

INFORME DEL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACIA ESPAÑOLA SOBRE LA VIABILIDAD DE LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO DE LA PASARELA AL RETA DURANTE EN PERIODO DE DISOLUCIÓN DE LAS CORTES

1. El Gobierno, actualmente, no está en funciones

La disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones no convierten, por sí solas, al Gobierno en un Gobierno en funciones.

El artículo 101.1 de la Constitución Española (“**CE**”) dispone que el Gobierno cesa “*tras la celebración de elecciones generales*”, y el artículo 21.1 y 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (“**Ley del Gobierno**”), reproduce la regla y añade que el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. El hecho determinante del cese es, por tanto, la celebración de las elecciones, no su convocatoria ni la disolución de las Cámaras. Así, hasta el 29 de noviembre, el Gobierno ejerce con plenitud la potestad reglamentaria que le atribuyen el artículo 97 CE y el artículo 5.1.h) de la Ley del Gobierno.

2. Qué cambia con la disolución de las Cortes Generales

La disolución produce efectos sobre las Cámaras: caducan las iniciativas en tramitación (artículo 207 del Reglamento del Congreso) y sus funciones de convalidación de decretos-leyes pasan a la Diputación Permanente, que actúa hasta la constitución de las nuevas Cortes (artículo 78 de la CE). Ninguno de esos efectos alcanza a la potestad reglamentaria, que no requiere intervención parlamentaria.

El reglamento de la Pasarela no “decae”; es un procedimiento administrativo ante el Gobierno, ajeno a las Cortes.

3. El periodo electoral no prohíbe aprobar normas

El artículo 50 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General prohíbe, desde la convocatoria, los actos organizados o financiados por los poderes públicos que contengan alusiones a sus realizaciones o logros (apartado 2)

y los actos de inauguración (apartado 3), y limita las campañas institucionales (apartado 1). No contiene limitación sobre la aprobación de disposiciones generales.

Hay que advertir que la Junta Electoral Central, en el período electoral de 2019, rechazó las solicitudes de suspender las ruedas de prensa del Consejo de ministros en las que se daba cuenta de la aprobación de normas, si bien ha apercibido en ocasiones a miembros del Gobierno por presentar esas decisiones con tono de campaña. El límite opera, en consecuencia, sobre la forma en la que se realice la comunicación del reglamento, no sobre su aprobación.

4. Conclusión

El Gobierno puede aprobar el Real Decreto durante todo el periodo comprendido entre la disolución de las Cortes Generales y la celebración de las elecciones el 29 de noviembre de 2026.

Tramitación urgente y calendario hasta el 29 de noviembre de 2026

1. Presupuesto habilitante de la urgencia

El Consejo de ministros, a propuesta de la ministra competente, puede acordar la tramitación urgente de un real decreto. El acuerdo debe apoyarse en una de las causas del artículo 27.1 de la Ley del Gobierno:

a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

2. Efectos de la urgencia y trámites exigibles

La tramitación urgente reduce a la mitad los plazos del procedimiento, se puede suprimir la consulta pública previa, fija la audiencia e información pública en siete días hábiles y permite continuar el procedimiento, aunque un informe preceptivo no se emita en plazo. Esta última regla no aplica al dictamen del Consejo de Estado.

Se recoge, a continuación, un cuadro con los trámites necesarios:

Trámite	Plazo ordinario	Plazo urgente	Observaciones
Consulta pública previa	≥ 15 días naturales	Se puede omitir	Art. 27.2.b) y 26.2.f) de la Ley del Gobierno
Audiencia e información pública	≥ 15 días hábiles	7 días hábiles	Previsiblemente masiva: condiciona el tiempo de valoración
Informes preceptivos (SGT, otros departamentos, Política Territorial si afecta a competencias autonómicas)	10 días (1 mes si otra Administración u órgano independiente)	La mitad	Pueden pedirse en paralelo a la audiencia
Aprobación previa de Hacienda y Función Pública (el RD regula un procedimiento)	15 días (silencio positivo)	≈ 8 días	Tras los demás informes; compatible con el Consejo de Estado
Calidad normativa (Ministerio de la Presidencia) y, en su caso, AEPD	Según norma propia	La mitad	AEPD si el RD regula intercambio de datos con las mutualidades
Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente)	Ordinario (dos meses)	Máximo 15 días; el Gobierno puede fijar uno inferior	Trámite crítico; no omitible
Comisión General de secretarios de Estado y Subsecretarios y Consejo de ministros	Semanal	Elevación directa posible por urgencia	Art. 8.5.a) Ley del Gobierno

3. Ejemplo de calendario de posible tramitación

Se parte de la hipótesis de que el procedimiento se inicia ahora (de manera inmediata), sin consulta pública ni audiencia previa.

Hito	Escenario A — urgencia el 13-oct	Escenario B — urgencia el 20-oct (último viable)
Acuerdo de tramitación urgente	CM 13-oct	CM 20-oct
Audiencia e información pública (7 días hábiles)	14-oct a 23-oct	21-oct a 30-oct
Informes preceptivos (en paralelo)	Hasta 21-oct	Hasta 28-oct
Valoración de alegaciones, texto final, MAIN e informe SGT	26 a 30-oct	2 a 5-nov
Remisión al Consejo de Estado	2-nov	6-nov
Dictamen (plazo fijado ≈ 10 días)	≈ 12/13-nov	≈ 16/18-nov
Comisión General de SE y Subsecretarios	Semana del 16-nov	Semana del 16-nov o elevación directa
Aprobación en Consejo de ministros	17 o 24-nov	24-nov
Margen sobre el 29-N	Una a dos semanas	Nulo

3.4. Conclusión

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, es posible aprobar el real decreto antes del 29 de noviembre si se acelera su tramitación.

En cualquier caso, la aprobación en plazo exige que se cumplan, de forma cumulativa, las siguientes condiciones:

- (i) Que el Ministerio disponga ya, a fecha de hoy, de un borrador de real decreto y de una memoria del análisis de impacto normativo suficientemente maduros.
- (ii) Que se acuerde la tramitación urgente, o la reducción de plazos que permiten los artículos 26.5 y 26.6 de la Ley del Gobierno, y que se abra el trámite de audiencia e información pública no más tarde de la semana del 19 de octubre.
- (iii) Que los informes preceptivos se soliciten en paralelo a la audiencia, y no después de ella.
- (iv) Que la orden de remisión al Consejo de Estado fije un plazo para emitir el dictamen de unos diez días, inferior al máximo de quince previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.