

LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN ITALIA Y SU ANÁLISIS DESDE EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (1)

Por RAFAEL NARANJO DE LA CRUZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN ITALIA. CONCEPTO Y CAUSAS.—3. LAS DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN ITALIA.—4. LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA Y LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES.—5. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE LOS DECRETOS-LEYES Y SU REITERACIÓN.—6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La relevancia que adquiere el papel del Gobierno en un Estado social y democrático de Derecho se acompaña, en materia de producción normativa, con la atribución al mismo en distintos ordenamientos jurídicos de la potestad de dictar normas con rango de ley. Éstas encuentran, junto a las leyes creadas por los parlamentos, una misma fuente de legitimidad en la Constitución, lo que exige replantearse las relaciones que fueron diseñadas entre los distintos poderes del Estado bajo el prisma del Estado legal de Derecho (2).

(1) Este artículo es fruto de una estancia en el Departamento de Teoría del Estado de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad La Sapienza de Roma, financiada por la DGICYT como parte del programa sectorial de formación de profesorado universitario. Descarta en estas líneas agradecer sinceramente al Prof. FULCO LANCHESTER, director de dicho Departamento, la amabilidad y la atención que me dispensó en todo momento y el entusiasmo con que acogió y orientó cada iniciativa planteada.

(2) Al respecto, véase FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho. I. Principios del ordenamiento constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 19 y ss.. Como señala el autor citado, «Bajo

Pues bien, por lo que respecta a una de estas normas con rango de ley, los decretos-leyes, la definición constitucional de su régimen jurídico es, en los ordenamientos que acogen esta figura normativa, fuente de numerosas cuestiones polémicas. Ello origina un gran esfuerzo por parte de la doctrina en orden a lograr una mayor precisión del ámbito de actuación de lo que no deja de ser sino una excepción a la regla general de atribución al Poder legislativo de la facultad de creación de normas con rango de Ley (3).

Esta situación adquiere una especial importancia en Italia, debido en parte a la profusa utilización que allí se ha realizado en los últimos años de aquel instrumento normativo. En este trabajo pretendemos acercarnos a la cuestión de la reiteración de los decretos-leyes, uno de los temas que ha centrado en mayor medida la atención de la doctrina italiana y de la Corte Costituzionale (en adelante CC), que ha tenido finalmente una intervención decisiva en el mismo con la sentencia núm. 360, de 24 de octubre de 1996 (4). Como veremos, mediante este procedimiento se logra eludir el carácter esencialmente provisional de la fuente que estudiamos, a través de la sucesiva emanación de decretos-leyes de idéntico o similar contenido a otro ya decaído, ante la imposibilidad de lograr su conversión por el Parlamento en el plazo constitucionalmente previsto.

Esta aproximación la vamos a realizar, sin embargo, no sólo desde el punto de vista del ordenamiento jurídico italiano, sino trasladando nuestro objeto de estudio al marco del régimen constitucional español de los decretos-leyes. De esta forma veremos que, si bien las regulaciones de ambos países presentan diversos puntos de conexión, no es menos cierto que se alejan en determinados aspectos que resultan finalmente decisivos para impedir, al menos hasta el momento, la reproducción en España del fenómeno italiano.

la Constitución normativa todos los órganos expresan la voluntad general dentro del orden constitucional de competencias. Nada impide, pues, que ese orden constitucional determine una redistribución de los poderes normativos dentro de esos órganos, así como una reestructuración de los principios de articulación del ordenamiento» (*ibidem*, pág. 26).

(3) En opinión de GUSTAVO ZAGREBELSKY: «il decreto-legge non è una contraddizione rispetto al principio d'appartenenza della funzione legislativa al parlamento; è anzi uno strumento che vale, eccezionalmente, per garantire la vigenza normale di quel principio e per consentire, appena ristabilita la situazione di normalità, di rientrare nell'ambito della distribuzione ordinaria del potere secondo la costituzione» (GUSTAVO ZAGREBELSKY: *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del Diritto*, UTET, Torino, 1990, pág. 175). En la Constitución española, el decreto-ley supone la atribución al Gobierno de una facultad legislativa propia. Sin embargo, ello no impide, a nuestro juicio, su consideración como excepción a la regla general de atribución de dicha facultad al Parlamento. Sería precisamente éste el sentido de las cautelas y los condicionamientos establecidos, a los que haremos referencia más adelante.

(4) *Gazzeta Ufficiale della Repubblica italiana*, núm. 44, de 30 de octubre de 1996. Un resumen de la posición de la doctrina italiana sobre la reiteración de los decretos-leyes, anterior a la aparición de la citada sentencia, puede verse en AA. VV.: *I decreti-legge non convertiti. Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nel giorno 11 novembre 1994*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1996.

Así, analizaremos en primer lugar la práctica italiana, para pasar posteriormente a una valoración de la misma desde la confrontación entre la regulación del decreto-ley contenida en la Constitución italiana (5) y española (6).

2. LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN ITALIA. CONCEPTO Y CAUSAS

Cuando hablamos de «reiteración de los decretos-leyes» queremos hacer referencia a la práctica surgida en el ordenamiento jurídico italiano consistente en la aparición sucesiva de estos decretos —todos ellos de contenido igual o similar al anterior— motivada por la imposibilidad de lograr su conversión en ley en el plazo constitucionalmente establecido de sesenta días desde su promulgación. La serie aparece culminada por una ley de conversión del último de los decretos emanados, que contiene una cláusula por la que se salvan los efectos, actos y relaciones que tengan su base en los anteriores no convertidos.

De otra forma explicado: en base a la CI, el decreto-ley que no es convertido en ley en el plazo de sesenta días decae, retrotrayéndose los efectos de esta desaparición al momento mismo de su publicación. Sin embargo, para evitar esto, surge un nuevo decreto-ley, que posee el mismo contenido que el anterior u otro similar, y así sucesivamente hasta que se logra la conversión en ley del último de esta cadena. La misma ley de conversión suele contener una disposición por la que se salvan los efectos producidos a partir de los anteriores decretos-leyes no convertidos.

El recurso a la reiteración de los decretos-leyes en Italia viene motivado por la presencia de un conjunto de factores jurídicos y políticos. Como es ya sabido, la CI

(5) El artículo 77 de la Constitución italiana (en adelante, CI) regula el Decreto-ley en sus párrafos segundo y tercero, estableciendo que «Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.»

(6) Dice el artículo 86 de la Constitución española (en adelante, CE) que «1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades autónomas, ni al Derecho electoral general. 2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.»

impone un plazo de sesenta días para lograr la conversión del decreto-ley en ley. En el caso de no lograrse dicha conversión en este plazo, se produce la pérdida de eficacia del decreto-ley con carácter retroactivo, esto es, desde el inicio. La gravedad de las consecuencias pretende ser suavizada por el texto constitucional posibilitando a las Cámaras la regulación por medio de una ley de las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de estos decretos no convertidos. Así, esta ley normalmente salva *a posteriori* el conjunto de relaciones y actos surgidos previamente al amparo de los decretos-leyes no convertidos.

Por otro lado, la lentitud de los trabajos parlamentarios, motivada en parte por la actitud obstruccionista de algunos grupos parlamentarios o, incluso, por las negociaciones de los distintos partidos que forman en cada momento la coalición gobernante, fuerzan al Gobierno a la adopción masiva de decretos-leyes (7), en la medida en que entiende que, de otro modo, no podría hacerse frente en un plazo razonable de tiempo a las necesidades surgidas. De esta manera, se llega a una situación en la que los trabajos parlamentarios se encuentran finalmente monopolizados casi en su totalidad por la tramitación de los decretos-leyes que se le someten a su conversión (8). De todo ello deriva, por último, que las Cámaras no pueden realizar la necesaria conversión del decreto-ley en el plazo de sesenta días constitucionalmente

(7) No se puede dejar de hacer referencia al empleo del decreto-ley por parte del Gobierno como medio de condicionar la actuación de las Cámaras, en tanto que sitúa a éstas en la posición desventajosa de destruir lo ya hecho, con las graves consecuencias a que llevaría esta decisión. De este modo, se ha concluido que el uso del decreto-ley puede ser, en verdad, un signo de la debilidad del Gobierno, que se ve obligado a recurrir a este mecanismo para lograr la aprobación de la normativa a introducir. En este sentido, por todos, GIUSEPPE UGO RESCIGNO: *Corso di Diritto Pubblico*, 3.^a ed., Zanicheli, Bologna, 1990, pág. 241.

(8) Hasta tal punto el trabajo del poder legislativo italiano llega a estar condicionado por el número de decretos-leyes emanados que, por ejemplo, de las cuarenta y tres leyes publicadas desde el día 15 de abril de 1994 —inicio del Gobierno presidido por Silvio Berlusconi— hasta finales del mes de septiembre del mismo año, tan sólo cuatro no eran de conversión de decretos-leyes. Esta situación da lugar incluso a una petición de la Presidenta de la Cámara de los Diputados —Irene Pivetti— al entonces Jefe del Gobierno italiano pidiendo mesura en el empleo de dicho instrumento normativo (*L'Unità*, venerdì 30 settembre 1994, pág. 8). En términos cuantitativos, en el plazo antes visto, fueron publicados en la *Gazzetta Ufficiale* ciento cuarenta y ocho decretos-leyes, frente a 43 leyes, doce decretos-legislativos, o treinta y ocho decretos. En España, durante el mismo periodo de tiempo, aparecen en el BOE 8 decretos-leyes, frente a 29 leyes (3 leyes orgánicas y 26 leyes ordinarias). Nos daremos cuenta de las dimensiones que alcanza el fenómeno que estudiamos si, a modo de ejemplo, decimos que de los 32 decretos-leyes aparecidos en Italia el mes de mayo de 1994, 29 van a ser reiterados con posterioridad. Desde otro punto de vista, un análisis de las diferencias entre la producción normativa italiana y española en LUIS MARIA DIEZ-PICAZO: «Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo», *REDC*, núm. 40, 1994, pág. 36. Para LABRIOLA, el recurso masivo al decreto-ley ha llegado a adquirir «una sua consistenza intrinseca, che è ormai propria della costituzione materiale» (SILVANO LABRIOLA: «Compressione e deviazione, non ampliamento, dei poteri normativi dell'esecutivo in Italia», *Quaderni costituzionale*, núm. 1, 1988, pág. 97). Un detallado análisis del uso de decretos-leyes en España, en PABLO SANTOLAYA MACHETTI: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988, págs. 239 y ss.

establecido (9). Ante esta situación, el Gobierno opta por eludir los efectos que ello conlleva en base a la CI, reiterando el decreto-ley decaído (10).

En definitiva, la regulación constitucional italiana de la figura normativa que estudiamos favorece, junto a determinados factores de la vida política del país, la aparición del fenómeno de la reiteración de los decretos-leyes. En adelante, expon-dremos las líneas básicas del debate mantenido en la doctrina italiana en torno a la constitucionalidad del mismo.

3. LAS DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES EN ITALIA

La reiteración de los decretos-leyes, entendida en el modo en que la definíamos más arriba, ha sido capaz de suscitar, en base al propio artículo 77 CI, argumentos a favor y en contra de su constitucionalidad (11).

La defensa de la corrección de esta práctica encuentra sus fundamentos, desde el punto de vista constitucional, principalmente tanto en el argumento del presupuesto habilitante, como en el último inciso del artículo antes citado.

Desde el punto de vista del presupuesto habilitante, se dice que la falta de conversión en ley de un decreto-ley en el plazo constitucionalmente establecido no implica el agotamiento de toda posibilidad de intervención del Gobierno en la materia en cuestión (12), en tanto en cuanto subsista la situación extraordinaria de necesidad y urgencia que justifica en la Constitución italiana el recurso a aquel instrumento normativo (13).

(9) Cfr. VICENZO LIPPOLIS: «La reiterazione dei decreti legge», *Diritto e società (Nuova serie)*, 1981, pág. 241-243.

(10) Para solventar esta situación se propone por la doctrina, entre otras actuaciones, la modificación del procedimiento de conversión del decreto-ley en ley, con el fin de agilizar su tramitación, y el comienzo de una amplia operación deslegalizadora para lograr una disminución del número de decretos-leyes. Cfr., en este sentido, *ibidem*, pág. 264.

(11) Sin pronunciarse sobre el tema, para un planteamiento sobre su complejidad, véase SERGIO FOIS: «Questioni sulla retroattiva riproduzione di un decreto non convertito», *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, pág. 1135. Para CUOCOLO, se trata de una práctica «discutibile» (FAUSTO CUOCOLO: *Istituzioni di diritto pubblico*, 7.ª ed., Giuffrè editore, Milano, 1992, pág. 436).

(12) Cfr. LIPPOLIS: *op. cit.*, págs. 245-246.

(13) En el caso específico de la reiteración de los decretos-leyes, sin embargo, se ha sugerido que podría considerarse cumplido el presupuesto de la extraordinaria necesidad y urgencia por causa de la misma lentitud de los trabajos parlamentarios, que hace imposible la incorporación al ordenamiento de la normativa en el momento necesario. En este sentido, parece pronunciarse MARGHERITA RAVERAIRA: «Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreto-legge» *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1982, pág. 49. A nuestro juicio, sin embargo, esta interpretación no es correcta. La aparición de un decreto-ley no se puede justificar únicamente en base a la lentitud de los trabajos parlamentarios. La extraordinaria necesidad y urgencia ha de venir referida a la materia regulada por el decreto-ley. Esto es, la intervención legislativa se hace necesaria, de forma excepcional, en términos comparativamente más rápidos que los empleados para el resto de cuestiones. Cuando la crónica lentitud

Por otra parte, el último inciso del artículo 77 CI prevé que una ley emanada de las Cámaras pueda regular las relaciones jurídicas basadas en un decreto-ley no convertido. De esta forma, se estaría permitiendo que la propia ley de conversión del último de los decretos de la cadena procediera así a salvar los efectos derivados de todos los anteriores.

En todo caso, se aprecia un acuerdo en la doctrina a la hora de señalar la inconstitucionalidad de la reiteración de los decretos-leyes en los supuestos en que su conversión ha sido rechazada previamente por las Cámaras (14) o en aquellos otros, frecuentes con anterioridad, en que la cláusula de salvación de efectos se incluía en el decreto-ley posterior. El párrafo 3.º del artículo 77 CI exige expresamente ley emanada de las Cámaras para regular las relaciones surgidas al amparo de un decreto-ley no convertido. Se excluye de esta manera la utilización para estos mismos fines de otro decreto-ley (15).

No se observa, sin embargo, el mismo consenso doctrinal en torno a la valoración de aquellos casos en los que es la ley de conversión del último de los decretos-leyes reiterados la única que regula los efectos derivados de los no convertidos. En este supuesto, los decretos-leyes que conforman la serie no contienen disposición alguna sobre la validez de los actos, efectos y relaciones surgidos con base en los anteriormente decaídos, sino que se limitan a repetir la regulación contenida en el anterior con leves modificaciones, en su caso, para dar inicio así al cómputo de un nuevo plazo de sesenta días (16). ¿Qué sucede entonces? En principio, la técnica jurídica

de los trabajos parlamentarios desemboca en una situación en la que prácticamente cualquier materia precisa de atención más rápida que la que se le puede dispensar desde las Cámaras, el motivo pierde dicho carácter de excepcionalidad constitucionalmente exigido, de forma que lo único verdaderamente urgente es afrontar las reformas que permitan aligerar las labores parlamentarias. Cfr. VITTORIO DI CIOLLO: *Questioni in tema di decreti-legge. Parte Prima*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1970, pág. 234.

(14) PITRUZZELLA, entre otros autores, exige para estos supuestos una «relevante modificación sustancial» en el decreto-ley (GIOVANNI PITRUZZELLA: *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989, págs. 156-157). LIPPOLIS justifica esta inconstitucionalidad en la acción conjunta de los artículos 70 («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere»), 76 («L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti») y 77 CI (artículo que establece el régimen de los decretos-leyes, que, en su párrafo primero señala que, «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria» (*op. cit.*, pág. 253)). SORRENTINO, por su parte, establece el fundamento de esta prohibición en «evidenti ragioni di correttezza politica» y cita el artículo 76 del Reglamento del Senado, por el que «Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni disegni di legge che riproducano sostanzialmente il contenuto di disegni di legge precedentemente respinti, se non siano trascorsi sei mesi dalla data della elezione» (FEDERICO SORRENTINO: *Le fonti del diritto*, ECIG, Riestampa aggiornata, Genova, 1991, pág. 80). Sobre cuándo se ha de entender que las Cámaras han manifestado su voluntad contraria al Decreto, LIPPOLIS: *op. cit.*, pág. 254 y ss.

(15) En este sentido, la *Sentenza della Corte Costituzionale* núm. 544 del 1989, Pres. Saja, Red. Baldassarre, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. I., 1989. En la doctrina, por todos, LIPPOLIS: *op. cit.*, pág. 249 y LIVIO PALADIN: *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, págs. 197-198.

(16) LIPPOLIS, a modo de disculpa, señala que una cadena infinita de decretos-leyes no es hipotizable

empleada parece correcta. La exigencia de ley de las Cámaras para regular aquellas relaciones jurídicas sería cumplida por la propia ley de conversión. No existe razón alguna para exigir una ley *ad hoc*, ya que, en todo caso, las Cámaras poseen la misma libertad de decisión (17).

Esta práctica posee, pese a todo, efectos perjudiciales de cara a la seguridad jurídica que no se deben desconocer. Así, al transcurrir el plazo de sesenta días constitucionalmente establecido y no haberse logrado la conversión en ley del decreto-ley, las relaciones y los actos que surgen al amparo del mismo quedan sin base jurídica alguna. Esto no viene remediado por la reiteración de la regulación decaída en un decreto-ley posterior, ya que éste no podrá ser aplicado, en principio, en relación a actos y relaciones anteriores al momento de su entrada en vigor. Así, si tenemos en cuenta que hasta la ley de conversión transcurre en ocasiones un considerable espacio de tiempo, podemos encontrarnos con que, durante el mismo, se ha podido crear una relación o emanar un acto; ser impugnado éste —con los efectos oportunos— al decaer con carácter retroactivo la vigencia del decreto-ley que lo sustentaba y, finalmente, renacer su fundamento jurídico a través de la ley de conversión, con los consiguientes cambios que ello podría nuevamente originar (18).

Debido a la especial gravedad de las repercusiones que esta situación de indefinición puede conllevar, el Gobierno italiano ha recurrido en algún caso a un artificio que le permite, sin salvar expresamente con un decreto-ley los efectos del anterior

si no es en un cuadro de total disfunción de las instituciones, aunque destaca la especial trascendencia del tema en materias que, por su naturaleza esencialmente temporal, pueden hallar cubierta su total regulación a través de decretos-leyes reiterados (cfr. *op. cit.*, pág. 249). Más adelante, sin embargo, añade que estos casos no parecen distintos a aquéllos en los que se regula un supuesto de hecho destinado a permanecer no más de sesenta días (*ibidem*, pág. 252). A nuestro juicio, si existe una diferencia obvia entre ambos supuestos: mientras en los primeros es necesario, para abarcar toda su duración, proceder a reiterar un decreto-ley, en el segundo tipo de casos esta reiteración no es necesaria, al agotarse el supuesto de hecho en el plazo mencionado.

(17) En este sentido, LIPPOLIS (*ibidem*, págs. 250-251). CICCONE, por su parte, critica esta solución por entender que el resultado no difiere sustancialmente del producido cuando la cláusula se inserta en un decreto-ley posterior (STEFANO MARIA CICCONE: «Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge», *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1989, pág. 1492). Para CARETTI-DE SIERVO, fuera de los casos en que, a su juicio, es inconstitucional la reiteración del decreto-ley —cuando éste ha sido ya rechazado por las Cámaras o cuando se salvan los efectos de un decreto decaído por otro decreto-ley— el único límite a la ley de conversión es el establecimiento de su retroactividad cuando ésta no es posible (p. ej. caso de establecimiento de sanciones penales) (PAOLO CARETTI-UGO DE SIERVO: *Istituzioni di diritto pubblico*, G. Giappichelli, Torino, 1992, pág. 275).

(18) Todo ello sin perder de vista que, como señala CICCONE, nos podemos encontrar con algún supuesto en el que la ley de conversión no convalide todos los efectos y las relaciones surgidas a raíz de decretos-leyes anteriores («Nuovi elementi...», *cit.*, pág. 1492). Es lo que sucede, por ejemplo, con la Ley de 28 de octubre de 1994, núm. 596, de conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-ley de 27 de agosto de 1994, núm. 515, relativo a disposiciones urgentes en materia de hacienda local para el año 1994 (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, núm. 253, 28-10-1994) que, en su artículo 1.2 excluye de la validación de efectos los derivados de la aplicación de una determinada disposición de un decreto no convertido.

—lo que hemos visto que sólo puede realizar una ley emanada por las Cámaras—, crear un *continuum* en la regulación jurídica establecida. Éste consiste en la inserción, en los decretos-leyes posteriores al ya decaído, de una disposición por la que se fija el mismo día de entrada en vigor del primero de ellos como momento a partir del cual será de aplicación el régimen por él diseñado (19). De este modo, en realidad el efecto jurídico producido es el mismo que el que podría haberse derivado de una cláusula que salvara los actos y las relaciones surgidas con el anterior decreto-ley. Creemos por ello que se trata de una práctica igualmente inconstitucional (20).

Por otro lado, la postura que sostiene la inconstitucionalidad de la reiteración de los decretos-leyes, aun en aquellos supuestos en que la salvaguarda de los efectos producidos en base a los no convertidos es realizada por una ley, parte de la consideración de que el decreto-ley es, ciertamente, una excepción al principio por el que corresponde al Poder Legislativo la emanación de normas con rango de Ley. Como tal excepción, ha de ser interpretada y utilizada en modo restrictivo (21).

(19) Así sucedió, por ejemplo, con el Decreto-ley de 28 de septiembre de 1994, de «Sospensione temporanea dell'efficacia delle domande di pensionamento anticipato nel settore pubblico e privato» (*Gazzetta Ufficiale* núm. 278, 28-11-1994), y su reiteración en el Decreto-ley de 26 de noviembre de 1994 (*Gazzetta Ufficiale* núm. 227, 28-9-1994). Mientras que el primero establece en su artículo 1 una serie de medidas de especial trascendencia en relación a las pensiones desde el día de su entrada en vigor, en el decreto-ley que reitera su contenido con algunas modificaciones, se establece como fecha inicial de aplicación de su normativa la de entrada en vigor del anterior, esto es, el 28 de septiembre.

(20) La CC ha llegado a mostrar dudas sobre la corrección de la misma. Para ella, «In linea di principio il decreto legge è una fonte incompetente a regolare i rapporti giuridici sorti in base a precedenti decreti non convertiti; ed in generale una disposizione di decreto legge la quale stabilisca una decorrenza dei propri effetti a partire della data di entrata in vigore del precedente decreto non convertito suscita seri dubbi sulla correttezza dell'operato del Governo, alla luce dell'art. 15 della l. 23 agosto 1988 núm. 400.» (Sentenza n. 544 del 1989, Pres. Saja, Red. Baldassarre, cit.).

(21) Como dice en España ASTARLOA, «dada su excepcionalidad, tiene vedadas posibilidades, que sólo a la ley formal corresponden, en atención a la más pura lógica institucional y al respeto de los principios constitucionales sobre el ejercicio ordinario del poder» (IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, pág. 150). De esta misma consideración del decreto-ley como fuente de carácter excepcional, parte MARGHERITA RAVERAIRA para centrarse en el estudio de la actuación fiscalizadora de la Corte Constitucional italiana sobre los presupuestos de necesidad y urgencia como freno más eficaz, a su juicio, para el control de su uso (*op. cit.*, págs. 1434-1435). Partidario también de esta interpretación taxativa, CICONETTI: «Nuovi elementi...», cit., pág. 1497-1498. La excepcionalidad del decreto-ley no se debe confundir con la concepción sostenida por algún sector doctrinal italiano que configura la emanación del dicha figura normativa como acto por definición ilícito, por constituir una usurpación del Poder Legislativo. En esta construcción, la regulación de la CI tan sólo permitiría, *a posteriori*, legitimar dicho acto por medio de una ley de conversión (cfr. CARLO ESPOSITO: «Decreto-legge», en AA.VV.: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè Editore, Milano, 1962, págs. 832 y ss. y 847 y ss.; SORRENTINO: *Le fonti...*, cit., págs. 68-69). El decreto-ley se erige, también en Italia, como una excepción constitucionalmente prevista a la atribución exclusiva al Poder Legislativo de la facultad de dictar normas con rango de Ley. Por tanto, aunque con carácter excepcional, no puede ser considerado un acto por definición ilícito, sino un acto perfectamente acorde a la Constitución, si bien condicionado en su vigencia a la promulgación en el plazo de sesenta días de una ley de conversión del mismo. En contra de la tesis de SORRENTINO, véase, por todos, PALADIN: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 196, o ZAGREBELSKY: *op. cit.*, pág. 176.

Así se deben entender las diversas precauciones que, respecto a su uso, toma la Constitución italiana, tales como el establecimiento de un presupuesto de hecho que habilita al Gobierno a dictar los decretos-leyes (22), la fijación de un plazo máximo de sesenta días para lograr su conversión en ley o la pérdida de eficacia del decreto «sin dall'inizio», de no lograr dicha conversión en el plazo establecido (23). Del conjunto de tales medidas se desprende la intención de la Constitución italiana de configurar el Decreto-ley como norma de vigencia condicionada a su conversión en ley en el plazo de sesenta días (24).

De este modo, se ha sostenido que ninguna interpretación del último inciso del artículo 77 CI debe llevar a vaciar de sentido la previsión de un plazo constitucional para la conversión del decreto-ley en ley (25). En verdad, si en la Constitución se hubiese querido introducir la figura de un decreto-ley de vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto por ley se decidiera sobre el contenido definitivo de la regulación y los efectos producidos por él, se habría hecho (26).

(22) En una fórmula similar a la que posteriormente incorporaría nuestra Constitución, el artículo 77, párrafo 2.º CI permite, como hemos visto anteriormente, la adopción de decretos-leyes «in casi straordinari di necessità e di urgenza».

(23) En palabras de PALADIN: «Dalla rigorosissima regolamentazione costituzionale deriva anzi, in tal senso, un paradosso ulteriore: i decreti-legge sono in fatti gli unici atti normativi suscettibili di trasformarsi —nel caso che non vengano tempestivamente convertiti— da fonte del diritto in fonte di illecito, lasciando del tutto privi di fondamento i rapporti instauratisi ai sensi delle loro prescrizioni», señalando incluso la posibilidad de que desapareciera la misma autoridad de cosa juzgada que pudiera poseer una determinada sentencia (*Diritto costituzionale*, cit., pág. 195).

(24) Véase, por todos, en este sentido, ZAGREBELSKY: *op. cit.*, pág. 184.

(25) CICCONE: «Nuovi elementi...», cit., pág. 1473 y RESCIGNO: *op. cit.*, pág. 241, entre otros. En opinión de CUOCOLO, pese a ser cierta la brevedad del plazo, y la posibilidad de prácticas obstruccionistas de la minoría que obstaculicen la aprobación de la ley de conversión, se trata de una situación que deriva directamente del artículo 77 CI, y que es coherente con la voluntad del constituyente de restringir al máximo el uso del decreto-ley (*op. cit.*, págs. 436-437). De la misma opinión es ZAGREBELSKY (*op. cit.*, pág. 185). Para LIPPOLIS, sin embargo, la reiteración no va contra la garantía de la provisionalidad, ya que cada acto se agota en el plazo establecido por la Constitución y no es hipotizable una reiteración indefinida de los decretos-leyes (*op. cit.*, pág. 251). En contra de este argumento, CICCONE: «Nuovi elementi...», cit., pág. 1495), para quien, aun siendo cierto lo dicho por LIPPOLIS, ello no impide que mediante la reiteración de los decretos-leyes, seguida de ley de conversión con cláusula de salvación de las relaciones y actos que en los anteriores tenían su base, se esté prolongando de hecho el término constitucionalmente querido para un decreto-ley.

(26) Para PIZZORUSSO, además, la ausencia de conversión del decreto-ley en el plazo constitucionalmente establecido supone la expresión de una tácita opinión de las Cámaras contraria a la oportunidad del mismo, que habría de ser respetada por el Gobierno (cfr. ALESSANDRO PIZZORUSSO: *Sistema istituzionale del Diritto pubblico italiano*, 2.ª ed., Jovene Editore, Napoli, 1992, pág. 227). PITRUZZELLA, por su parte, sostiene que la práctica de la reiteración de los decretos-leyes no puede ser inconstitucional por la inercia del Parlamento al abstenerse de todo pronunciamiento sobre el decreto-ley (*op. cit.*, pág. 158). Para VIESTI, de la ausencia de conversión en ley en el plazo previsto no se puede deducir una voluntad de las Cámaras contraria al decreto, por lo que no cabe oponerse a su reiteración (cfr. GIUSEPPE VIESTI: *Il decreto-legge*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1967, pág. 100).

En definitiva, se podría concluir que aquella previsión del artículo 77 CI permite al legislador decidir sobre los efectos producidos en base a un decreto-ley no convertido, en un arco de posibilidades que va desde la admisión de la validez de todos o algunos de ellos hasta el establecimiento de una ordenación *ad hoc* de los mismos. Sin embargo, no puede ser entendida de forma que permita al Gobierno italiano eludir los límites temporales que el propio artículo 77 señala a los decretos-leyes (27).

No obstante, una oposición a todo supuesto de reiteración de un decreto-ley deja sin solución aquellos supuestos en los que, habiendo transcurrido sesenta días desde la promulgación del decreto-ley sin lograrse su conversión, subsiste la situación extraordinaria de necesidad y urgencia (28).

En estos casos, la presencia inalterada del presupuesto podría justificar, en principio, la aparición de un nuevo decreto-ley. Impedir entonces al Gobierno la adopción de medida alguna, cualquiera fuese su contenido, resultaría disfuncional desde un punto de vista político. Por otra parte, se ha sostenido, como sabemos, que no existe razón alguna para entender agotada la capacidad de regulación por el Gobierno de una materia determinada por el hecho de haber dictado previamente un decreto-ley (29).

Teniendo en cuenta lo anterior, se llega por un sector de la doctrina a la conclusión de que, aun pudiendo el Gobierno adoptar nuevos decretos-leyes, contaría con ciertas limitaciones materiales en lo que respecta al contenido de las disposiciones a adoptar. Éste no podrá ser el mismo que el que tuvo el decreto-ley anterior, puesto que la CI no desea que dicha regulación se prolongue más allá del tiempo fijado sin que haya sido convertida en ley. Por tanto, ha de poder apreciarse en su contenido los cambios necesarios para poder afirmar la diferencia sustancial de regulación entre el decreto-ley nuevo y el anterior (30).

(27) Sobre todo, si entendemos, con PALADIN, que en el límite de los sesenta días «risiede la migliore garanzia contro l'abuso dei provvedimenti governativi d'urgenza» (LIVIO PALADIN: «In tema di decreti-legge», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, pág. 561).

(28) Algo que, por lo demás, no sería de extrañar, sobre todo si tenemos en cuenta que el transcurso del plazo de sesenta días constitucionalmente establecido deja sin base jurídica las medidas adoptadas anteriormente para paliar esa misma situación. En opinión de DI CIOLO, en estos casos la reproducción de un decreto-ley puede ser uno de los instrumentos capaces de satisfacer las exigencias de continuidad y de funcionamiento de la máquina estatal (*op. cit.*, págs. 196-197). En este mismo sentido, cfr. RAVERRA: *op. cit.*, págs. 1454-1455. CICONETTI, por su parte, sostiene que la presencia de este presupuesto no sería suficiente si de la disposición constitucional se pudiera derivar una prohibición de reiteración («Nuovi elementi...», *cit.*, pág. 1495).

(29) En este sentido, LIPPOLIS: *op. cit.*, pág. 252. Para CICONETTI, aun siendo cierto que un solo acto no agota la función de que es expresión, en el tema de la reiteración de los decretos-leyes se trata precisamente de ver si el poder subsiste cuando no estamos ante un nuevo decreto-ley, por lo que, de nuevo, remite la cuestión a la de la existencia de prohibición de reiteración en el artículo 77 CI («Nuovi elementi...», *cit.*, págs. 1494-1495).

(30) *Ibidem*, pág. 1499. Para LIPPOLIS, del párrafo 2.º del artículo 77 CI se podría deducir, en su caso, una prohibición de reproducción en forma parcial o en la sustancia del decreto-ley no convertido por el siguiente decreto-ley (cfr. *op. cit.*, pág. 247).

Pese a todo, esta conclusión no deja de arrojar algunas dudas difíciles de solventar. ¿Qué se ha de entender por modificación «sustancial»? ¿En base a qué criterios se ha de determinar dicha sustancialidad? ¿Acaso no podría producir un cambio constante de regulación problemas mayores desde un punto de vista político que los que tiene que resolver?

Resumiendo lo visto hasta el momento, podemos decir que existen argumentos a favor o en contra de la constitucionalidad de la reiteración de los decretos-leyes (31). Esta práctica choca con la configuración constitucional de la fuente en cuestión como norma de carácter provisional y vigencia condicionada a su conversión en ley en el plazo taxativamente establecido por la Constitución de sesenta días. A favor de su constitucionalidad se señala, sin embargo, la posible subsistencia de razones extraordinarias de necesidad y urgencia que justifiquen la adopción de un nuevo decreto-ley.

Expuestos así, a grandes rasgos, los términos en que se mantiene el debate doctrinal suscitado por el tema que nos ocupa, hemos de atender a la posición adoptada por la CC y, fundamentalmente, a la sentencia núm. 360, de 1996, ya citada, que pretende, aunque con un alcance matizado, poner fin a la práctica que nos ocupa.

4. LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA Y LA REITERACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES

Como era de esperar, la CC no se ha podido aislar de la polémica surgida en torno a la reiteración de los decretos-leyes. Hemos visto ya que la CC la considera inconstitucional cuando es el propio decreto-ley reiterado el que salva los efectos de los anteriores no convertidos (32). Pero, ¿qué sucede cuando se espera para producir dicha salvación de efectos de los decretos-leyes reiterados a la aprobación de la ley de conversión del último de la serie o, en su caso, de la ley mencionada en el último párrafo del artículo 77 CI?

La CC, en la sentencia núm. 302 de 1988 (33), muestra sus dudas sobre la constitucionalidad del fenómeno descrito. Dice la citada sentencia que, a modo de principio, la reiteración de los decretos-leyes provoca serias dudas en torno al equilibrio en las

(31) CICONETTI añade a los vistos un argumento en contra de la validación por ley de los efectos y relaciones derivadas de decretos-leyes reiterados. Entiende el autor que del párrafo 3.º del artículo 77.3 CI se puede deducir que las Cámaras sólo pueden regular con ley las relaciones surgidas de un decreto-ley cuando éste no ha sido convertido, y no en el caso de haber sido lograda su conversión. De otro modo no se explica, a su juicio, el empleo del término «tuttavia» («Nuovi elementi...», cit., 1492-1493). En nuestra opinión, no se trata de un argumento decisivo, puesto que la conversión sólo se realiza respecto del último de los decretos-leyes de la cadena, no de aquellos otros que, al decaer, fueron reiterados. Por ello, aun partiendo de su propuesta, se puede llegar a la conclusión de que una ley podría salvar los efectos de los decretos-leyes no convertidos.

(32) Sentenza n. 544 del 1989, cit.

(33) Sentenza n. 302 del 1988, Pres. Saja, Rcl. Baldassarre, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. I, 1988.

relaciones entre instituciones y respecto de principios constitucionales, sobre todo cuando los efectos del decreto-ley reiterado son prácticamente irreversibles o en el caso, ya visto, de que los efectos del decreto decaído vengán salvados por el posterior que lo reproduce. Para evitar que, de esta forma, el artículo 77 CI quede vacío de contenido, la Corte considera necesaria la realización de rápidas reformas (34).

Sin embargo, lo cierto es que este argumento no llega a plasmarse en el fallo de la sentencia, por lo que se puso en cuestión su valor (35) y se mantuvo la discusión en torno a si era posible declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por el mero hecho de constituir una reiteración de otro ya decaído, o de la cláusula de una ley de conversión por la que se salven los efectos derivados de decretos sucesivamente reiterados (36). Precisamente, en otra resolución no demasiado alejada en el

(34) La cita completa de la CC es la siguiente: «In via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti.» «Di fronte a questa esigenza la Corte cost. —sigue diciendo la sentencia— esprime l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei predetti contenuti nell'art. 77 Cost. Nello stesso tempo, tuttavia, non può esimersi, come nel presente giudizio, dal rilevare le violazioni della Costituzione dovute alla reiterazione dei decreti». Como señala LABRIOLA, la Corte, en su crítica, no considera relevantes las causas que provocan la falta de conversión (*op. cit.*, pág. 106). Una reflexión, a partir de esta sentencia, en torno al carácter político de las decisiones de la CC en materia de decretos-leyes y su reiteración en VITTORIO ANGIOLINI: «La Corte e i decreti legge: decisioni politiche e garanzie costituzionali», *Le regioni*, núm. 4, 1988, págs. 1121-1151.

(35) A juicio de CICONETTI, las afirmaciones realizadas por la sentencia núm. 302 de 1988 son realizadas *obiter dictae*, y «come la stessa Corte si preoccupa di precisare, valgono soltanto in via di principio» («Nuovi elementi...», *cit.*, pág. 1472). Además, al no realizarse en la parte dispositiva de la sentencia, sino en su motivación, «la sentenza non ha, sul punto specifico in questione, un carattere decisivo bensì di auspicio politico, come risulta esplicitamente laddove si afferma che "la Corte esprime l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell' art 77 Cost."», destacando el autor su valor de sentencia «ammonitoria» (*ibidem*, págs. 1474-1475).

(36) Pocos meses después de la SCC núm. 302 de 1988 aparece la Legge 23 agosto 1988, núm. 400, de «Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», que, en su Capítulo III regula la *Potestà normativa del governo*. En el párrafo segundo de su artículo 15, dicha Ley prohíbe al Gobierno que, mediante decreto-ley, renueve las disposiciones de otros decretos-leyes cuya conversión haya sido denegada con el voto de una de las dos Cámaras, o regular las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de decretos no convertidos. En definitiva, se limita a proscribir los supuestos de reiteración sobre los que la doctrina coincidía en afirmar su inconstitucionalidad. Para RUGGERI, resulta evidente el peso en estos preceptos de la sentencia núm. 302/1988 (ANTONIO RUGGERI: «In tema di "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri": impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988» en AA.VV.: *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. III, tomo 2, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1991, pág. 788). La opinión que suscita esta Ley en la doctrina italiana es prácticamente unánime. A través de una Ley no se puede regular de modo efectivo el uso de otro instrumento normativo del mismo rango —como es, en el caso que nos ocupa, el Decreto-ley—, en tanto que dicha normativa carecería, en principio, de fuerza vinculatoria. En este sentido, ZAGREBELSKY: *op. cit.*, pág. 288. Sólo la Constitución o, en su caso, otra norma que ésta

tiempo de la anteriormente citada, la CC avala esta última práctica siempre —añade— que no comporte una lesión de principios o preceptos constitucionales (37).

Por otra parte, una consolidada jurisprudencia de la CC, según la cual la cuestión de legitimidad constitucional referida a una norma de un decreto-ley no convertido ha de ser declarada *manifiestamente inadmisibile por medio de una ordinanza* (38), le impedía resolver sobre la impugnación de un decreto-ley por constituir la reiteración, total o parcial, de otro anterior no convertido, dada la brevedad del plazo en el que el decreto-ley, aun con vigencia condicionada a su conversión en ley, está presente en el ordenamiento como una realidad jurídica. A esta circunstancia se debe añadir los efectos sanatorios atribuidos, en este sentido, a la ley de conversión del decreto-ley (39). Todo lo anterior hacía difícil pensar en un avance de la CC en la dirección apuntada por la sentencia núm. 302 de 1988.

designara específicamente al efecto podría imponer límites a la actuación del Gobierno. Sin embargo, existirían determinados preceptos capaces de vincular al Gobierno en el ejercicio de su facultad de emanar decretos-leyes. Serían aquellos cuyo significado fuera reconducible al propio texto constitucional. En este sentido, por todos, CICONETTI («Nuovi elementi...» cit., págs. 1484-1487), para quien la contradicción de aquellos supuestos en que no existiera ese vínculo con el texto constitucional habría de poseer repercusiones únicamente en el terreno político. Su vinculatoriedad no derivaría, pues, de su condición de Ley, sino del hecho de que la vulneración de estos preceptos supondría, ante todo, la infracción de una norma de carácter constitucional. Por todos, PACE (ALESSANDRO PACE: «I ridotti limiti della potestà normativa del governo nella legge n. 400 del 1988», *Giurisprudenza costituzionale*. II, 1988, pág. 1489).

(37) La cita completa es la siguiente: «In sede di conversione di decreto legge riproduttivo di precedente decreto non convertito legittimamente, possono farsi salvi gli effetti degli atti emanati in forza dell'originario decreto operando al nostro riguardo una sanatoria con effetti *ex tunc*».

Nel nostro ordinamento, infatti (cfr. sent. 100 del 1981), è pienamente ammissibile una legge generale ed astratta in funzione di convalida o di sanatoria, purchè ciò non comporti una lesione di principi e di precetti costituzionali» (Ordinanza n. 474 del 1988, Pres. Saja, Rel. Baldassarre, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. I, 1988).

(38) En este sentido, por todas, *Ordinanza n. 51 del 1993. Pres. e Red. Casavola*, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, 1993. Esto no es sino una consecuencia de la radical nulidad-inexistencia del decreto-ley no convertido (ZAGREBLESKY: *op. cit.*, pág. 184).

(39) Así, por ejemplo, dice la CC que «La circostanza che il decreto-legge impugnato costituisca reiterazione di precedente decreto-legge non convertito non può da sola costituire motivo di impugnazione in via principale, tanto più quando, come nel caso, il decreto-legge sia stato convertito (cfr. sentt. nn. 307 del 1983, 302 del 1988)» (Sentenza n. 742 del 1988, Pres. Saja, Rel. Corasaniti, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. I, 1988. La cursiva es nuestra). Llegó incluso a sostener la CC que «Per effetto dell'avvenuta conversione perde ogni rilievo la censura formulata con riferimento all'art. 77 Cost. ed in particolare alla esclusiva competenza delle Camere nel disciplinare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti» (Ordinanze nn. 808 e 810 del 1988, Pres. Saja, Rel. Cheli, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. I, 1988). En favor de considerar inconstitucional la ley de conversión de un decreto-ley cuando faltan los presupuestos de extraordinaria necesidad y urgencia, RAVERAIRA: *op. cit.*, págs. 1439 y ss., SORRENTINO: *Le fonti...* cit., pág. 70. En término generales, se pregunta PACE: «Che senso ha prescrivere limiti materiali o formali al decreto-legge, se (...), questi limiti non sono sindacabili dalla Corte Costituzionale (o perché previsti in una legge ordinaria, o perché gli eventuali vizi del decreto si considerano venuti meno a seguito della conversione in legge)» (*op. cit.*, pág. 1492).

Sin embargo, fundamentalmente a partir del año 1995, la doctrina de la CC en torno al decreto-ley y a su posible control experimenta algunos cambios de no poca importancia.

Así, la SCC núm. 29 de 1995, se separa expresamente de la posición mantenida por la CC en el pasado en torno a su poder de control sobre la presencia del presupuesto habilitante. La Corte viene a arrogarse con ello la potestad de verificar la existencia de un caso extraordinario de necesidad y urgencia, toda vez que, a su juicio, el examen realizado por las Cámaras en sede de conversión constituye una valoración totalmente distinta y de tipo puramente político. Dicho requisito es configurado como un requisito de validez constitucional de la adopción del decreto-ley y un vicio *in procedendo* de la misma ley de conversión (40), al haber ésta valorado erróneamente la existencia de presupuestos de validez en realidad no existentes y, de este modo, convertido en ley un acto que no podía ser legítimo objeto de conversión (41).

El segundo paso en esta evolución lo constituye la SCC núm. 84, de 1996. En ella, la Corte costituzionale afirma que el objeto del juicio de constitucionalidad reside en la norma, no así en la disposición que la contiene, que posee tan sólo una función «sirviente e instrumental» respecto a aquélla. Esto le permite, tras señalar la existencia de un principio favorable a la efectividad y tempestividad de dicho juicio, sostener que la norma impugnada ante la Corte, aunque el acto con fuerza de ley vigente en el momento en el que se plantea la cuestión no continuara en vigor cuando se dicta la sentencia, sigue siendo objeto de su actividad de control siempre que permanezca en

(40) Como pone de manifiesto Claudia Nasi, la Corte se refiere únicamente a la ley de conversión, no a la ley reguladora de las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de decretos-leyes no convertidos (CLAUDIA NASI: «Continuano le oscillazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza», *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 4, 1995, págs. 2374-2382). Esta distinción se pondrá de manifiesto expresamente por la propia CC, como veremos, en su sentencia núm. 84 de 1996. Al respecto, muestra la autora su extrañeza ante el hecho de que el Parlamento se encuentre vinculado de forma más intensa cuando convierte un decreto-ley que cuando regula las relaciones creadas por un decreto-ley decaído, así como destaca que, ante esta situación, el Parlamento puede optar por hacer decaer el decreto-ley, emanando una ley de las previstas en el artículo 77 *in fine*, para escapar así a la posible transmisión de los vicios del decreto-ley a la ley de conversión (CLAUDIA NASI: «La Corte costituzionale fra i vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria *ex art. 77 ultimo comma Cost.*», *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 5, 1995, págs. 3682 y 3692).

(41) Sentenza n. 29 del 1995, Pres. Casavola, Rel. Baldassarre, en *Giurisprudenza Costituzionale. Repertorio*, vol. 1, 1995, considerado in Diritto 2. Recordemos que el artículo 96.bis del Reglamento de la Cámara de los Diputados establece en su párrafo segundo el deber de la Comisión de Asuntos Constitucionales de pronunciarse sobre la presencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, y prevé, para el caso de que su opinión al respecto resulte negativa, que se pronuncie también, al respecto, la Asamblea. En el caso de que la votación en esta última resulte igualmente negativa, se entiende rechazado el proyecto de ley de conversión. En el artículo 78.3 del Reglamento del Senado de la República, se establece, para el supuesto en que la 1.ª Comisión permanente exprese su opinión contraria a la presencia del presupuesto habilitante del decreto-ley o de los requisitos legalmente establecidos, que tal parecer sea transmitido al Presidente del Senado, que lo someterá al voto de la Cámara. Si ésta se pronuncia en el mismo sentido, se entiende rechazado el proyecto de ley de conversión, o, en su caso, aquellas partes o disposiciones en torno a las que el debate se ha centrado.

el ordenamiento —con referencia al mismo espacio temporal relevante para el juicio— al ser reproducida textualmente o en su esencia por otra disposición sucesiva, a la que se traslada el pronunciamiento (42). De esta forma, la Corte elimina uno de los obstáculos más importantes que le impedía controlar la actividad del Gobierno en materia de reiteración de decretos-leyes: la brevedad de su vigencia, con la correlativa pérdida de efectos desde su aparición que ella conlleva.

En esta misma resolución, la Corte afirma que el requisito de necesidad y urgencia, que se predica del decreto-ley y que alcanza también, como decía la sentencia núm. 29 de 1995, a la ley de conversión, no afecta, sin embargo, a la ley prevista en el artículo 77 CI *in fine*, cuyo único presupuesto es la ausencia de conversión de aquél. Esto es así, a juicio de la CC, incluso cuando la regulación de las relaciones surgidas a partir de decretos-leyes decaídos se contiene en la propia ley de conversión de otro, que puede ser, como sabemos, el último de la serie (43). Dicho de otro modo, en una misma ley se puede proceder a convertir un decreto-ley y a regular las relaciones aparecidas con ocasión de anteriores decretos-leyes no convertidos. Pues bien, la presencia de una situación extraordinaria de necesidad y urgencia constituye un requisito de validez de la misma en tanto que ley de conversión, no en cuanto salva los efectos de decretos-leyes decaídos.

Sobre la base de estas resoluciones, se eleva la decisiva SCC núm. 360 de 1996. En ella, la Corte resuelve una cuestión de legitimidad constitucional presentada en el curso de un procedimiento penal. La impugnación se dirige de una parte contra los decretos-leyes que contienen «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti», considerados en su globalidad, por violación del artículo 77 CI. También se cuestiona concretamente la constitucionalidad de un artículo de los mismos por violación del artículo 24 CI. Durante la tramitación del procedimiento ante la Corte, el contenido del decreto-ley experimentó alguna modificación, que no alcanzó, sin embargo, al concreto precepto impugnado. Hasta el momento de dictar sentencia, aún no se había producido la conversión en ley.

La alteración experimentada por la normativa en los sucesivos decretos-leyes impide, en opinión de la CC, transferir el juicio de constitucionalidad al conjunto del decreto-ley, tal y como se deriva de la sentencia núm. 84 de 1996, pero no al examen del precepto individualizado en la cuestión, cuyo contenido mantuvo en todo momento una identidad sustancial (44). Ello permite a la Corte pronunciarse sobre la materia que nos ocupa.

La censura formulada por la CC a la práctica de la reiteración de los decretos-leyes se basa en los siguientes argumentos (45):

(42) Sentenza n. 84 del 1996, Pres. Ferri, Rel. Granata, en *Giurisprudenza costituzionale. Repertorio*, vol. 2, 1996, Considerato in Diritto 4.

(43) Sentenza n. 84 del 1995, cit., considerato in Diritto 5.

(44) SCC núm. 360 de 1996, cit., considerato in Diritto 3.

(45) SCC núm. 360 de 1996, cit., considerato in Diritto 4. Véase una crítica a los argumentos

a) Los decretos-leyes son normas de carácter provisional. El término de vigencia de sesenta días fijado en la Constitución constituye un límite insuperable que, en orden al respeto del criterio de atribución de la competencia legislativa ordinaria a las Cámaras, no puede ser violado ni eludido de forma indirecta. La reiteración de un decreto-ley, cuando no introduce variaciones sustanciales en el régimen por él previsto, altera la naturaleza provisional de la normativa de urgencia, aplazando de hecho el término insuperable previsto por la Constitución para su conversión en ley.

b) La práctica que estudiamos priva de sentido al carácter extraordinario de los requisitos de necesidad y urgencia, desde el momento en que la reiteración prolonga en el tiempo el reclamo a los motivos ya indicados como fundamento del primer decreto.

c) La reiteración de los decretos-leyes atenúa la sanción de la pérdida retroactiva de eficacia del decreto no convertido, en tanto que el recurso repetido a dicha práctica suscita en el ordenamiento una expectativa acerca de la posibilidad de consolidar los efectos producidos por la normativa de urgencia mediante la sanación final de la disciplina reiterada.

d) La práctica de la reiteración, tanto más si se prolonga en el tiempo, incide en el equilibrio institucional, alterando los caracteres de la misma forma de gobierno y la atribución de la función legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 CI).

e) Igualmente, cuando aparece difundida y prolongada, afecta también a la certeza del Derecho en las relaciones entre los distintos sujetos, dada la imposibilidad de prever, sea la duración en el tiempo de las normas reiteradas, sea el éxito final del proceso de conversión. Los efectos son aún más graves cuando el decreto reiterado incide en la esfera de los derechos fundamentales, en materia penal —como sucede en el supuesto que da lugar al planteamiento de la cuestión—, o sus consecuencias son irreversibles, caso de no producirse su conversión final.

Más adelante, la Corte determina el alcance concreto que se debe atribuir a la prohibición, que considera implícita en la CI, de reiterar los decretos-leyes (46). Así entiende que ésta impide la reproducción, en un nuevo decreto-ley, de todo el contenido normativo de otro anterior no convertido, o de concretas disposiciones del mismo, cuando aquél no se encuentre fundado en autónomas y extraordinarias razones de necesidad y urgencia. Ahora bien, este requisito —aclara la Corte— no se satisface por el mero retraso resultante de la ausencia de conversión del decreto precedente. El Gobierno podrá, pues, dictar otro decreto-ley, pero para que se entiendan entonces respetados los límites del carácter extraordinario y de la provisionalidad del artículo 77 CI, no podrá estar aquél en una relación de continuidad sustancial con el decreto no convertido, sino que deberá resultar caracterizado por contenidos normativos sustancialmente distintos o por presupuestos justificativos nuevos de carácter extraordinario.

En base a lo anterior, la CC afirma con carácter general la inconstitucionalidad, por violación del artículo 77 CI, de los decretos-leyes reiterados, cuando en su

empleados por la sentencia en FEDERICO SORRENTINO: «La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, V, 1996, págs. 3157-3161.

(46) SCC núm. 360 de 1996, cit., considerato in Diritto 5.

conjunto o en sus particulares disposiciones, hayan reproducido sustancialmente, en ausencia de nuevos y sobrevenidos presupuestos extraordinarios de necesidad y urgencia, el contenido normativo de un decreto-ley que haya perdido eficacia como consecuencia de la falta de conversión (47).

En el último de los fundamentos jurídicos de la sentencia, la Corte, aun mostrándose consciente de las dificultades prácticas que resultan de la sentencia para la vida política italiana dadas las dimensiones alcanzadas por el fenómeno descrito, sostiene que éstas no son suficientes para permitir su continuidad poniendo en juego importantes principios constitucionales. Del mismo modo, insta al Gobierno y al Parlamento a intervenir sobre las causas que han motivado la aparición de la reiteración de los decretos-leyes, así como a un mayor respeto de los requisitos constitucionales de necesidad y urgencia (48).

En definitiva, la CC, que ya había avisado en 1988 sobre las dudas que, desde un punto de vista constitucional, generaba la práctica de la reiteración de los decretos-leyes, inicia, fundamentalmente a partir del año 1995, unos cambios en su anterior jurisprudencia que le permiten enjuiciar su constitucionalidad. Así, salva el inconveniente que supone la breve duración del período de vigencia del decreto-ley transfiriendo el juicio de constitucionalidad a la disposición que, tras su decadencia, reitera sustancialmente su contenido. Hecho esto, declara la inconstitucionalidad de la reiteración por un decreto-ley del contenido normativo de otro anterior, en su

(47) SCC núm. 360 de 1996, cit., considerato in Diritto 6. Con carácter transitorio, sin embargo, la CC deja a salvo los efectos de los decretos-leyes reiterados ya convertidos en ley o cuya conversión resulte actualmente en curso y se produzca en el término fijado por la CI. Con este propósito —añade la Corte— se considera que el vicio de constitucionalidad que deriva de la reiteración afecta al procedimiento de formación del decreto-ley en cuanto medida provisional fundada en presupuestos extraordinarios de necesidad y urgencia, de forma que tal vicio se entiende sanado cuando las Cámaras, por medio de la ley de conversión o de la ley reguladora de las relaciones surgidas a partir de decretos-leyes no convertidos, hayan asumido como propios los contenidos o los efectos de la disciplina adoptada por el Gobierno. Con este último inciso, por lo que respecta a la ley de conversión, la Corte se aleja de la doctrina, ya explicada, sentada en la SCC núm. 29 de 1995. Para CICCONE, la sanación de los vicios formales del decreto-ley por la ley de conversión resulta más conforme con el principio de seguridad jurídica (STEFANO MARIA CICCONE: «La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve», *Giurisprudenza costituzionale*, V, 1996, pág. 3165). Este carácter sanante de la ley de conversión no operaría, según el autor, únicamente respecto a los decretos-leyes ya convertidos en ley o en trámite de conversión en el momento de la publicación de la sentencia, aunque otra cosa parezca deducirse de ella. «Per il futuro, quindi, —añade— qualora el Governo illegittimamente persistesse nella reiterazione di un decreto-legge, la situazione sarà la seguente: se la conversione in legge avverrà prima che la questione di legittimità costituzionale del decreto venga portata di fronte alla Corte, per quest'ultima sarà preclusa qualsiasi possibilità d'intervento; se invece la Corte dichiarerà la illegittimità costituzionale del decreto reiterato prima della sua conversione, sarà quest'ultima possibilità ad essere preclusa per le Camere.» (*Ibidem*, pág. 3166).

(48) SCC núm. 360, cit., considerato in Diritto 8. El régimen jurídico de los decretos-leyes es en la actualidad objeto de los trabajos de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales (Bicamerale). En líneas generales, se pretende impedir el abuso que de ellos se ha venido realizando y, de este modo, el recurso a la reiteración de los decretos-leyes.

conjunto o en particulares disposiciones, siempre que dicho contenido permanezca invariable en su sustancia, sin que hayan aparecido nuevos presupuestos extraordinarios de necesidad y urgencia.

5. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE LOS DECRETOS-LEYES Y SU REITERACIÓN

Hemos visto hasta el momento en qué consiste el fenómeno de la reiteración de los decretos-leyes en Italia, sus causas, las dudas que surgen sobre su constitucionalidad, y la posición al respecto del legislador y de la Corte Constitucional de aquel país. Conviene ahora, siquiera sea brevemente, trasladar nuestro objeto de estudio al marco del régimen constitucional español de dicho instrumento normativo, con el fin de ver si éste favorece la aparición de aquella práctica en nuestro ordenamiento. Así, veremos que las diferencias existentes entre el ordenamiento jurídico italiano y el español en lo que concierne al régimen del decreto-ley dificultan notablemente la repetición en nuestro país de la polémica italiana.

Nuestra Constitución prevé, en la fase de tramitación parlamentaria del decreto-ley, el instituto de la convalidación por el Congreso, que carece de equivalente en la regulación italiana (49). Mediante ella, el decreto-ley, sin dejar de ser tal —esto es, sin convertirse en ley—, pierde el carácter provisional con que aparece, en principio, caracterizado en nuestro texto constitucional (50). Esto es, la convalidación de un decreto-ley permite la prolongación en el tiempo de la regulación contenida en el mismo, a la espera, en su caso, de una eventual conversión en ley (51). De esta forma, una vez convalidado, se hace innecesaria su reiteración (52).

(49) Del hecho de que el trámite de la convalidación o derogación del decreto-ley se efectúe únicamente por el Congreso, y no por ambas Cámaras deduce IGNACIO DE OTTO que «en nuestro derecho la legislación de urgencia no supone tan sólo el reconocimiento de la potestad legislativa del Gobierno, sino también la de un tercer órgano, el Congreso de los Diputados, distinto de las Cortes Generales y que por sí solo no es titular de la potestad de dictar leyes» (IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1987, pág. 205).

(50) Por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo (BOE núm. 153, de 28 de junio), FJ 2 y STC 111/1983, de 2 de diciembre (BOE núm. 298, de 14 de diciembre), FJ 3.

(51) Como es sabido, el modo de articulación entre la convalidación y la conversión en ley del decreto no aparece claramente definido en el artículo 86 CE. Finalmente, el legislador ha optado por definirlo de forma sucesiva (art. 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Esto es, resulta necesario, en primer lugar, proceder a la convalidación del decreto-ley, y sólo después, en su caso, se tramitará como ley por el procedimiento de urgencia. SALAS justificaba ya en 1979 esta construcción en base al principio de seguridad jurídica, para evitar el posible vacío legislativo que se produciría de optarse directamente por su tramitación como proyecto de ley, por ser difícil culminarla en el plazo de treinta días constitucionalmente previsto (JAVIER SALAS: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 107-108). Una crítica a este sistema en ASTARLOA: *op. cit.*, pág. 140. Partidario también de una configuración alternativa, FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 340-341.

(52) Destaca la importancia del instituto de la convalidación en el hecho de que no haya surgido la

Por otra parte, veíamos que en la CI se preveía un plazo de sesenta días, transcurrido el cual, el decreto-ley era afectado por una radical nulidad inexistencia, de no haber sido convertido previamente en ley. En nuestra Constitución, sin embargo, no se establece una cláusula de este tipo, por lo que se puede admitir que, caso de no ser convalidado el decreto-ley, éste ha producido, durante los treinta días siguientes a su promulgación, efectos válidos. Además, el propio empleo del término «derogación» parece reforzar esta interpretación (53).

Este régimen resulta, por lo demás, de mayor conformidad con el principio de seguridad jurídica (54). Precisamente, es el intento de evitar los perjuicios que, en este sentido, produce la regulación italiana lo que suele llevar en aquel país a introducir en la propia ley de conversión la cláusula de salvación de efectos.

El hecho de que el decreto-ley produzca efectos válidos durante el período en que ha estado vigente, aun cuando no sea convalidado, tiene importancia de cara al control de sus normas por el TC. De esta forma se impide la aparición de una doctrina similar a la que durante largo tiempo ha emanado la Corte Costituzionale. Ésta, como sabemos, hasta muy recientemente, inadmitía toda cuestión planteada sobre la constitucionalidad de un decreto-ley decaído, aunque éste fuera posteriormente reiterado, basándose en la circunstancia de que su decaimiento hacía que debiera ser considerado como norma nunca existente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional español

cuestión en España de la reiteración del decreto-ley, LUIS M.² DÍEZ-PICAZO: «Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, Anno XVI, aprile 1996, pág. 62. En cualquier caso, esto no significa que no existan diferencias entre los efectos de la convalidación española y los logrados con la reiteración de los decretos-leyes en Italia. A través de esta última no se produce la continuidad en la vigencia de la regulación que se consigue con la convalidación, ya que, como veíamos, cuando transcurren sesenta días, el decreto-ley no convertido pierde eficacia desde el inicio. Tan sólo cuando la ley de conversión contiene, en su caso, la cláusula por la que se salvan los efectos producidos por los decretos-leyes no convertidos, el resultado se torna similar. La peculiaridad italiana consistiría entonces en que, mientras que la regulación contenida en el decreto-ley convalidado permanece intacta, los sucesivos decretos italianos permiten la incorporación de determinados cambios, normalmente receptivos de las modificaciones que en su redacción se van introduciendo en su tramitación parlamentaria.

(53) En este sentido, ASTARLOA: *op. cit.*, pág. 155, o EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA-TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6.^a ed., Civitas, Madrid, 1993, reimpr. 1994, pág. 140. Para BALAGUER CALLEJÓN, esta interpretación resulta, además, inevitable «porque el Congreso sólo se pronuncia a favor o en contra del Decreto-Ley, sin que pueda, en ese acto, intervenir sobre los efectos que el Decreto-Ley haya desplegado.» (FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 76, nota 83). En contra, SALAS, para quien defender que la derogación posee efectos *ex nunc* supondría «reconocer un ámbito temporal (...) que dependería exclusivamente de la voluntad manifestada por el Gobierno» (cfr., *op. cit.*, págs. 114-115). Cree SANTOLAYA MACHETTI que esta afirmación ha de ser matizada, pues, en todo caso, cabe la emanación de normas retroactivas por el Parlamento o el control por parte del TC (*op. cit.*, págs. 216-217). En opinión de PÉREZ ROYO los efectos de la derogación han de ser *ex tunc*, en tanto que supone «una declaración expresa del Congreso de los Diputados de que tal norma no debió ser dictada nunca por el Gobierno (JAVIER PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, 4.^a ed., Tecnos, Madrid, 1988, pág. 132).

(54) SANTOLAYA: *op. cit.*, pág. 213.

podría llegar a conocer, incluso, de normas ya derogadas, con vistas a lograr una mayor depuración del ordenamiento jurídico (55).

Con todo, se detectan algunos supuestos que, en principio se asemejan —en su configuración, que no en su intensidad— al fenómeno italiano (56). Sin embargo, existen diferencias entre ellos que impedirían, a nuestro juicio, llevar demasiado lejos su comparación con el mismo.

La reiteración de un decreto-ley en nuestro ordenamiento no se ha producido con la intención de eludir ningún plazo constitucionalmente establecido, sino que, por el contrario, lo que se pretende es extender la vigencia de la regulación contenida en el anterior más allá del término por él mismo previsto en un primer momento, ante la persistencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad (57).

Se ha de tener en cuenta que los decretos-leyes reiterados habían sido previamente convalidados, por lo que perdieron entonces su condición de norma de carácter provisional. Así pues, la provisionalidad que se pretende evitar con la aparición del nuevo decreto-ley no es la que afecta al instrumento normativo en sí mismo considerado, por razón de las disposiciones constitucionales que lo regulan, sino la de las medidas por él adoptadas, que fueron concebidas en su momento por el Gobierno como actuaciones de carácter temporal.

Por otra parte, de no haberse establecido originariamente término final alguno en el propio decreto-ley, las acciones por él previstas se hubieran prolongado en el tiempo al menos mientras hubiesen persistido las circunstancias que lo motivaron (58). No parece, pues, en principio, que exista ninguna razón de índole consti-

(55) En este sentido, STC 60/1986, de 20 de mayo (BOE núm. 141, de 13 de junio), FJ 1.º En contra, SALAS: *op. cit.*, págs. 126-127. Para IGNACIO DE OTTO, la derogación del decreto-ley impide la presentación de un recurso de inconstitucionalidad y hace decaer el ya interpuesto por falta de objeto, si bien no obstaculiza el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los actos de aplicación de aquél que hayan podido producirse (cfr. *op. cit.*, págs. 210-211). Creemos, sin embargo, con BALAGUER CALLEJÓN, que la derogación posterior a la presentación del recurso, no le priva necesariamente de objeto, en tanto que «puede haber un interés legítimo en obtener una declaración general sobre la validez del Decreto-ley, así como la anulación de sus efectos» (*Fuentes del Derecho. II*, cit., pág. 84).

(56) Así, por ejemplo, el RD-L 23/1982, de 29 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del RD-L de 15 de enero, de creación del Fondo Especial de Protección al Desempleo (BOE núm. 314, de 31 de diciembre), RD-L 25/1982, de 29 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del RD-L, de 4 de diciembre de 1981, sobre medidas excepcionales para aprovechamiento de los recursos hidráulicos (BOE núm. 314, de 31 de diciembre), o el RD-L 14/1980, de 10 de octubre de 1980, por el que se prorroga el plazo establecido por el RD-L 10/1979, de 16 de junio, sobre arrendamientos rústicos (BOE núm. 249, de 10 de octubre de 1980).

(57) El ya citado RD-L 18/1981, por ejemplo, contiene una serie de medidas excepcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos destinadas a estar vigentes hasta el 31 de diciembre de 1982 (disposición final 1.ª). Alcanzado el término, y ante la subsistencia de las circunstancias que lo motivaron, se dicta el RD-L 25/1982, de 29 de diciembre, que prorroga dicha vigencia hasta el 31 de diciembre de 1983 (art. 1).

(58) No queremos entrar aquí en la discusión establecida en torno a la cuestión de la posible «inconstitucionalidad sobrevenida» de los decretos-leyes convalidados. En alguna ocasión, el TC ha dejado entrever la posibilidad de declarar inconstitucional un decreto-ley que ya ha sido objeto de

tucional que impida lograr el mismo efecto mediante la reiteración del primer decreto-ley convalidado, si bien se podría discutir si, en estas condiciones, nos encontraríamos en todo caso verdaderamente ante una situación «de extraordinaria y urgente necesidad», en tanto que sería cuestionable el cumplimiento del requisito de imprevisibilidad que el presupuesto habilitante de los decretos-leyes lleva consigo. Sin embargo, la relatividad con que el TC define los términos de dicha exigencia, con la consiguiente amplitud del margen político de apreciación concedido al Gobierno, hace difícil pensar que algún decreto-ley vaya a ser declarado inconstitucional por este motivo (59).

La aparición del fenómeno de la reiteración de los decretos-leyes en España, con las características que posee en el ordenamiento italiano, sólo tendría sentido en un caso: cuando aquéllos no fueran convalidados por el Congreso en el plazo de treinta días del artículo 86.2 CE, bien por inactividad del Congreso, bien por pronunciamiento expreso del mismo en contra del decreto-ley. Entonces éste quedaría derogado (60), de modo que, para prolongar de modo inmediato la ordenación jurídica que contuviera, sólo cabría la posibilidad de proceder a reiterarlo (61).

La probabilidad de que el supuesto descrito se produzca es mayor, claro está, cuando el Gobierno no disfruta de un sólido apoyo parlamentario. En otro caso, la convalidación del decreto-ley en el plazo de treinta días establecido por la Constitución estaría prácticamente asegurada.

Por otro lado, la ausencia total de pronunciamiento por parte del Congreso incumpliría un deber constitucional, ya que el artículo 86.2 CE ordena que los decretos-leyes sean «inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación», para posteriormente establecer, de modo taxativo, la obligación del Congreso de pronunciarse «expresamente» dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación (62).

convalidación por una «sobrevvenida falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida» [STC 6/1983, de 4 de febrero (BOE núm. 58, de 9 de marzo), FJ 7]. Sobre este punto véase, por todos, SANTOLAYA MACHETTI: *op. cit.*, págs. 135 y ss.

(59) Véase, al respecto, STC 111/1983, cit., FFJJ 5 y 6.

(60) Partidario de dotar el silencio de la Cámara de este sentido negativo, entre otros, SALAS: *op. cit.*, pág. 90, ASTARLOA: *op. cit.*, pág. 145 o J. R. MONTERO GIBERT-J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 108.

(61) La cuestión no ha centrado hasta el momento la atención de la doctrina española. SALAS sostiene que en estos casos no existe «desde el punto de vista estrictamente jurídico» obstáculo alguno a la reiteración del decreto-ley decaído, tratándose tan sólo de un problema de responsabilidad política (*op. cit.*, págs. 119-120). Para ASTARLOA, sin embargo, «la reserva de ley no puede verse vulnerada por las llamadas "cadenas de Decretos-leyes", mecanismo elusivo de los controles parlamentarios, que constituye un auténtico fraude constitucional. No cabe abusar tampoco del Decreto-ley como instrumento de prórroga de los plazos de vigencia de las leyes o, incluso, de otros decretos-leyes» (*op. cit.*, pág. 150).

(62) ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional español*, I, 3.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1992, pág. 299.

Finalmente, la actuación del Congreso se ha de limitar, en un primer momento, al mero debate y votación, sin posibilidad alguna de introducir enmiendas, lo que no debe requerir un período de tiempo superior al de los treinta días previstos. No sucede lo mismo con su conversión en ley, pero a esta fase sólo se ha de llegar cuando el decreto-ley haya sido previamente convalidado, en cuyo caso éste ha perdido ya su condición de norma de carácter provisional.

En definitiva, únicamente la decisión expresa del Congreso de no convalidar el decreto-ley (63) provocaría la situación fáctica necesaria para que el mismo fuera reiterado por el Gobierno. Precisamente, como hemos visto, en Italia la inconstitucionalidad de este supuesto no ha sido discutida por la doctrina. Desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico, se ha de cuestionar la potestad del Gobierno para eludir, mediante la reiteración de un decreto-ley, el plazo de treinta días que resulta para su vigencia en el caso de que no logre su convalidación en el Congreso.

Así pues, podemos concluir diciendo que el régimen de los decretos-leyes establecido en la CE no favorece en absoluto la aparición en nuestro país de la práctica de la reiteración de los mismos y que, caso de producirse, el supuesto plantearía serias dudas acerca de su constitucionalidad.

6. CONCLUSIONES

El fenómeno de la reiteración de los decretos-leyes en Italia, que adquiere una creciente notoriedad a partir de la década de los ochenta, ha sido objeto allí de una importante polémica doctrinal, en torno a su constitucionalidad. La causa de su complejidad radica en buena medida en que, en dicha práctica, aparecen indisolublemente entremezclados elementos de carácter político y jurídico.

Desde el punto de vista político, resulta censurable el abuso creciente de la normativa de urgencia por parte del Gobierno italiano y, en concreto, por lo que respecta a nuestro tema, el que éstos se erijan durante períodos a veces muy dilatados de tiempo en instrumento regulador de numerosas materias. Por otra parte, es cierto que la lentitud de los trabajos parlamentarios obliga, en muchas ocasiones, a recurrir al decreto-ley al objeto de evitar, en lo posible, un excesivo retraso en la puesta en marcha de medidas tendentes a solventar los problemas que surgen.

Una perspectiva jurídica de la cuestión nos remite a la regulación de los decretos-leyes en la Constitución italiana, donde no recibe una respuesta taxativa. Así, mientras la fijación de un plazo de sesenta días para la conversión en ley parece impedir la configuración del decreto-ley en instrumento normativo «estable», el cumplimiento del presupuesto habilitante —extraordinaria necesidad y urgencia— y la posibilidad de subsanación de los efectos producidos por los decretos-leyes decaídos ofrecía argumentos para la solución contraria.

(63) O, en su caso, la censurable ausencia de pronunciamiento sobre el tema en el plazo constitucionalmente previsto.

Finalmente, ha sido la SCC núm. 360 de 1996 la que ha declarado por vez primera la inconstitucionalidad de la reiteración por un decreto-ley del contenido normativo de otro anterior, en su conjunto o en particulares disposiciones, siempre que dicho contenido permanezca invariable en su sustancia, sin que hayan aparecido nuevos presupuestos extraordinarios de necesidad y urgencia.

La ausencia en el texto constitucional italiano de un instituto equivalente al de la convalidación establecido en el artículo 86 CE contribuye a hacer necesaria la reiteración de los decretos-leyes para hacer extensivas sus normas a todo el intervalo de tiempo que requiere su conversión en ley formal. En nuestro ordenamiento, sin embargo, a través de la convalidación adquiere firmeza la regulación contenida en el decreto-ley, pudiéndose con posterioridad, eventualmente, acometer su conversión.

En definitiva, al no trasladarse al caso español las causas, políticas y jurídicas, que provocan la aparición del fenómeno en Italia, éste no llega a surgir en nuestro ordenamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV.: *I decreti-legge non convertiti. Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nel giorno 11 novembre 1994*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1996.
- ANGIOLINI, VITTORIO: «La Corte e i decreti legge: decisioni politiche e garanzie costituzionali», *Le regioni*, 1988, núm. 4, págs. 1121-1151.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, IGNACIO: «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985, págs. 97-169.
- BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO: *Fuentes del Derecho. I. Principios del ordenamiento constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991.
- *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.
- CARETTI, PAOLO-DE SIERVO, UGO: *Istituzioni di diritto pubblico*, G. Giappichelli, Torino, 1992.
- CICCONETTI, STEFANO MARIA: «Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge», *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1989, págs. 1467-1501.
- «La sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piove», *Giurisprudenza costituzionale*, V, 1996, págs. 3162-3167.
- CUOCOLO, FAUSTO: *Istituzioni di diritto pubblico*, 7.ª ed., Giuffrè Editore, Milano, 1992.
- DE OTTO, IGNACIO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
- DI CIOLLO, VITTORIO: *Questioni in tema di decreti-legge. Parte Prima*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1970.
- DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA: «Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo», *REDC*, núm. 40, 1994.
- «Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola», *Quaderni costituzionali*, Anno XVI, núm. 1, aprile 1996, págs. 47-67.
- ESPOSITO, CARLO: «Decreto-legge», en AA.VV.: *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Giuffrè Editore, Milano, 1962, págs. 831-867.

- FOIS, SERGIO: «Questioni sulla retroattiva riproduzione di un decreto non convertito», *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, págs. 1119-1135.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6.ª ed., Civitas, Madrid, 1993, reimpr. 1994.
- LABRIOLA, SILVANO: «Compressione e deviazione, non ampliamento, dei poteri normativi dell'esecutivo in Italia», *Quaderni costituzionale*, núm. 1, 1988, págs. 93-108.
- LIPPOLIS, VICENZO: «La reiterazione dei decreti legge», *Diritto e società (Nuova serie)*, 1981, págs. 241-165.
- MONTERO GIBERT, J. R.-GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- NASI, CLAUDIA: «Continuano le oscillazioni della giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza», *Giurisprudenza costituzionale*, IV, 1995, págs. 2374-2382.
- «La Corte costituzionale fra i vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 ultimo comma Cost.», *Giurisprudenza costituzionale*, V, 1995, págs. 3677-3693.
- OTTO, IGNACIO DE: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.
- PACE, ALESSANDRO: «I ridotti limiti della potestà normativa del governo nella legge n. 400 del 1988», *Giurisprudenza costituzionale*, II, 1988, págs. 1483-1492.
- PALADIN, LIVIO: «In tema di decreti-legge», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, anno VIII, 1958, págs. 532-584.
- *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991.
- PÉREZ ROYO, JAVIER: *Las fuentes del Derecho*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 1988.
- PITRUZZELLA, GIOVANNI: *La legge di conversione del decreto legge*, Cedam, Padova, 1989.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO: *Sistema istituzionale del Diritto pubblico italiano*, 2.ª ed., Jovene Editore, Napoli, 1992.
- RAVERAIRA, MARGHERITA: «Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge», *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1982, págs. 1433-1468.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO: *Corso di diritto pubblico*, 3.ª ed., Zanicheli, Bologna, 1990.
- RUGGERI, ANTONIO: «In tema di "disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri": impressioni e notazioni sparse sui profili costituzionali della legge n. 400 del 1988» in AA.VV.: *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. III, tomo 2, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1991, págs. 741-797.
- SALAS, JAVIER: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.
- SORRENTINO, FEDERICO: *Le fonti del diritto*, ECIG, Riestampa aggiornata, Genova, 1991.
- «La reiterazione dei decreti-legge di fronte alla Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, V, 1996, págs. 3157-3161.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO: *Principios de Derecho Constitucional español*, I, 3.ª ed., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1992.
- VIESTI, GIUSEPPE: *Il decreto-legge*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1967.
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO: *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1990.