



**Informe nº registro DG-SSJJ: 89/2025**

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Secretaría General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales sobre el **Proyecto de Decreto-Ley del Gobierno de Aragón por el que se determina la cuantía de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y de los complementos de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez para el año 2025**, que ha tenido entrada el día 25 de febrero de 2025, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

**Primero.-** La disposición adicional primera de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón, y los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica y Organismos dependientes.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del citado Decreto 169/2018, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

**Segundo.-** En cuanto a la competencia material para la regulación, la disposición proyectada se ampara en el artículo 71.34ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante EA), que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva "*en materia de acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial*", y en el artículo 23.1 del EA, si bien se recomienda también citar el artículo 24 del EA relativo a la protección personal y familiar.



**Tercero.-** El ya citado artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, dispone que *“Los Decretos-leyes contendrán una exposición de motivos donde deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma”* y añade en su punto segundo que *“El Gobierno de Aragón podrá aprobarlos limitándose los trámites exigibles al informe preceptivo que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos”*. La propia urgencia necesariamente concurrente en los supuestos de aprobación de normas legales mediante Decreto-ley avala que la adopción del proyecto únicamente exija como trámite preceptivo el presente informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

En este caso el texto del proyecto de Decreto-ley ha sido remitido a la Dirección General de Servicios Jurídicos acompañado de la siguiente documentación:

a) Solicitud de informe emitida por la Secretaría General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

b) Orden de la Consejera de Bienestar Social y Familia, de 20 de febrero de 2025, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto-ley por el que se determina la cuantía de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y de los complementos de las Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez para el año 2025, encomendando a la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales la elaboración de dicho proyecto normativo, con la coordinación y supervisión de la Secretaría General Técnica del Departamento.

c) Memoria justificativa y económica del proyecto de Decreto-ley suscrita con fecha 24 de febrero de 2025 por el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Se trata de un documento en el que se analiza sucesivamente el objeto de la norma, la inserción en el ordenamiento jurídico, aspectos procedimentales y justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la norma, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el contenido de la norma y la memoria económica.

De este modo, puede darse por cumplido el análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto sometido a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, si bien se recomienda valorar, aunque no son trámites exigibles, la incorporación de un informe de la Secretaría General Técnica del Departamento en cuanto la Orden de incoación le encomienda la coordinación y supervisión en la elaboración del proyecto normativo, así como del informe de la Dirección General de Presupuestos previsto en el artículo 13.1 de la



Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio de 2024, en cuanto el proyecto normativo comporta un incremento de gasto por razones de interés público.

Además, debemos detenernos en un análisis de las cuestiones de fondo que afectan al propio contenido de la norma proyectada y su justificación desde un punto de vista material, así como referirnos a su contenido. Hay que aludir, en efecto, a las singulares condiciones que debe cumplir la norma proyectada en cuanto que se trata precisamente de un Decreto-ley, figura legal excepcional contemplada en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón (desde la reforma del año 2007) en los mismos términos en los que fue inicialmente incorporada en el artículo 86 de la Constitución, precepto constitucional sobre el cual ha girado toda la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Consejo de Estado, íntegramente aplicable a la modalidad autonómica.

Como ya se ha señalado en otros informes de esta Dirección General de Servicios Jurídicos relativos a proyectos de decretos-leyes, se trata de un tipo de norma legal absolutamente peculiar caracterizada por su excepcionalidad, la cual se resume en tres notas distintivas que diferencian al Decreto-ley de cualesquiera otras normas legales:

1) En primer lugar, la exigencia de una situación de necesidad urgente y extraordinaria, como auténtica causa justificativa de la adopción de las medidas legales pertinentes para hacer frente a dicha situación. A este respecto, sobre el cumplimiento del que se considera el presupuesto normativo esencial para la aprobación de un Decreto-ley, recordó la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2018, de 4 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 1 de noviembre de 2018) los aspectos fundamentales:

*«b) En numerosas sentencias este Tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley provisionales, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (por todas, SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Bastará recordar ahora que el Tribunal Constitucional ha reiterado que los términos “extraordinaria y urgente necesidad” no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este Tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites*



*de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; y que ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.*

*c) Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.*

*En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015, FJ 5)» (Fundamento Jurídico 3).*

2) En segundo lugar, la ‘provisionalidad’ por cuanto las medidas adoptadas en forma de Decreto-ley son disposiciones legislativas provisionales que deben ser asumidas a continuación en su integridad por el poder legislativo tras un debate y una votación de totalidad sobre el mismo sin que quepa introducir enmiendas o modificaciones en el texto.

En nuestro caso, el Decreto-ley dictado por el Gobierno de Aragón debe ser convalidado como tal por las Cortes de Aragón en el breve plazo de treinta días desde su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. La asunción parlamentaria del Decreto-ley constituye una condición de eficacia de las normas contenidas en el mismo, es decir, la convalidación se presenta como requisito necesario para que las mismas continúen vigentes de manera



indefinida como parte del Ordenamiento jurídico. De lo contrario, no produciéndose la convalidación, las normas provisionales que así fueron aprobadas decaen, dejando por tanto de estar vigentes.

Conviene precisar igualmente que la convalidación del Decreto-ley no significa su mutación formal o la transformación de su naturaleza jurídica pasando a tener la condición jurídica de norma legal ordinaria. Una operación semejante solamente se podrá producir mediante la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley que incluya como contenido las mismas normas que adoptó el Gobierno de manera provisional y urgente a través del Decreto-ley, el cual quedará entonces formalmente derogado y pasará a ser sustituido por la nueva norma legal. Dicho de otro modo, la convalidación del Decreto-ley no produce el efecto de que el mismo deje de tener la naturaleza jurídica que le corresponde pasando a considerarse desde entonces ley ordinaria, sino que únicamente determina como ya se ha dicho la continuación de su vigencia como Decreto-ley (en tanto en cuanto no venga a ser modificado o derogado por norma legal posterior).

3) Finalmente, la caracterización de esta figura legal se completa aludiendo al ámbito material prohibido a la misma, dado que le queda absolutamente vedada la regulación de determinadas materias concretas de especial importancia en el sistema jurídico-político. Así, como establece el artículo 44.1, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía de Aragón: *“No pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma”*.

**Cuarto.-** Para evaluar la viabilidad jurídica de la norma proyectada hemos de someterla, consecuentemente, al análisis de contraste para verificar el cumplimiento en el caso que nos ocupa de los requisitos anteriormente mencionados, el cual resulta particularmente más fácil en la última de las notas características a las que acabamos de aludir, por cuanto existen suficientes elementos objetivos para determinar su cumplimiento, como ocurre en el supuesto presente.

En efecto, el proyecto de Decreto-ley persigue, tal y como se señala en la Exposición de Motivos y en la Memoria Justificativa, una actualización de la cuantía garantizada de la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y de los complementos de las Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez para el año 2025, de donde se desprende que el proyecto normativo sometido a informe respeta el ámbito exento a este tipo de norma legal a la luz de los preceptos constitucional y estatutario, por lo que no incurre, en



consecuencia, en ninguna extralimitación material por parte del Gobierno de Aragón que pudiera ser causa de inconstitucionalidad.

Por otro lado, respecto a la concurrencia de la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para el uso del Decreto-ley, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha exigido reiteradamente tanto la justificación de la urgencia en sí misma como la justificación de la conexión que necesariamente debe existir entre dicha situación y las medidas adoptadas. Y ambas exigencias deben cumplirse, y quedar así suficientemente acreditado que se cumplen, en el propio texto del Decreto-ley, no solo a lo largo de su articulado, sino también de manera concreta en aquel lugar singularmente apto para tal justificación, como es la exposición de motivos de la norma proyectada. No bastaría, pues, una justificación parcial, incompleta o que se deje meramente al albur del intérprete. En esta línea, hemos de recordar el ya aludido artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, el cual dispone que “*Los Decretos-leyes contendrán una exposición de motivos donde deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma*”.

Y en aplicación del precepto citado, así como de lo previsto igualmente en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, el proyecto de Decreto-ley incluye en la exposición de motivos una justificación de las razones de necesidad urgente y extraordinaria aludiendo al actual crecimiento de los precios generales, la persistencia de los conflictos internacionales como la guerra de Ucrania y la inestabilidad en Oriente Medio, y la situación extraordinaria de prórroga presupuestaria durante el ejercicio de 2025.

**Quinto.-** En lo que se refiere al texto del proyecto hemos de examinar tanto cuestiones de técnica normativa como de adecuación material al ordenamiento jurídico.

**A/ Consideraciones de técnica normativa:**

En cuanto a la forma del texto, ha de examinarse atendiendo a las citadas Directrices de Técnica Normativa.

El Proyecto de Decreto-ley consta de una Exposición de Motivos, dos artículos y una Disposición Final.

Conforme a la Directriz nº 28 la palabra artículo en cada uno de los dos del proyecto de Decreto-ley y el número cardinal deben aparecer rematados con punto, debiendo suprimirse



el guión medio que aparece en ellos así como el número ordinal, y sus títulos sin negrita, en cursiva y rematados también con punto.

Y conforme a la Directriz nº 34 las disposiciones de la parte final se escriben también sin negrita, su título en cursiva y rematado con punto, por lo que se recomienda suprimir el guión medio que aparece en ella.

#### **B/ Consideraciones jurídico-materiales:**

**1) Título:** De acuerdo con las referenciadas Directrices de técnica normativa, el título forma parte del texto de la norma y permite su identificación, interpretación y cita.

El título del proyecto a nuestro entender comprende de forma adecuada el objeto regulado por la norma y su contenido esencial.

#### **2) La parte expositiva:**

La parte expositiva de la norma proyectada recoge adecuadamente el título competencial en cuyo ejercicio se pretende aprobar, al mencionar tanto la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia de acción social contemplada en el artículo 71.34ª del EA como al artículo 23 del EA, recomendándose incluir una referencia al artículo 24 del EA, y cumple con la finalidad que tiene atribuida que es la de ser como el pórtico explicativo de toda norma que debe facilitar su entendimiento y aplicación.

Se advierte de la existencia de una errata en la redacción del cuarto párrafo, línea quinta, donde aparece la letra “y” faltando la palabra “Ley”.

En cuanto a la fórmula aprobatoria, la expresión “visto el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos” debe utilizarse exclusivamente si no se atienden las observaciones contenidas en este informe. Por el contrario, si se atienden las mismas, la formulación correcta y que precisamente lo pone de manifiesto al ser utilizada sería “de acuerdo con el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos”. No obstante, se considera más adecuado suprimir esta expresión de la fórmula aprobatoria para simplemente indicar en un párrafo inmediatamente anterior que en la tramitación del texto legal se ha emitido informe de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, tal y como exige el artículo 51.2 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

De atender esta sugerencia, la fórmula aprobatoria podría quedar redactada de esta manera: “En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón, ejerciendo las competencias establecidas en el artículo 71.34ª del



mismo, a propuesta de la Consejera de Bienestar Social y Familia, previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día\_ de\_ de 2025,”

Y es que conforme a la Directriz nº 14, el párrafo debe cerrarse con una coma (y no con un punto tal y como aparece en el texto remitido), y en línea inferior, se coloca, centrada y con mayúsculas, la palabra dispongo, seguida de dos puntos (que también faltan).

Por último, si se opta por utilizar siglas en el texto normativo, se recomienda expresar el nombre completo la primera vez que se emplea y a continuación, entre paréntesis, la sigla, recomendándose solamente el empleo de siglas oficiales o estandarizadas. Esta recomendación se hace advirtiendo que, según la Directriz nº 7, no conviene el uso de siglas y abreviatura en el nombre del título de la norma.

**3) Artículo 1:** Atendiendo al objeto del proyecto normativo, se sugiere añadir al final del título de este artículo la expresión “durante el año 2025”.

**4) artículo 2:** Atendiendo al objeto y contenido del texto legal, y en coherencia con el título del artículo 1, se recomienda sustituir el título de este artículo por el de “Cuantía del complemento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez durante el año 2025”.

**5)** Después de la Disposición final única, falta agregar, para la publicación del texto, la fecha y la firma del Presidente del Gobierno de Aragón que debe aparecer junto a la de la Consejera proponente.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURIDICOS,

Fdo.: Carmen Lahoz Pomar.

**SR. SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES.**