



DICTAMEN N.º 22 / 2026

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,
Presidente
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA
Sra. D.ª María del Mar GONZÁLEZ BELLA
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN
Sra. D.ª Gloria MELENDO SEGURA
Sra. D.ª Cristina MORENO CASADO
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 10 de marzo de 2026, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Aragón sobre el «proyecto de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se modifica la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano y las actividades relacionadas con su prestación».

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha de registro de entrada 12/02/2026, el consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación solicita del Consejo Consultivo de Aragón dictamen relativo al «proyecto de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se modifica la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano y las actividades relacionadas con su prestación».

Segundo.- El expediente electrónico está integrado por los siguientes documentos:

01. Orden de inicio de 15/10/2025 del consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación encomendando la elaboración del proyecto a la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria del Departamento. En la misma orden se acuerda abrir un período de consulta pública previa y someter el proyecto de norma que se elabore a los trámites de audiencia e información pública.
02. Memoria justificativa de 18/11/2025 suscrita por la directora general de Calidad y Seguridad Alimentaria con los siguientes contenidos:
 - a) La necesidad de promulgación de la norma se cifra en la garantía sanitaria derivada de extender a todas las explotaciones ganaderas el empleo de sistemas de almacenamiento de cadáveres mediante refrigeradores, actualmente solo previstos para las explotaciones de aves y conejos. La recogida de animales muertos es uno de los procesos que pueden comprometer tal garantía sanitaria. Así, el aumento de las frecuencias de recogida contribuirá a minimizar los contagios por la reducción del contacto físico entre animales, personas, vehículos y otros medios de producción.
 - b) La inserción de la norma en el ordenamiento jurídico se relaciona con las competencias exclusivas correspondientes a la Comunidad Autónoma y al Departamento promotor en materia de ganadería.
 - c) La omisión del trámite de consulta pública se explica porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, dado que el empleo de los sistemas de refrigeración es voluntario por parte de las explotaciones ganaderas.
 - d) Al no figurar la norma en el plan anual normativo, su aprobación se ampara en motivos de urgencia, consistentes en que «la decisión de incluir todas las especies ganaderas en el ámbito de aplicación de los sistemas de almacenamiento de cadáveres animales por refrigeración se produjo con posterioridad a la aprobación del citado plan».
03. Memoria económica de 09/01/2026 suscrita por la directora general de Calidad y Seguridad Alimentaria, en la que se indica que la norma carece de repercusiones económicas en el presupuesto autonómico. Para los particulares afectados, se explica que la utilización de los refrigeradores es voluntaria y que «la inversión realizada debería compensarse por el incremento de ingresos derivado de una disminución relevante del número de bajas en la explotación ganadera».
04. Proyecto de Orden, que figura en su versión final, tras el procedimiento observado en su elaboración. Consta de un artículo único que aprueba la nueva redacción del artículo 14 de la Orden de 04/04/2005 y una disposición final que fija un plazo de tres meses desde la publicación para la entrada en vigor de la norma.
05. Evaluación de impacto de género de 21/11/2025, adoptada por la Unidad de Igualdad del Departamento, sosteniendo que el proyecto carece de incidencia por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

06. Evaluación por razón de discapacidad de 21/11/2025, adoptada por la Unidad de Igualdad del Departamento, indicando que el proyecto de Decreto no afecta de manera directa a las personas con discapacidad.
07. Informe de 16/01/2026 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
08. Anuncio de apertura del período de información pública.
09. Escrito de 15/12/2025 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente y Turismo sugiriendo la mención del respeto a los principios de buena regulación en la parte expositiva del proyecto.
10. Informe de 22/01/2026 del jefe del Servicio de Seguridad Agroalimentaria explicando la publicación del anuncio de información pública en el BOA de 09/12/2025, así como la remisión del proyecto a las organizaciones más representativas del sector ganadero, sin haberse presentado observaciones relevantes.
11. Memoria explicativa de igualdad de 22/01/2026 firmada por la directora general de Calidad y Seguridad Alimentaria, exponiendo la ausencia de incidencias en la materia.
12. Informe favorable de 09/02/2026 de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sin perjuicio de destacar la falta de evaluación del impacto del proyecto en la familia, la infancia y la juventud, conforme a lo ordenado en la legislación básica estatal (disposición final 15ª de la Ley 26/2015).
13. Memoria justificativa de 09/02/2026, suscrita por la directora general de Calidad y Seguridad Alimentaria, a fin de indicar que el proyecto carece de repercusiones sensibles en las familias.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Reglamento ejecutivo

- 1 De acuerdo con el art. 15.3 de nuestra ley reguladora (Ley de Aragón 1/2009), el Consejo Consultivo ha de ser consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. El carácter ejecutivo del texto sometido a dictamen dimana de su función de desarrollo del art. 35 la Ley de Aragón 26/2003, de medidas tributarias y administrativas, donde se estableció el servicio público de recogida y transporte de cadáveres de animales de explotaciones ganaderas.
- 2 La competencia para elaborar el dictamen corresponde al pleno del Consejo con arreglo al art. 19 a) de nuestra ley reguladora.

II

Procedimiento de elaboración

- 3 El proyecto no figura incluido en el plan normativo para el año 2025 (aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 15/01/2025) y el plan del 2026 no ha sido aprobado, probablemente debido a la incidencia de las elecciones autonómicas de 08/02/2026. En tal caso, el art. 40.3 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 exige que el hecho se justifique en la memoria del proyecto normativo, requisito al que en este caso se ha dado cumplimiento.
- 4 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015: arts. 127 a 133), en el Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022 (arts. 42 a 50) y de manera dispersa en diversas leyes. En el supuesto que analizamos, los trámites generales quedan adecuadamente documentados en el expediente, acreditándose su cumplimiento en los informes de la Secretaría General Técnica de 16/01/2026 y de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 09/02/2026, así como en la redacción final de la memoria justificativa de 09/02/2026.

III

Jerarquía normativa

- 5 En el art. 35.3 de la Ley de Aragón 26/2003, se incluyó una remisión explícita al Gobierno de Aragón para aprobar el desarrollo reglamentario del servicio público de recogida y transporte de cadáveres de animales de explotaciones ganaderas: «mediante decreto, aprobará las normas técnicas, comerciales y, en general, las distintas condiciones a las que deberá ajustarse la actividad objeto del servicio público».
- 6 En uso de la anterior previsión legal, mediante el Decreto del Gobierno de Aragón 56/2005, se aprobó el Reglamento del citado servicio público. No terminó aquí la regulación de la materia, pues en la disposición final 1ª del Decreto se incluyó una sucesiva remisión normativa autorizando al consejero competente a dictar «cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y el desarrollo de este Decreto y del Reglamento que con él se aprueba».
- 7 Así, mediante Orden del consejero de Agricultura y Alimentación de 04/04/2005, se establecieron las condiciones técnicas de prestación del servicio público en cuestión, incluyendo las relativas a los refrigeradores en el art. 14, cuya modificación constituye el objeto del proyecto de Orden que estamos analizando.
- 8 Con carácter general, la potestad reglamentaria de los consejeros no suscita ningún problema, ya que si bien el Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria originaria (art. 53.1 del Estatuto de Autonomía), no obstante, conforme a una tradición normativa que se recoge actualmente en el art. 36.1 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022, «las personas miembros del Gobierno pueden hacer uso de esta potestad cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno».
- 9 Ahora bien, conforme al principio de jerarquía normativa, lo que no podría hacer el Gobierno de Aragón es alterar una explícita atribución legal de potestad reglamentaria al mismo Gobierno.

- 10 No obstante, en este caso, creemos que puede sostenerse la competencia del consejero por la combinación de las dos razones siguientes: a) la remisión legal (art. 35.3 Ley de Aragón 26/2003) está referida explícitamente a las normas y condiciones de prestación del servicio público que se ha creado, mientras que el proyecto que nos ocupa trata de las condiciones técnicas de los refrigeradores en las explotaciones ganaderas; y b) la introducción de los refrigeradores es voluntaria para los titulares de las explotaciones, de manera que las características que han de cumplir no forman parte de las reglas relativas a la prestación del servicio público.
- 11 Del anterior planteamiento ha de excluirse la regla contenida en el art. 14.8 del proyecto que se nos ha remitido, dado que ahí se permite a los servicios provinciales del Departamento «imponer a los titulares de las explotaciones la obligación de contar con los mencionados dispositivos». Tal obligación incide en las condiciones de acceso al servicio público, por lo que su establecimiento ha de entenderse incluido en la competencia reglamentaria del Gobierno de Aragón específicamente establecida en la Ley 26/2003.

IV

Técnica normativa

- 12 El título del proyecto infringe claramente las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (acuerdos de 28/05/2013 y 29/12/2015), que han de ser observadas conforme a lo establecido en el artículo 44.1 del Decreto Legislativo del Gobierno de Aragón 1/2022. Así, conforme a la directriz 7, el título debe indicar el contenido esencial de la norma, con una redacción clara y concisa, evitando descripciones propias de la parte dispositiva, y ser lo más breve que sea posible. Aun comprendiendo que el problema deriva del farragoso título de la norma original que se modifica, creemos que debiera aprovecharse la ocasión para modificar el título de la misma.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **dictamen PARCIALMENTE FAVORABLE** del «proyecto de Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la que se modifica la Orden de 4 de abril de 2005, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se regulan las condiciones técnicas en las que debe prestarse el servicio público de recogida y transporte de los cadáveres de los animales de las explotaciones ganaderas, como subproductos animales no destinados al consumo humano y las actividades relacionadas con su prestación», del que debe suprimirse el art. 14.8, además de simplificar el título de la norma.