



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 12 de agosto de 2003, D. J. P. G., en representación de la mercantil E. P. C., S.L., presenta ante el Ayuntamiento de Cieza solicitud de licencia de apertura para "la ampliación de actividad de engorde de cerdos" en el Paraje Loma Fonseca, en Venta del Olivo.

SEGUNDO.- Al día siguiente, 13 de agosto, emite informe favorable el Ingeniero Técnico Industrial (folio 4) que señala, entre otros aspectos:

"1) Respecto a la calificación ambiental, según prescribe el artículo 31 de la Ley 1/1995, de Protección de Medio Ambiente de la Región de Murcia, de 8 de marzo, el órgano ambiental, a la vista del expediente, emitirá la que corresponde.

2) Respecto a las medidas correctoras, vistas las descritas en la Memoria y teniendo en cuenta el volumen, categoría de la actividad, potencia instalada y nivel sonoro, se consideran adecuadas.

3) Respecto a la Memoria Ambiental, presenta estudio detallado de gestión de purines, cadáveres y restos de medicamentos, cumpliéndose así las determinaciones del núm. 2 del artículo 28 de la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia.

4) Respecto del comienzo del ejercicio de la actividad, quedará condicionado, en general, al levantamiento del acta de comprobación favorable, posterior a la obtención de la licencia (...)."

TERCERO.- El 14 de agosto se dicta providencia acordando su admisión a trámite, y someter la solicitud a información pública, mediante edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, y a consulta directa de los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento indicados por el peticionario. Consta que el 21 de agosto siguiente se publicó en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento la exposición pública durante el plazo de diez días, y se notificó a tres vecinos, sin que presentaran alegaciones.

CUARTO.- El 22 de septiembre de 2003, el Alcalde de la Corporación, que había avocado previamente las competencias, al haberse abstenido el Concejal de Urbanismo conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), eleva propuesta a la Comisión de Gobierno en el sentido de informar favorablemente la calificación ambiental para ejercer la actividad de "engorde de cerdos", a la vista del informe técnico obrante en el expediente y de los trámites realizados. Dicha Comisión de Gobierno, en su sesión de 7 de octubre de 2003, informa favorablemente la licencia desde el punto de vista ambiental.

QUINTO.- El 17 de octubre de 2003, previa propuesta favorable del Director de Urbanismo, la Alcaldía dicta la Resolución núm. 129/2003, por la que se otorga la licencia de apertura para ampliar la actividad de "engorde de cerdos", de acuerdo con el proyecto técnico presentado, tras lo cual se remite oficio a la entonces Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, en cumplimiento del deber de información previsto en el artículo 27 de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Medio Ambiente de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 1/1995), en el que se hace constar (folio 23):

"(...) ponemos en su conocimiento que, con esta fecha, se ha concedido a E. P. C., S.L., licencia de apertura para ampliación de la actividad de Engorde de cerdos, con emplazamiento

en el Paraje L. F., Venta del Olivo, de este término municipal."

SEXTO.- Transcurridos más de dos años, el 27 de enero de 2006, el Ingeniero Técnico Industrial del Ayuntamiento emite un nuevo informe, tras revisar el expediente, señalando que *"de un examen más detenido de la legislación que regula tal actividad, así como tanto de la propia Ley 1/95 como del Decreto 16/2002, se infiere que dicha actividad se encuentra afectada por el Anexo I (actividades sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental) de la Ley 1/95, por encontrarse concretamente incluida en el punto 2.3 del citado Anexo I (porcino de más de 350 plazas de reproductores en ciclo cerrado, o cebaderos con más de 800 cabezas). Del mismo modo se observa que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en su Anejo I "Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2" incluye en su punto 9.3, Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de:*

(...)

b. 2.000 emplazamientos para cerdos de cría (de más de 30 Kg.)".

Concluye en la falta de Autorización Ambiental Integrada (que puede contener la Evaluación de Impacto Ambiental), y que debe preceder a las demás licencias, según el artículo 26 de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en lo sucesivo Ley 16/2002), lo que podría tener como consecuencia la nulidad de pleno derecho de la licencia de apertura, por haber podido incurrir en los supuestos previstos en los apartados e) o f) del artículo 62.1 LPAC.

Finalmente solicita que se emita informe jurídico al respecto y que se dé cuenta de lo sucedido, así como que se remita el expediente completo a la Dirección General de Calidad Ambiental.

SÉPTIMO.- El letrado-asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe, el 16 de febrero de 2006, en el que considera que el acto de otorgamiento de la licencia puede estar viciado de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1,e LPAC), por no haberse observado el procedimiento legalmente previsto para su concesión, en tanto siguió la tramitación para las actividades sometidas a calificación ambiental, a pesar de que, por las características de la actividad, debió someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (en lo sucesivo EIA), a que se refieren los artículos 13 y ss. de la Ley 1/1995. En consecuencia, propone la revisión de oficio del acto de concesión de licencia, y el procedimiento a seguir.

OCTAVO.- Iniciado el procedimiento de revisión de oficio por Resolución de la Alcaldía núm. 20/2006, de 16 de febrero, se otorgó trámite de audiencia a la mercantil interesada, que presenta alegaciones (folio 30), relatando las actuaciones seguidas, y su predisposición a colaborar con el Ayuntamiento, y a aportar la documentación que se le exija; manifiesta que presentó proyecto para la Evaluación de Impacto Ambiental ante la Dirección General de Calidad Ambiental, quedando registrado como expediente X, respondiéndole el citado centro directivo el 26 de junio de 2004, en el sentido de que la instalación de porcino, con una capacidad de 4.000 plazas, se encuentra sujeta a la Ley 16/2002. Por último solicita que se lleve a cabo la tramitación de su expediente desde el punto de vista medioambiental, a efectos de la obtención de la licencia municipal de actividad.

Tras lo cual se dicta propuesta de resolución, de 17 de marzo de 2006, que estima procedente la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución 129/2003 de 17 de octubre, por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1,e LPAC), al haberse tramitado por un cauce distinto al previsto en la Ley 16/2002 para la Autorización Ambiental Integrada.

NOVENO.- Recabado el Dictamen del Consejo Jurídico se emite el 5 de junio de 2006 con el núm. 98/2006, en el sentido de que procede declarar la caducidad del procedimiento, por el transcurso de los tres meses desde que se inició de oficio (artículo 102.5 LPAC), sin perjuicio

de la posibilidad de incoar uno nuevo, aconsejando que, en tal caso, se acuerde la suspensión del plazo por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y su emisión, conforme a la posibilidad prevista en el artículo 42.5,c) de la misma Ley. También se realizaban unas observaciones sobre la documentación remitida, concretamente sobre la falta de remisión de la Memoria Ambiental a que hacía referencia el Ingeniero Técnico Industrial en su informe de 13 de agosto de 2003, y a que se aclare por el instructor si la licencia concedida por la Resolución que se propone revisar, que se refiere únicamente a la actividad de engorde de cerdos, incluye también una planta de producción de fertilizantes orgánicos sólidos y líquidos, según el título del proyecto aportado en el expediente. Finalmente se solicita información sobre el estado de la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada, a raíz de los datos suministrados por el representante de la mercantil, e incluso se pedía la contestación dada por la Dirección General de Calidad Ambiental a la solicitud efectuada por la interesada, con la finalidad de conocer la trascendencia del trámite ambiental omitido.

DÉCIMO.- Por Resolución de la Alcaldía núm. 88/2006, de 20 de junio (folios 42 y 43), se acuerda declarar la caducidad del procedimiento anterior, que es notificada al representante de la mercantil. En la misma fecha, por Resolución núm. 89/2006 (folios 44 y 45), se acuerda iniciar un nuevo procedimiento para la revisión de oficio si bien, a propuesta del órgano instructor, el 28 de julio de 2006 se acuerda dejarlo en suspenso hasta tanto el órgano ambiental finalice la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada, solicitada por la mercantil, para determinar si el acto de concesión de la licencia de actividad incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho o anulabilidad.

UNDÉCIMO.- El 16 de noviembre de 2006 (registrado de salida el 21 siguiente), el Alcalde del Ayuntamiento de Cieza remite oficio a la entonces Consejería de Industria y Medio Ambiente (hoy de Desarrollo Sostenible y Ordenación Territorial) para que le informe, en virtud de los principios de colaboración y cooperación, sobre el estado en que se encuentra la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada y el Estudio de Impacto Ambiental. En contestación a dicha petición, mediante escrito de 19 de enero de 2007 (registro de salida de 22 del mismo mes) el Técnico de Inspección Ambiental de la Dirección General de Calidad Ambiental informa lo siguiente:

1. El expediente de EIA núm. X, E. P. C., S.L. está en el listado de pendientes de someterse a la Comisión Técnica, a falta de recibir informes solicitados a la Dirección General del Medio Natural y al Servicio de Vigilancia.
2. El expediente X de Autorización Ambiental Integrada, tras su revisión, continúa con el procedimiento en curso.

DUODÉCIMO.- Con fecha 22 de marzo de 2007 (registro de salida) el Director General de Calidad Ambiental remite escrito al Ayuntamiento de Cieza, por el que le requiere para que revise la Resolución 129/2003, y con ella la calificación ambiental favorable, por ser contrarias a la Ley 1/1995, advirtiéndole que de no hacerlo suspenderá el procedimiento de EIA y, en su caso, la Autorización Ambiental Integrada, cuando sea imposible su continuación por esta causa; a la vez que, como parte interesada por haber invadido sus competencias, insta a que revisen todos los actos considerados nulos.

DECIMOTERCERO.- Con posterioridad, el 12 de junio de 2006, el Director General de Calidad Ambiental adopta propuesta de resolución, notificada al Ayuntamiento y a la mercantil interesada, en virtud de la cual declara la desaparición del objeto del procedimiento de EIA que se está siguiendo, al entender que se precisa la revisión de la licencia municipal para que pueda dictarse otra autorización ambiental, lo que supone la nulidad de la licencia y el presupuesto ambiental en el que se basa. Entiende que la licencia se ha otorgado con ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido (exigencia de la EIA),

dictado por un órgano manifiestamente incompetente; al mismo tiempo que comunica el traslado de las actuaciones a la Dirección General de Administración Local para que inste al Ayuntamiento de Cieza a que proceda a la revisión de los actos que considera nulos (licencia, calificación ambiental, suspensión del procedimiento de revisión, etc.).

DECIMOCUARTO.- Con fecha 29 de junio de 2007, el Alcalde del Ayuntamiento de Cieza adopta las Resoluciones 76 y 77 del 2007 (folios 58 y 56), por las que se acuerda dejar sin efecto la 89/2006, de 20 de junio, e iniciar de nuevo el procedimiento de revisión de la licencia de actividad otorgada a la mercantil, tras lo cual se le otorga un trámite de audiencia a ésta, presentando alegaciones D. J. P. G., en su condición de representante de la misma, quien manifiesta, entre otras cuestiones, que la Dirección General de Calidad Ambiental no ostenta competencias para valorar si una licencia otorgada por un Ayuntamiento está bien o mal otorgada, ni para instarle a que la revise condicionando sus actuaciones, ya que sus competencias se limitan a evacuar los pertinentes informes medioambientales (Declaración de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada). A este respecto formula la siguiente cuestión: ¿Qué procedimiento habría de seguir una empresa que viene realizando su actividad con anterioridad al 1 de julio de 2002 para regularizarse y adaptarse a la Ley 16/2002? Conforme a la propuesta de la citada Dirección al presente caso, al disponer ya de licencia de actividad, no se tramitaría la correspondiente autorización, y no podría regularizar la situación, al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la precitada Ley. Añade que las medidas propuestas tanto por la Dirección General, como por el Ayuntamiento, producen indefensión a la mercantil, y de llevarse a cabo incurrirían en responsabilidad patrimonial, indicando que sirva este escrito como su solicitud.

Finalmente pide que:

- 1º) Se aplique en todo este procedimiento el sentido lógico-jurídico.
- 2º) Se desestimen y paralicen las resoluciones 76/07 y 77/07, dictadas por el Ayuntamiento, y se dé traslado de la situación y del expediente al órgano jurídico de superior rango y competencia de la Comunidad Autónoma.
- 3º) Se retorne a la situación establecida por la Resolución 89/06, de 20 de junio, del Ayuntamiento de Cieza.
- 4º) Cada una de las Administraciones, Autonómica y Local, asuma y cumpla las funciones que legalmente tiene asumidas, para evitar daños a los administrados.
- 5º) En caso de no paralizar, y dejar sin efecto, las resoluciones 76/07 y 77/07 incurrirían en responsabilidad patrimonial la Administración Local y Autonómica, según corresponda en base a la LPAC.

DECIMOQUINTO.- El 20 de julio de 2007 se emite propuesta por el órgano instructor del expediente, en la que estima procedente la declaración de nulidad de pleno derecho de la Resolución núm. 129, de 17 de marzo de 2003 (existe un error material en la fecha, pues corresponde al mes de octubre), por la que se concedió licencia de apertura para la ampliación de la actividad de engorde de cerdos a la mercantil E. P. C., S.L., que se extiende también a la anulación de la autorización de la planta de producción de fertilizantes orgánicos sólidos y líquidos, amparada por dicha licencia, al concederse con ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, toda vez que se tramitó la licencia municipal siguiendo el procedimiento previsto en el Capítulo III de la Ley 1/1995 (por error aparece el Capítulo II), a pesar de que debió seguirse un cauce procedimental especial por razón de la materia, afectada por la Ley 16/2002.

Dicha propuesta es trasladada al interesado a efectos de que pueda formular alegaciones, el cual se ratifica en las anteriormente realizadas (folio 151), y solicita que se traslade el contenido de su recurso interpuesto contra la resolución 77/2007 del Ayuntamiento, a efectos de que se

pronuncie el Consejo Jurídico sobre las actuaciones y medidas llevadas a cabo por la Dirección General de Calidad Ambiental.

DECIMOSEXTO.- El 7 de agosto de 2007, la Alcaldía del Ayuntamiento de Cieza ratifica la propuesta del órgano instructor (folio 152), acordando la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre el fondo del asunto, y la recepción del mismo, y que se notifique a la parte interesada.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 7 de agosto de 2007 (registro de entrada), se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos administrativos en supuestos de nulidad de pleno derecho, vicios que se alegan en el presente expediente (artículo 62.1, e LPAC), según establece el artículo 102.1 LPAC, en relación con el 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ); específicamente en materia de urbanismo, el 302 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (TRLR), no derogado por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, remite a la regulación general de la LPAC.

La aplicación de este régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), que señala: *"Las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común"*.

Y, finalmente, el artículo 232.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (en lo sucesivo TRLSRM), reitera que en los supuestos de nulidad de los actos o acuerdos en materia de urbanismo se procederá en los términos previstos en el artículo 102 LPAC, previo dictamen favorable del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Cuestiones previas.

1ª) Sobre el procedimiento.

En cuanto al procedimiento de revisión de oficio del acto de otorgamiento de la licencia de apertura (de actividad conforme al artículo 214,b TRLSRM) se ha seguido lo dispuesto en el artículo 102 LPAC, al que se remite el artículo 53 LBRL, obrando los trámites de audiencia otorgados a la mercantil interesada, cuya importancia, tratándose de actos declarativos de derechos, hemos destacado en nuestro Dictamen núm. 11/2002, aun cuando no se recoja expresamente en el artículo 102 LPAC, al haberse suprimido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que el procedimiento de revisión se instruirá y resolverá de acuerdo con las disposiciones del Título VI.

De ahí que no pueda estimarse el alegato de indefensión de la mercantil interesada, en relación al presente procedimiento de revisión de oficio, en cuanto que ha ejercitado su derecho a la defensa, sin que el Consejo Jurídico pueda entrar a enjuiciar otras actuaciones paralelas de otras Administraciones, que no se han sometido a nuestro parecer por los órganos competentes para ello, salvo en las cuestiones incidentales que atañen al presente procedimiento; tampoco puede pronunciarse sobre la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración local y/o autonómica por las consecuencias de la revisión del acto municipal, o la paralización del procedimiento ambiental, respectivamente, aludidos

genéricamente por la mercantil interesada pues, para ello, y tras la decisión que se adopte en el presente expediente, habrá de tramitarse el oportuno expediente de responsabilidad patrimonial, en donde el interesado concrete los requisitos exigidos por el artículo 139 LPAC, como recoge la propuesta del instructor.

2ª) Órgano competente para la declaración de nulidad.

Corresponde al Pleno la declaración de nulidad de pleno derecho, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 LBRL, según se indicó en nuestro anterior Dictamen sobre este asunto (98/2006), al que nos remitimos.

3ª) Plazos.

Con carácter previo es preciso señalar que el plazo para ejercitar la acción de nulidad no está sujeto a caducidad y, además, la acción es imprescriptible, a tenor de lo establecido en el artículo 102 LPAC que señala que las Administraciones Públicas podrán, en cualquier momento, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1 de la citada Ley, con los requisitos procedimentales que se señalan (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1997)

En relación con el plazo para resolver el presente procedimiento de revisión, en nuestro anterior Dictamen núm. 98/2006 se alcanzó la conclusión de la procedencia de declarar la caducidad del procedimiento por cuanto, al haberse iniciado de oficio, el transcurso de los tres meses produce dicho efecto, según el artículo 102.5 LPAC, sin perjuicio de la posibilidad de incoar otro nuevo, en el que se acuerde la suspensión del plazo para resolver desde el tiempo que medie entre la petición de Dictamen al Consejo Jurídico, y la recepción del mismo, como también se sugirió.

El presente procedimiento se ha iniciado por Resolución de la Alcaldía 76/2007, de 29 de junio, produciéndose la suspensión del plazo de tres meses a partir del 7 de agosto, transcurrido un mes y 8 días, fecha en la que se registró de salida por el Ayuntamiento el oficio de petición del Dictamen al Consejo Jurídico; una vez que se emita el presente Dictamen, que también deberá comunicarse a la mercantil interesada, continuará el cómputo del plazo restante hasta los tres meses, dentro del cual habrá de adoptarse y notificarse el acuerdo pertinente. A este respecto, nuestra doctrina sobre la forma del cómputo del plazo de suspensión está expresada, entre otros, en el Dictamen núm. 54/07.

4ª) Documentación.

El expediente se ha completado con la información y documentación requerida en nuestro Dictamen anterior (98/2006), relativa a la situación administrativa en la que se encuentra la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Autorización Ambiental Integrada (AAI), a la que hacía referencia el representante de la mercantil, en su escrito de alegaciones, salvo en lo que respecta a la remisión del oficio que envió la Dirección General de Calidad Ambiental a la interesada sobre la necesidad de aquel trámite; también se ha aclarado por el instructor que el objeto de la licencia no sólo es la actividad de engorde de cerdos, como refiere el acuerdo de concesión, sino también una planta de producción de fertilizantes orgánicos sólidos y líquidos, según se recoge en el Proyecto Técnico que se acompañó a la solicitud; por último la Memoria Ambiental que citaba el técnico es, en realidad, la parte del Proyecto que hace referencia "al estudio de gestión de purines, cadáveres y restos de medicamentos" (Anexo II y III).

TERCERA.- La revisión de oficio de los actos administrativos: vicios que provocan la nulidad de pleno derecho.

La revisión de oficio constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto (Dictamen del Consejo de Estado núm. 3.380/98, de 8 de octubre).

La ley 4/1999, de 13 de enero, ha introducido importantes modificaciones al sistema de revisión anterior, de manera que en la actualidad sólo cabe la revisión por la propia Administración de los actos nulos de pleno derecho (por estar incursos en algún supuesto del artículo 62 LPAC), pero no de los anulables (artículo 63 LPAC), por grave y manifiesta que la infracción pueda ser, obligando a la Administración pública a que acuda a los Tribunales si quiere revisarlos, mediante la declaración de lesividad y posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, como recoge el artículo 103.1 LPAC para los actos favorables a los interesados.

Por tanto, presupuesto para ello es determinar si estamos ante un vicio de nulidad de pleno derecho, por haberse incurrido en una de las causas tasadas que recoge el artículo 62.1 LPAC, concretamente, de acuerdo con la propuesta de resolución, el apartado e) relativo a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, u otra causa también alegada por la Dirección General de Calidad Ambiental (apartado b, del mismo artículo, sobre actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia). Por ello debe conocerse previamente la trascendencia y esencialidad de los trámites ambientales omitidos.

CUARTA.- La Evaluación de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Integrada, y su relación con la licencia de actividad.

La licencia de actividad se exige para cualquier actividad mercantil o industrial que se desarrolle tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres, al igual que para cualquier modificación que se pretenda realizar de los usos existentes (artículo 214,b TRLSRM), y tiene prioridad sobre la correspondiente a la licencia urbanística (acto de construcción), que también le fue concedida a la mercantil con posterioridad, según manifiesta (el 10 de noviembre de 2003).

Pese a que la licencia objeto de revisión hace referencia, como se ha indicado, a la actividad genérica de engorde de cerdos, sin embargo, conforme al proyecto presentado, la licencia de apertura se extendió a las siguientes actividades:

- Ampliación de la actividad a 2.400 plazas más, a través de la construcción de dos naves de cebo, con una superficie total construida de 2.061 m² Según datos del proyecto, esta ampliación, con la nave existente que tiene una capacidad de 1.600 plazas de cebo, determinaría el engorde de 10.000 animales al año.
- Como consecuencia de la ampliación, la gestión de los purines (planta de producción de fertilizantes orgánicos sólidos y líquidos de 1.500 m²), a partir del cual se obtendrá abono sólido, compost, para aplicación directa como fertilizante; agua fertilizada, con nutriente vegetal, y de aplicación en una plantación de unas 2 Has de chopos; y ácidos húmicos y fúlvicos, de aplicación, igualmente, como enmienda de materia orgánica en tierra. En el folio 73 y ss., correspondiente al proyecto, se describe el alcance de dicha gestión.

1. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Dichas actividades se encuentran sujetas a EIA por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma, aspecto que no se ha discutido en el expediente, según los artículos 8.1 y 9, en relación con el Anexo I de la Ley regional 1/1995:

- Porcino de más de 340 plazas de reproductoras en ciclo cerrado, o cebaderos con más de 800 cabezas (apartado 2.3, d).
- Planta de tratamiento de residuos agropecuarios (apartado 2.9).

También la normativa básica estatal, concretamente el Real Decreto 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, que traspuso la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, contempla en su Anexo I (proyectos que deben someterse a EIA) a las instalaciones de ganadería que superen la capacidad de 2000 plazas para cerdos de engorde, o 750 plazas para cerdas de cría.

¿Cuál es el sentido y la función de la EIA como técnica de tutela ambiental? El Tribunal Constitucional, en su sentencia 13/1998, de 22 de enero, la sintetiza claramente:

"La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (...) La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesión del desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2º). La evaluación de impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela preventiva -en relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa".

En relación con su alcance, la referida sentencia señala que la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), a cargo del órgano ambiental competente, en esencia, se pronuncia *"sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas, y en caso afirmativo, las condiciones a que han de sujetarse su realización para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el medio ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla"*. Para que estas finalidades se vean satisfechas, señala el Alto Tribunal, la norma impone a las Administraciones Públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura, o con un significado potencial contaminador. Para llevar a cabo esta labor, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado, y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto.

En relación con su naturaleza, el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de la Sala 3ª, de 13 de octubre de 2003) sostiene que la DIA, no obstante su esencialidad y relevancia, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualizarla como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede jurisdiccional. Así se reflejó en la regional Ley 1/1995, tras la modificación operada por la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional, que establece la suspensión del procedimiento del otorgamiento de licencia cuando se remita el expediente al órgano ambiental para la Evaluación de Impacto Ambiental.

Tanto la normativa básica estatal como la autonómica determinan que la DIA es previa al otorgamiento de licencia o autorización, así como determinará la conveniencia o no de otorgar las licencias municipales de apertura (artículo 10 de la Ley 1/1995).

2. Autorización Ambiental Integrada (AAI).

La Directiva 96/61 CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa al control integrado de la contaminación, establece una serie de medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de las actividades más contaminantes en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto. Para hacer efectiva esta prevención, la Directiva supedita la puesta en marcha de las instalaciones, incluidas en su ámbito de aplicación, a la obtención de un permiso escrito, que deberá concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades. La incorporación de la citada Directiva al derecho interno se ha realizado por la Ley 16/2002, ya citada, que descansa fundamentalmente en la Autorización Ambiental Integrada (AAI), que constituye una nueva figura de intervención ambiental que sustituye y

aglutina el conjunto de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento, relativas a producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración, vertidos (...), así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación sectorial (contaminación atmosférica). De acuerdo con ello, la Ley establece un procedimiento que incluye diversos trámites: análisis previo de la documentación presentada, información pública, solicitud de informes, declaración de impacto ambiental, propuesta de resolución, audiencia a los interesados, traslado a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores, resolución, notificación y publicidad. Interesa conocer la posibilidad prevista en la Ley de que las Comunidades Autónomas incluyan en este procedimiento de otorgamiento de la AAI las actuaciones en materia de evaluación ambiental que resulten de su competencia. Por lo tanto, la AAI implica un procedimiento más complejo que la EIA (que la puede contener), en tanto supone además la autorización de vertidos, residuos, etc., y otras autorizaciones sectoriales autonómicas que fueran precisas respecto a las actividades objeto de la licencia de apertura cuya revisión de oficio se plantea

Concretamente, la citada Ley estatal 16/2002, como recoge la propuesta del instructor, establece, entre las instalaciones sujetas a la misma, las destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 emplazamientos para cerdos de cría, y 750 emplazamientos para cerdas (apartado 9.3 del Anejo I). En este sentido, el proyecto presentado por la mercantil para el otorgamiento de la licencia hace referencia, precisamente, entre las normas que le afecta, a la Ley 16/2002 objeto de esta consideración.

Restaría por determinar los efectos jurídicos de la AAI respecto a las licencias municipales, y a este respecto la Ley estatal establece que se otorga con carácter previo al de otras autorizaciones o licencias sustantivas (artículo 11.2), entre las que se cita a la licencia municipal de actividades, y que su condicionado es vinculante para la autoridad municipal en todos los aspectos ambientales recogidos en ella (artículo 29).

Analizada la trascendencia de los trámites ambientales omitidos, es posible ya considerar si concurre en el acto de concesión de la licencia de apertura a la mercantil E. P. C., S.L. un vicio de nulidad de pleno derecho, como propone el órgano instructor.

QUINTA.- Examen del vicio en que incurre la licencia otorgada, y su valoración como supuesto de invalidez absoluta.

Resulta inequívoco en el expediente, sin que haya sido objeto de controversia por el representante de la mercantil, que la actividad objeto de licencia se encuadra entre las que se encuentran sujetas tanto a Evaluación de Impacto Ambiental, por exigencia de la Ley 1/1995 y normativa básica anteriormente citada, como al procedimiento de Autorización Ambiental Integrada, por aplicación de la Ley 16/2002, de singular relevancia en este caso por la gestión residuos; ambos trámites competen al órgano ambiental correspondiente de la Comunidad Autónoma.

También se ha acreditado que el Ayuntamiento de Cieza concedió la licencia de actividad sin que se hubiera otorgado la Declaración de Impacto Ambiental (en la que culmina la EIA), ni la Autorización Ambiental Integrada, en contra de las previsiones de la normativa citada, resultando, ciertamente, sorprendente que el técnico informante de la licencia, en fecha 13 de agosto de 2003, subsumiera la solicitud de licencia entre las sujetas a calificación ambiental, de tramitación y competencia municipal (artículo 31 de la Ley 1/1995). Tal es así que el petionario, presumiblemente consciente de tal carencia, solicitó *a posteriori* la EIA ante la Dirección General de Protección Ambiental, según señala, que le comunicó también que la actividad estaba sujeta al procedimiento de AAI.

Por tanto resulta evidente que la licencia infringe de forma clara, manifiesta y ostensible el ordenamiento jurídico en los aspectos aludidos, por lo que quedaría por determinar el alcance

de tales infracciones. Para el órgano instructor, se trata de una causa de nulidad de pleno derecho, por cuanto se ha concedido con ausencia total del procedimiento establecido, toda vez que se tramitaron las actuaciones por un cauce distinto al establecido normativamente (artículo 62.1,e LPAC); es decir, que se tramitó siguiendo el procedimiento previsto en el Capítulo III de la Ley 1/1995 (por error figura en la propuesta el Capítulo II), relativo a la Calificación Ambiental, a pesar de que debió seguirse el cauce procedimental especial por razón de la materia (Ley 16/2002).

Por el contrario, para el representante de la mercantil habría que suspender este procedimiento de revisión hasta tanto se resuelva la DIA y AAI (ahora archivadas por la Dirección General a la espera de la revisión de oficio del acto administrativo), que podría conducir a que se tratara de un supuesto de anulabilidad. Resulta de interés aclarar, no obstante, ante diversas interpretaciones suscitadas en el expediente, que en nuestro Dictamen anterior el Consejo Jurídico no entró a dictaminar el fondo de la cuestión, por impedirlo la apreciación de la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de indicar la posibilidad de incoar un nuevo expediente; al mismo tiempo indicó que el expediente debería ser completado con las actuaciones seguidas que versaran sobre la EIA y AAI, a las que se había referido el representante de la mercantil, con la finalidad de conocer la trascendencia de ambas omisiones en relación con las concretas actividades.

Sentadas tales premisas el Consejo Jurídico considera que la Resolución núm. 129/2003, de 17 de octubre (debe modificarse el mes en las citas a la misma en la propuesta del órgano instructor), por la que se concedió la licencia de apertura, objeto de este procedimiento de revisión, está viciada de nulidad de pleno derecho por las siguientes razones:

1ª) Los trámites ambientales omitidos son de carácter previo a la licencia municipal, según establecen las normas citadas, y esenciales, como ha reconocido la jurisprudencia para la EIA, así como vinculante, en el caso de la Autorización Ambiental Integrada, cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, según recoge el artículo 29 de la Ley 16/2002; además engloba a otras autorizaciones ambientales e informes sectoriales, conforme al procedimiento previsto en el Capítulo II de la citada Ley.

En este sentido el supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 62.1,e) LPAC se proyecta no sólo cuando se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino también cuando se ha seguido un procedimiento distinto, o se han omitido trámites esenciales. Así lo ha entendido la jurisprudencia (por todas SSTS, Sala 3ª, de 21 de mayo de 1997, de 22 de junio de 2004, y de 15 de marzo de 2005).

En el presente caso se ha seguido un procedimiento distinto (el de calificación ambiental, competencia del Ayuntamiento), en lugar del previsto en la Ley 1/1995 para los supuestos sujetos a EIA (y normativa básica como el Real Decreto Legislativo 1302/1986), y en la Ley 16/2002, en cuanto la actividad está sujeta al procedimiento especial de AAI, habiéndose omitido, por tanto, unos trámites ambientales esenciales, que han merecido el reproche de la nulidad de pleno derecho por parte de diversos pronunciamientos judiciales que versan sobre procedimientos ambientales; así las Sentencias de las Salas de lo Contencioso Administrativo de diversos Tribunales Superiores de Justicia, como el de Madrid (de 10 de noviembre de 2004, y 12 de marzo de 2007); de Cataluña (de 30 de diciembre de 2002, de 29 de octubre de 2004, y de 15 de julio de 2005); de Andalucía (de 27 de febrero y 12 de junio de 2006); y de la Comunidad Valenciana, de 18 de septiembre de 2000.

También el Tribunal Supremo, en su sentencia de la Sala 3ª, de 9 de marzo de 2004 (F.J Decimoséptimo), considera motivo de nulidad de pleno derecho la omisión de la EIA, más aún en el presente caso cuando son dos los trámites que faltan, uno de ellos (AAI) de naturaleza vinculante e integradora de otras autorizaciones e informes, de acuerdo con lo señalado con

anterioridad: *"Es más, al haberse prescindido (...) del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, regulado en los artículos 4 del mencionado Real Decreto Legislativo y 16 de su Reglamento, se puede considerar que estamos ante un supuesto sancionado con la nulidad de pleno derecho por el artículo 62.1,e) de la repetida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...)"*. También la sentencia del mismo Tribunal y Sala, de 10 de julio de 2003, que confirma la de la Sala de instancia, sobre la nulidad del pleno derecho del procedimiento por haberse omitido la exigencia de evaluar el impacto ambiental.

Del mismo modo la doctrina de otros órganos consultivos como el Consejo de Estado, que en su Dictamen núm. 63/2001 consideró a la EIA como un presupuesto esencial en orden a la defensa del medio ambiente. También el Dictamen 339/2004, del Consejo Consultivo Valenciano, alcanza la conclusión, ante la falta de Declaración de Impacto Ambiental, que puede considerarse que se ha prescindido de un trámite esencial para producir la resolución, y por tanto del procedimiento legalmente establecido.

2ª) En relación con las normas de la EIA, la jurisprudencia ha declarado, conforme a su naturaleza de acto trámite ya expuesta, que es en el acto definitivo que pone fin al procedimiento (en este caso la licencia municipal) el que permitirá juzgar las infracciones en relación con el citado trámite ambiental y, si se apreciase como en el presente caso, ese acto final será nulo porque los actos previos que le sirven de sustento lo son y transmiten el vicio al acto final (por todas, STS, Sala 3ª, de 13 de octubre de 2003). Desde este punto de vista también cabría sostener la nulidad por haber sido emanado el trámite ambiental (la calificación ambiental) por un órgano incompetente por razón de la materia (artículo 62.1,b LPAC) -sin entrar a considerar la omisión de la AAI- pues correspondía este trámite al órgano ambiental correspondiente de la Comunidad Autónoma. El reconocimiento de dicha competencia se contiene en la sentencia del TSJ de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 22 de octubre de 1998, que señala: *"De todo lo expuesto se llega a la conclusión que para conceder la licencia municipal solicitada por la actora era preciso seguir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, por estar incluida la actividad en el Anexo I"*.

3ª) Otro de los aspectos a tener en cuenta, que recoge expresamente la LPAC para los supuestos de anulabilidad, es la posibilidad de ser convalidada la Resolución de la Alcaldía de 17 de octubre de 2003, mediante el futuro otorgamiento de la DIA y AAI, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67.4 de la citada Ley. A este respecto ha de tenerse en cuenta que los trámites ambientales omitidos condicionan la conveniencia de otorgar la licencia, e incluso el condicionado de la AAI con carácter vinculante, y que en ambos casos han de ser integrados en el acto de otorgamiento de licencia; en la hipótesis de que ambos fueran favorables, el acto sustantivo (la licencia de actividad) ha de recoger las condiciones que hayan establecido aquellos trámites en orden a la adecuada protección medioambiental (condicionado, medidas correctoras), lo que conduce necesariamente a que se deba revisar el acto de otorgamiento de la licencia de apertura, al haber incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho. A este respecto basta examinar el contenido de la AAI, según el artículo 22 de la Ley 16/2002, para conocer la esencialidad de los trámites omitidos: las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas; los procedimientos y métodos que se vayan a emplear para la gestión de residuos generados por la instalación; las prescripciones que garanticen, en su caso, la minimización de la contaminación; los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, etc.

4ª) Por último no debe confundirse la nulidad del acto de otorgamiento de licencia, con la posibilidad de tramitar una legalización *ex post* de la actividad, a lo que en realidad se refiere el

representante de la mercantil, que en el presente caso dependerá de lo que resuelvan los trámites ambientales omitidos, y que requeriría, en todo caso, de un posterior acuerdo municipal que se pronuncie sobre la licencia de actividad.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede la Revisión de Oficio de la Resolución de la Alcaldía 129/2003, de 17 de octubre, por la que se otorgó licencia de apertura para ampliar la actividad de engorde de cerdos, y una planta de producción de fertilizantes orgánicos sólidos y líquidos, por haberse apreciado que concurre el vicio de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1, apartados e y b LPAC) en los términos recogidos en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

