejorar la protección del adquirente de este tipo de productos.

Adicionalmente, la Comisión determinará los criterios básicos que habrán de emplear las entidades participadas por el FROB al objeto de ofrecer a sus clientes el sometimiento a arbitraje de las controversias que surjan en relación con instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, con el fin de que éstos queden adecuadamente compensados del perjuicio económico soportado, en caso de laudo estimatorio. Asimismo, y dentro de los criterios anteriores, la Comisión especificará criterios para designar al colectivo de clientes cuyas reclamaciones, en atención a la especial dificultad de sus circunstancias personales o familiares, deberán recibir una tramitación prioritaria por parte de las entidades participadas por el FROB. La Comisión trasladará estos criterios al FROB, que dará las instrucciones necesarias para que sus entidades participadas los adopten.

A juicio de los recurrentes, el Decreto-Ley impugnado no cumple el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos contemplados por la jurisprudencia constitucional, pues la Exposición de Motivos de la norma se limita a una “exiguo y parco párrafo”, insuficiente para avalar su constitucionalidad. Se añade que la situación que justificaría el recurso a una norma excepcional, sería la de ofrecer una solución global y completa a los tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada, que no pueden recuperar sus ahorros, lo que no se hace.

A la vista de lo expuesto, es preciso comenzar por el examen de las razones o motivos determinantes de la aprobación de este precepto, que se especifican en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 6/2013:

"En los últimos años ha crecido el número de reclamaciones por parte de clientes de entidades financieras que habían adquirido instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. En este punto, se considera necesario crear un órgano con la más alta representación institucional que coordine e impulse los trabajos necesarios para hacer un seguimiento de determinadas incidencias que hayan podido derivarse de la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. Dentro de estos trabajos, y con pleno respeto a las competencias que, en materia de supervisión financiera y protección de consumidores y usuarios, ostenten otros organismos y el poder judicial, la Comisión hará un análisis de los factores generadores de las reclamaciones judiciales y extrajudiciales, así como del resultado de éstas, relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada por parte de las entidades participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, realizando informes sobre su evolución, que serán remitidos al Congreso de los Diputados. Además, determinará los criterios básicos para fijar en el caso de entidades participadas por el FROB, en qué casos debe ofrecer a sus clientes la sumisión a arbitraje. Dicho análisis se realizará sin injerencia alguna en la debida independencia e imparcialidad con la que, conforme a la legislación vigente, deben desarrollarse los procedimientos tanto judiciales como arbitrales en materia de consumo y sin que suponga carga adicional de trabajo para los órganos jurisdiccionales o no, competentes para su tramitación, ni para el Consejo General del Poder Judicial".

En otros apartados, la Exposición de Motivos, viene a añadir que "resulta necesario hacer un seguimiento de las eventuales reclamaciones que los clientes pueden dirigir a las entidades financieras por razón de la comercialización de estos productos complejos, y facilitar en determinados casos mecanismos ágiles de resolución de controversias, principalmente por medio del arbitraje". Y concluye afirmando que "las medidas anteriores se enmarcan en un contexto de urgente y extraordinaria necesidad derivado de la inminencia de sus efectos sobre el proceso de reestructuración de entidades de crédito acometido en España, y para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, de conformidad con el

Memorando de Entendimiento firmado para la asistencia financiera europea a la citada reestructuración".

Lo señalado en la Exposición de Motivos de la norma impugnada debe ser completado, además, con el examen de los argumentos expuestos por el Ministro de Economía y Competitividad, en el debate de convalidación del Real Decreto-Ley 6/2013 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.103, de 11 de abril de 2013, págs. 31-55):

"Con la aprobación de este real de decreto-ley el Gobierno da un paso más en el conjunto de iniciativas que ha adoptado desde el inicio de la legislatura para proteger a los pequeños ahorradores que han sufrido la mala comercialización de unos productos de inversión de gran complejidad; (…) la venta de participaciones preferentes y deuda subordinada entre inversores minoristas se realizaron de forma masiva durante los años 2008 y 2009 (…) la comercialización se realizó sin las precauciones debidas para un tipo de productos que, por su complejidad, no deberían haberse distribuido entre ahorradores y pequeños inversores, ya que estaban destinados fundamentalmente a inversores institucionales. Desde el primer momento el Gobierno ha buscado fórmulas que compatibilicen la compensación a los afectados por esta comercialización con la normativa comunitaria de ayudas de Estado, los planes de reestructuración y resolución de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea y el respeto al principio de reducir el coste para el contribuyente.

(…) ha sido voluntad de este Gobierno el impulso de unos procedimientos de arbitraje para dirimir las controversias derivadas de la comercialización de participaciones preferentes y deuda subordinada (…) el sistema arbitral de consumo es una solución extrajudicial y voluntaria de resolución de conflictos de carácter vinculante y ejecutivo para las partes (…) Consideramos que es una vía rápida, eficaz y menos costosa que un procedimiento judicial (…) Más de 16.000 casos en Novacaixagalicia y casi 10.000 en Catalunya Banc han sido resueltos y los ahorradores han podido recuperar su dinero. Como ven, con unos resultados positivos; el arbitraje ofrece una solución inmediata y a unos costes asequibles para los ahorradores, que evitan así tener que emprender un proceso judicial largo y costoso (…)" .

Para atender a la situación de urgente necesidad de los pequeños ahorradores afectados, “este real decreto-ley (…) contiene dos medidas fundamentales: en primer lugar, se crea una Comisión de seguimiento al más alto nivel que estará presidida por la Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y cuya vicepresidencia corresponde al subgobernador del Banco de España.(…) La citada Comisión tendrá como principales propósitos los siguientes: establecer las directrices de la ejecución de los procedimientos de arbitraje y hacer un seguimiento de los problemas sociales derivados de la comercialización de participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital.(…). El Gobierno no pretende crear un órgano más sino que persigue que esta Comisión actúe como un verdadero organismo supervisor que ejerza un auténtico control de manera transparente y eficaz y, por eso, entre las funciones que se le han encomendado a esta Comisión están las siguientes: En primer lugar, analizar las causas que generan las reclamaciones judiciales y extrajudiciales relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de las entidades controladas por el FROB; en segundo lugar y como muestra de que queremos que sea un órgano transparente, tendrá que informar de dichos procedimientos a esta Cámara trimestralmente, y, en tercer lugar, tendrá que elevar propuestas de mejora para la protección del inversor en la comercialización de este tipo de productos. (…) En definitiva, señorías, con este real decreto-ley el Gobierno habilita una vía rápida y sencilla que tiene como prioridad aquellos ahorradores en circunstancias más vulnerables, bien por su situación familiar o económica”

De lo transcrito cabe deducir que la situación de urgencia a la que la presente norma pretende subvenir es la de atender a una problemática económica desfavorable, notoriamente conocida, que ha afectado a un gran número de personas, inversores minoristas, en su gran mayoría en situación de especial vulnerabilidad, que han sufrido las consecuencias negativas derivadas de una incorrecta comercialización de unos productos de inversión de carácter complejo, las participaciones preferentes y deuda subordinada, y que se han visto abocados a soportar especiales dificultades económicas para recuperar su inversión. Y ello, mediante fórmulas que tratan de hacer compatible la compensación de los afectados, con los planes de reestructuración de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea, haciendo posible, por un lado, el establecimiento de un mecanismo para dotar de liquidez a los titulares de participaciones preferentes que reciban acciones en sustitución de éstas y, por otro, contemplando un cauce institucional de resolución de controversias a través del arbitraje, más rápido y menos costoso que los procedimientos judiciales tradicionales.

El Real Decreto-Ley 6/2013 tiene pues por objeto atender a lo que cabe calificar como una “coyuntura económica problemática”, en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional, concretada en la instrumentación de medidas dirigidas a compensar las consecuencias negativas que han afectado a las inversiones realizadas por un conjunto de inversores minoristas, especialmente vulnerables, mediante la agilización de los procedimientos previstos para la recuperación de las cantidades invertidas.

A la vista de lo transcrito, la definición de la extraordinaria y urgente necesidad, que justifica este Real Decreto-Ley, es explícita y razonada, conforme al análisis externo que nos corresponde. Cabe afirmar pues que no estamos ante una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino ante una referencia a una concreta coyuntura económica, que afecta a la liquidez de las acciones que los tenedores de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada recibirán en canje de sus títulos, correspondientes a entidades emisoras que no cotizan en un mercado oficial, y que no tienen previsto hacerlo en el marco de los planes de reestructuración aprobados por la Comisión Europea.

Los concretos reproches que los recurrentes formulan respecto a la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, no pueden, por tanto, ser acogidos. De un lado, la explicación razonadamente fundada de los argumentos que avalan el recurso a este instrumento legislativo extraordinario, permite desechar la calificación que le atribuyen los recurrentes, que consideran dicha justificación como “parca y exigua”; de otro, los propios recurrentes reconocen la existencia de una situación extraordinaria y urgente, al considerar que “solo la adopción de medidas dirigidas a hacer posible la devolución de lo invertido en estos productos de alto riesgo atendería a la situación de extraordinaria y urgente necesidad de los que invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada”.

El fundamento sobre el que se asienta el recurso no es pues, la negación de la existencia de esa situación de necesidad, sino la discrepancia respecto de las medidas adoptadas en la norma impugnada para subvenir dicha situación de urgencia.

Siendo precisamente ésa la discrepancia, y no tanto la constatación de las excepcionalidad de la situación, lo que se demandaría de este Tribunal no es sino un juicio sobre la oportunidad y suficiencia de las medidas reguladas para atender la situación de

excepcionalidad planteada, pretensión que queda extramuros al control externo y objetivo del cumplimiento de los requisitos materiales previstos en el art. 86. 1, y que constituye el objeto propio de esta impugnación. Por otro lado, y como reiteradamente hemos tenido ocasión de señalar, "no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar la oportunidad o conveniencia de la elección hecha por el legislador para valorar si es la más adecuada o la mejor de las posibles (entre otras muchas, STC 60/1991, de 14 de marzo, FJ 5), pues debemos respetar las opciones legislativas siempre que las mismas se ajusten al texto constitucional" (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 11).

Por todo ello, debemos declarar que los órganos políticos, al explicitar la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que responde el Real Decreto-Ley 6/2013, que es la de crear un cauce institucional que contribuya a agilizar los procedimientos dirigidos a la protección del inversor en la comercialización de esos productos financieros complejos, no hace un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, por lo que concurre, en el presente supuesto, la primera dimensión del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE.

5. En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-Ley se adoptan-, la demanda sustenta sus alegaciones, únicamente, en dos aspectos: por un lado, la creación de la Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, que efectúa el art. 1 del Real Decreto-Ley, no precisa de una norma con rango de ley, por lo que su aprobación mediante el presente decreto-ley es "innecesaria y desproporcionada"; y por otro, la creación de la mencionada Comisión no implica avance alguno en la situaciones de los tenedores de participaciones preferentes, pues los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya estaban en marcha, fundamentalmente, a través de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Ahora bien, las medidas instrumentadas por el Real Decreto-Ley 6/2013 van dirigidas a la aplicación de fórmulas que compatibilicen la compensación a los afectados por las inversiones en este tipo de instrumentos financieros, con la normativa comunitaria de ayudas al Estado y los planes de reestructuración de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea. Para el cumplimiento de esta finalidad, el art. 1 de la disposición

impugnada contempla la creación de una Comisión de seguimiento al más alto nivel, con el fin de establecer las directrices para la ejecución de los procedimientos de arbitraje y hacer un seguimiento de los problemas sociales derivados de la comercialización de participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital; es decir, un órgano que actúe como supervisor, y que eleve propuestas dirigidas a agilizar los procedimientos establecidos para la protección del inversor.

La creación y regulación de la Comisión no puede calificarse así de "innecesaria" o "desproporcionada", pues supervisar, a través de un órgano independiente, las relaciones entre los inversores y comercializadores de estos productos financieros y el desarrollo de los procesos dirigidos a garantizar la protección de los inversores minoristas, prestando especial atención a los afectados que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, así como proponer medidas o criterios alternativos que agilicen los procedimientos dirigidos a obtener la devolución de las cantidades procedentes, pueden considerarse instrumento**s** que contribuyen de manera efectiva a la introducción de "mejoras regulatorias" en los mecanismos de protección de quienes han resultado afectados por los errores en la comercialización de estos productos financieros, por lo que existen una conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la concreta urgencia invocada. Hay pues una coyuntura económica problemática, que en el precepto examinado se pretende atender mediante la creación de un organismo encargado de velar por la transparencia del proceso, y la promoción de criterios dirigidos a favorecer la agilización, mediante el recurso a procedimientos arbitrales. Cabría recordar, a efectos analógicos, lo señalado en la reciente STC 142/2014, de 11 de septiembre, en la que se vino a considerar conforme con el orden constitucional de competencias, la previsión de la oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos, por vía de decreto-ley.

En lo que respecta a las concretas alegaciones formuladas por la Comunidad Autónoma, hemos de coincidir con el Abogado del Estado, en que no existe en nuestro derecho la denominada reserva reglamentaria, y, en consecuencia, no hay impedimento constitucional para que una norma de rango legal –incluido el decreto-ley- pueda entrar en la regulación de materias que en principio no se encuentran reservadas a la ley. Como hemos señalado reiteradamente, "no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le estén materialmente reservadas, de suerte que, dentro del marco de la Constitución y

respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario" (por todas, STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8).

Este Tribunal en la STC 33/2005, de 17 de diciembre, FJ 7, vino a reconocer expresamente que "nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (…). Aunque en la mayoría de los supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2)". En este pronunciamiento se viene a reconocer la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues "lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley".

Así ocurre en el presente supuesto, en el que la regulación que se aborda pretende adoptar un conjunto de medidas de amplio alcance, que exceden de lo que podría considerarse como un mero cambio organizativo. Suponen la creación de una Comisión al más alto nivel, presidida por la Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y cuya vicepresidencia corresponde al Subgobernador del Banco de España, a la que corresponde hacer un seguimiento de los problemas derivados de la comercialización de participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital, informar de dichos procedimientos al Congreso de los Diputados con carácter trimestral, y elevar propuestas para la protección de inversor en la comercialización de este tipo de productos. Adicionalmente, corresponde, además a la Comisión, determinar los criterios básicos que deberán emplear las entidades participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria al objeto de ofrecer a sus clientes el sometimiento a arbitraje de las controversias que surjan en relación con los instrumentos híbridos de capital y trasladar dichos criterios al FROB, que dará las

instrucciones necesarias para que sus entidades participadas los adopten; y la Comisión adoptará los criterios anteriores en su reunión constitutiva y podrá revisarlos trimestralmente.

La naturaleza de sus órganos directivos, la transcendencia de las funciones que se atribuyen a la Comisión y la inmediatez de las medidas a adoptar por la misma, ante "la inminente realización de los ejercicios de gestión de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada"–tal y como señala la Exposición de Motivos de la norma-, justifican en este supuesto, el recurso a una norma de naturaleza extraordinaria, como es el decreto-ley.

Respecto de la segunda de las cuestiones planteadas, -que la creación de la mencionada Comisión no implica avance alguno en la situaciones de los tenedores de participaciones preferentes, pues los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya estaban en marcha, fundamentalmente, a través de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito- cabe recordar que la Ley 9/2012, a la que hace referencia el texto de la demanda, no viene a establecer el marco normativo dirigido al seguimiento y control de los procedimientos arbitrales para la solución de controversias entre los tenedores de títulos y las entidades emisoras. Es la norma que se impugna la que viene a articular la necesidad de un cauce normativo formal, mediante la creación de un órgano del máximo nivel que supervise el proceso y que imponga a las entidades que han necesitado fondos públicos los criterios para llevar a cabo estos procedimientos arbitrales. Son pues los criterios fijados por la Comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada los que habrán de aplicarse por las entidades participadas por el FROB, para ofrecer a sus clientes el sometimiento a arbitraje de las controversias que surjan. Asimismo, corresponde a la Comisión especificar los criterios para designar al colectivo de clientes cuyas reclamaciones, en atención a la especial dificultad de sus circunstancias personales o familiares, deberán recibir una tramitación prioritaria por parte de las entidades participadas por el FROB. Las anteriores funciones ponen por tanto de manifiesto que el art. 1 del Real Decreto-Ley 6/2013 viene a innovar la situación jurídica preexistente, creando un marco institucional encargado de la supervisión del procedimiento arbitral y con incidencia directa en el proceso de reestructuración del sector financiero.

6. Hemos de concluir, por todo lo señalado que, en relación con el art. 1 del Real Decreto-Ley 6/2013, objeto de este proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permite apreciar la existencia de la situación habilitante exigida

por el art. 86.1 CE, y que las medidas adoptadas en el mencionado precepto guardan conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita en la norma.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º. Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cinco de febrero de dos mil quince.