

INFORME DEL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACIA ESPAÑOLA SOBRE LA VIABILITAT DE L'APROVACIÓ DEL REIAL DECRET DE LA PASSAREL·LA AL RETA DURANT EL PERÍODE DE DISSOLUCIÓ DE LES CORTS GENERALS

1. Actualment, el Govern no està en funcions

La dissolució de les Corts i la convocatòria d'eleccions no converteixen, per si soles, el Govern en un govern en funcions.

L'article 101.1 de la Constitució espanyola («CE») estableix que el Govern cessa «després de la celebració d'eleccions generals», i l'article 21.1 i 21.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern («Llei del Govern»), reproduïx aquesta regla i afegeix que el Govern cessant continua en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern. El fet determinant del cessament és, per tant, la celebració de les eleccions, i no la seva convocatòria ni la dissolució de les cambres. Així doncs, fins al 29 de novembre, el Govern exerceix plenament la potestat reglamentària que li atribueixen l'article 97 de la CE i l'article 5.1.h) de la Llei del Govern.

2. Què canvia amb la dissolució de les Corts Generals

La dissolució té efectes sobre les cambres: les iniciatives en tramitació caduquen (article 207 del Reglament del Congrés) i les funcions de convalidació dels decrets llei passen a la Diputació Permanent, que actua fins a la constitució de les noves Corts (article 78 de la CE). Cap d'aquests efectes no afecta la potestat reglamentària, que no requereix intervenció parlamentària.

El reglament de la Passarel·la no «decau»; es tracta d'un procediment administratiu davant del Govern, aliè a les Corts.

3. El període electoral no prohibeix aprovar normes

L'article 50 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, prohibeix, des de la convocatòria electoral, els actes organitzats o finançats pels poders públics que continguin al·lusions a les seves actuacions o als seus assoliments (apartat 2), així com els actes d'inauguració (apartat 3), i limita les campanyes institucionals (apartat 1). No estableix cap limitació pel que fa a l'aprovació de disposicions de caràcter general.

Cal assenyalar que la Junta Electoral Central, durant el període electoral de 2019, va rebutjar les sol·licituds de suspensió de les rodes de premsa del Consell de Ministres en què s'informava de l'aprovació de normes, si bé en algunes ocasions ha advertit membres del Govern per haver presentat aquestes decisions amb un to electoralista. Per tant, el límit afecta la manera de comunicar el reglament, però no la seva aprovació.

4. Conclusió

El Govern pot aprovar el reial decret durant tot el període comprès entre la dissolució de les Corts Generals i la celebració de les eleccions del 29 de novembre de 2026.

Tramitació d'urgència i calendari fins al 29 de novembre de 2026

1. Supòsits que habiliten la tramitació d'urgència

El Consell de Ministres, a proposta de la ministra competent, pot acordar la tramitació d'urgència d'un reial decret. L'acord s'ha de fonamentar en alguna de les causes previstes a l'article 27.1 de la Llei del Govern:

a) Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor dins del termini exigít per a la transposició de directives comunitàries o del termini establert en altres lleis o normes del dret de la Unió Europea.

b) Quan concorrin altres circumstàncies extraordinàries que no s'hagin pogut preveure anteriorment i que exigeixin l'aprovació urgent de la norma.

2. Efectes de la urgència i tràmits exigibles

La tramitació d'urgència redueix a la meitat els terminis del procediment, permet prescindir de la consulta pública prèvia, fixa el període d'audiència i informació pública en set dies hàbils i permet continuar el procediment encara que un informe preceptiu no s'hagi emès dins del termini establert. Aquesta darrera regla no és aplicable al dictamen del Consell d'Estat.

A continuació, es presenta un quadre amb els tràmits necessaris:

Tràmit	Termini ordinari	Termini urgent	Observacions
Consulta pública prèvia	≥ 15 dies naturals	Es pot ometre	Art. 27.2.b) i 26.2.f) de la Llei del Govern
Audiència i informació pública	≥ 15 dies naturals	7 dies hàbils	Previsiblement massiva: condiciona el temps de valoració
Informes preceptius (SGT, altres departaments, Política Territorial si afecta competències autonòmiques)	10 dies (1 mes si intervé una altra Administració o un òrgan independent)	La meitat	Es poden sol·licitar paral·lelament al tràmit d'audiència
Aprovació prèvia d'Hisenda i Funció Pública (el RD regula un procediment)	15 dies (silenci positiu)	≈ 8 dies	Després dels altres informes; compatible amb el Consell d'Estat
Qualitat normativa (Ministeri de la Presidència) i, si escau, AEPD	Segons la normativa pròpia	La meitat	AEPD si el RD regula l'intercanvi de dades amb les mutualitats
Dictamen del Consell d'Estat (Comissió Permanent)	Ordinari (dos mesos)	Màxim 15 dies; el Govern pot fixar un termini inferior	Tràmit crític; no es pot ometre
Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris i Consell de Ministres	Setmanal	Possible elevació directa per raons d'urgència	Art. 8.5.a) de la Llei del Govern

3. Exemple de calendari de tramitació possible

Es parteix de la hipòtesi que el procediment s'inicia ara, de manera immediata, sense consulta pública ni audiència prèvia

Fita	Escenari A — urgència el 13 d'octubre	Escenari B — urgència el 20 d'octubre (última data viable)
Acord de tramitació d'urgència	Consell de Ministres, 13 d'octubre	Consell de Ministres, 20 d'octubre
Audiència i informació pública (7 dies hàbils)	Del 14 al 23 d'octubre	Del 21 al 30 d'octubre
Informes preceptius (en paral·lel)	Fins al 21 d'octubre	Fins al 28 d'octubre
Valoració de les al·legacions, text definitiu, MAIN i informe de l'SGT	Del 26 al 30 d'octubre	Del 2 al 5 de novembre
Tramesa al Consell d'Estat	2 de novembre	6 de novembre
Dictamen (termini fixat d'uns 10 dies)	Aproximadament, 12 o 13 de novembre	Aproximadament, entre el 16 i el 18 de novembre
Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris	Setmana del 16 de novembre	Setmana del 16 de novembre o elevació directa
Aprovació pel Consell de Ministres	17 o 24 de novembre	24 de novembre
Marge respecte del 29-N	D'una a dues setmanes	Nul

3.4. Conclusió

Des d'un punt de vista estrictament jurídic, és possible aprovar el reial decret abans del 29 de novembre si se n'accelera la tramitació.

En qualsevol cas, perquè l'aprovació es produeixi dins del termini previst, cal que es compleixin, de manera acumulativa, les condicions següents:

- (i) Que el Ministeri disposi ja, a data d'avui, d'un esborrany i d'una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu prou avançats.
- (ii) Que s'acordi la tramitació d'urgència, o bé la reducció dels terminis que permeten els articles 26.5 i 26.6 de la Llei del Govern, i que s'obri el tràmit d'audiència i informació pública, com a molt tard, durant la setmana del 19 d'octubre.
- (iii) Que els informes preceptius se sol·licitin paral·lelament al tràmit d'audiència, i no després.
- (iv) Que l'ordre de tramesa al Consell d'Estat estableixi un termini d'uns deu dies per emetre el dictamen, inferior al màxim de quinze dies previst a l'article 19 de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat.