



Dictamen nº 97/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de abril de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de febrero de 2023 (COMINTER 48955), sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina de D. X, -- y -- (exp. 2023_060), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 9 de septiembre de 2012 D.ª Y, actuando en nombre y representación de la mercantil --, solicita el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero) de la explotación porcina inscrita a su nombre en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas (RREP), con código del Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA) ES300210740061, que se ubica en el paraje de --, pedanía de La Pinilla, del término municipal de Fuente Álamo.

SEGUNDO.- Según la documentación que obra en el expediente, tras la oportuna inspección de la explotación y de acuerdo con el informe favorable del Jefe de Servicio de Sanidad Animal, la Directora General de Ganadería y Pesca resuelve el 12 de noviembre de 2012 inscribir el cambio de titularidad de la explotación a favor de D. X, --.

Asimismo, el cambio de orientación productiva solicitado, de modo que la explotación pasa de un censo de 300 cerdas reproductoras a 4.876 plazas de cerdos de cebo.

TERCERO.- El 16 de marzo de 2020, el Servicio de Sanidad Animal informa de que, con ocasión de la tramitación de un expediente de autorización ambiental de un proyecto de ampliación de una explotación porcina, promovido por otros interesados, un tercero habría alegado en el mes de enero anterior que en el procedimiento de cambio de orientación productiva se omitieron los trámites de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental, que eran preceptivos en atención a las características de la explotación.

Dado que, según se deduce del expediente, la Administración regional no venía exigiendo dichos trámites ambientales en los procedimientos de cambio de orientación productiva, el citado Servicio de Sanidad Animal consulta al Servicio Jurídico de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente que, el 15 de junio de 2020, informa de que “... tanto la instalación de nuevas explotaciones porcinas, como sus ampliaciones o cambios de orientación productiva que supongan un determinado aumento de plazas, se encuentran sujetos al régimen de autorizaciones ambientales vigente, que en este caso no se ha tenido en cuenta”.

El referido informe jurídico, tras exponer el régimen aplicable a las autorizaciones concernidas y confirmar la preceptividad de las mismas en los procedimientos de cambio de orientación productiva como el instado en su día

por la sociedad interesada, concluye que procede iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la resolución de la referida autorización en orden a declarar su nulidad, por cuanto estaría incursa en la causa establecida en el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), esto es, por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

CUARTO.- Mediante Orden del Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias de 28 de octubre de 2022 se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio de la resolución ya citada de 12 de noviembre de 2012 que, según se expone, se inició el 16 de marzo de 2022 y se acuerda el archivo del expediente.

Estas decisiones se adoptan con fundamento en lo dispuesto en el artículo 106.5 LPACAP que dispone que, cuando el procedimiento se hubiese iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

QUINTO.- Con fundamento en un informe-propuesta fechado el 14 de noviembre de 2022, el siguiente día 17 se dicta Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Acuicultura, Medio Ambiente y Emergencias por la que se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 12 de noviembre de 2012, ya referida, por la que se autorizó el cambio de orientación productiva, “*por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con los apartados e) y f) del artículo 47.1 LPAPAC*”.

SEXTO.- Por acuerdo de la instructora del procedimiento, de 18 de noviembre de 2022, se informa a las dos mercantiles interesadas (– y –) -pero no al otro copropietario, D. X- de que se ha iniciado el procedimiento de revisión señalado y se les concede audiencia para que pueda presentar cuantas alegaciones y documentos o informaciones estime convenientes. Además, se le adjunta la Orden fechada el día anterior, ya referida.

Este acto se notifica por procedimiento electrónico y se entiende rechazado el 2 de diciembre de 2022 en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.5 y 43.2 LPACAP, dado que transcurren diez días naturales desde que se puso a disposición, el 21 de noviembre anterior, sin que se hubiese accedido a su contenido.

SÉPTIMO.- Con fecha 9 de enero de 2023, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante propone “*Acordar la nulidad de la Resolución de 12 de noviembre de 2012 de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de ciclo cerrado a cebadero) de la explotación porcina con código REGA ES300210740061, titularidad de don X, – y –, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con los apartados e) y f) del artículo 47.1 LPACAP*”.

OCTAVO.- El 11 de enero de 2023 se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y al día siguiente se acuerda “*Suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio, por el tiempo que medie entre la petición de dictamen a la Dirección de los Servicios Jurídicos y la recepción del mismo*”, y notificar esta decisión a los interesados.

La notificación de este acuerdo se produce el 7 de febrero de 2023 después de que se hubiese puesto a disposición, por procedimiento electrónico, el 27 de enero anterior, y no se hubiese accedido a su contenido. También en este caso el acuerdo se comunica, tan sólo, a las dos mercantiles copropietarias.

NOVENO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos evacúa el 14 de febrero siguiente el informe núm. 11/2023 en sentido favorable a la propuesta de revisión de oficio de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende.

DÉCIMO.- El 21 de febrero de 2023 se aprueba una copia autorizada de la Orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio para su sometimiento a consulta de este Consejo Jurídico, lo que se lleva a efecto el 23 de febrero de 2023, mediante oficio al que se acompaña una copia del expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

UNDÉCIMO.- El señalado 22 de febrero se acuerda, asimismo, la suspensión del plazo máximo de resolución del procedimiento con ocasión de la solicitud de Dictamen a este Órgano consultivo, por el tiempo que medie entre dicha solicitud y el momento en que lo reciba el órgano instructor.

Se ordena, de igual forma, la notificación del acuerdo a los interesados, si bien no consta en el expediente remitido

al Consejo Jurídico documentación acreditativa de que así se haya hecho.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo de conformidad con lo establecido en los artículos 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 106.1 LPACAP, dado que versa sobre una propuesta de resolución que decide sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de un acto administrativo emanado de la Administración regional.

SEGUNDA.- Acto objeto de revisión, plazo para promover la revisión de oficio, órgano competente para resolver y procedimiento seguido.

I. El acto que es objeto de revisión se identifica con la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca de 12 de noviembre de 2012 por la que se resuelve el cambio de titularidad ya mencionado y la autorización e inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero) de la explotación porcina con código REGA ES300210740061.

Dicha resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 LPACAP, no ponía fin a la vía administrativa, por lo que es su falta de impugnación en plazo mediante los recursos ordinarios previstos en la Ley y su consiguiente firmeza la que permite que aquélla sea objeto del procedimiento excepcional que supone la revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 LPACAP. En virtud de este precepto, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, *“declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”*, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPACAP.

II. Por lo que se refiere al requisito temporal para promover la revisión de oficio, se debe recordar que no existe un plazo predeterminado en la Ley para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 LPACAP determina que la nulidad puede declararse en cualquier momento, como ya se ha apuntado. La acción de nulidad es imprescriptible ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPACAP.

III. En atención al carácter del acto impugnado, es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio el Consejero consultante, toda vez que los artículos 16.2,g) y 33.1,b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, le reconocen competencia para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos que, como la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca ahora objeto de revisión, hubiesen sido dictados por los demás órganos de su Consejería.

TERCERA.- Sobre el procedimiento seguido y acerca de la necesidad de que, en su caso, se retrotraigan las actuaciones y se complete su tramitación.

En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo.

En su aplicación al caso, consta el acuerdo de iniciación y el trámite de audiencia a dos de los titulares de la explotación, se han recabado los informes preceptivos, en particular el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, por lo que, *prima facie*, se habrían cumplido todos los trámites preceptivos.

No obstante, ha de advertirse que el procedimiento de revisión de oficio ha de entenderse con todos y cada uno de los tres titulares de la explotación y no únicamente con dos de ellos, como se observa que ha ocurrido en el presente supuesto. En efecto, la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento y el trámite de audiencia

se dirige sólo a las dos mercantiles copropietarias, pero no al otro titular, D. X.

Dado que la cotitularidad se refiere a una explotación ganadera, cuya gestión ordinaria conlleva numerosas relaciones con la Administración, no es descartable que exista un apoderamiento en favor de alguno de los propietarios actuantes para que obre en nombre de todos los titulares en relación con los asuntos afectantes a la explotación.

Desconoce el Consejo Jurídico si existe dicho apoderamiento y si le consta a la Consejería consultante, pero, de no ser así, ha de recordarse aquella doctrina jurisprudencial que establece que, cuando el acto administrativo afecta a una comunidad o copropiedad, debe comunicarse a todos los comuneros o condóminos, pues la solidaridad no se presume (art. 1137 del Código Civil).

Por tanto, la Ley impone la obligación de notificar los actos a los interesados, a todos ellos, sin que el condominio permita elegir arbitraria u objetivamente a cualquiera de ellos y omitir a los demás. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en la Sentencia (STS) de su Sala 3^a de 11 de mayo de 1996, pues ello determinaría la total y absoluta indefensión de éstos (STS, Sala 3^a, de 17 de julio de 1990).

Esto no supone que uno de los condóminos no pueda recibir la notificación dirigida a todos ellos, en uso de la posibilidad que establece el artículo 41.3 LPACAP de que las notificaciones se practicarán en cualquier lugar y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, como admite la STS, Sala 3^a, de 28 de marzo de 2006, pero en tal caso, como se ha dicho, la notificación debe dirigirse a todos ellos.

En el supuesto sometido a consulta, la solicitud de cambio de orientación productiva se formuló en su día por la representante de la mercantil que entonces era titular por lo que debe extremarse más aún si cabe las exigencias legales relativas a la notificación de las resoluciones y administrativos a los nuevos copropietarios.

En cualquier caso, conviene enfatizar que, puesto que el procedimiento de revisión de oficio es diferente de aquél de cambio de orientación productiva, en el que los tres cotitulares, de forma conjunta, sucedieron a la solicitante inicial, no sería aplicable la regla contenida en el artículo 7 LPACAP, en cuya virtud, cuando en una solicitud o escrito figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Y ello porque esta norma sólo es aplicable a las solicitudes efectuadas por los interesados y sólo para las actuaciones a las que aquéllas den lugar, pero no para un supuesto como el sometido a consulta en el que la Administración ejercita, en un procedimiento diferente y de oficio, potestades de intervención susceptibles de producir un evidente perjuicio en la situación jurídica de los particulares.

De ahí que deba advertir el Consejo Jurídico que la notificación del trámite de audiencia no se dirigió a uno de los tres titulares de la explotación, por lo que salvo que le conste a la Administración consultante la existencia de un poder de éste en favor de los dos o de alguno de los otros cotitulares actuante, se habría colocado en indefensión a D. X, afectando a la validez del acto que habrá de poner fin al procedimiento de revisión de oficio.

En consecuencia, antes de resolver, deberá la instrucción proceder a averiguar si le consta o no a la Consejería consultante que el cotitular, persona física, de la explotación, haya conferido su representación a alguna, o a los otros dos titulares personas jurídicas, de modo que, si no existe poder bastante a favor de ellos, procederá retrotraer las actuaciones al momento en que debió conferirse el trámite de audiencia al Sr. X, cotitular de la explotación, y darle la posibilidad de presentar alegaciones.

De existir el apoderamiento, bastará con su comunicación a este Consejo Jurídico para la evacuación de Dictamen sobre el fondo del asunto.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede, en su caso, retrotraer las actuaciones y completar la tramitación del procedimiento mediante la realización de la actividad instructora que se ha expuesto en la Consideración tercera.

No obstante, V.E. resolverá.

