



Dictamen nº 151/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 26 de mayo 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 20 de febrero de 2023 (COMINTER 43632), sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, de 28 de octubre de 2013, relativa a la explotación porcina de D.^a X (exp. 2023_027), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4 de septiembre de 2013, D.^a X solicita el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero) de la explotación inscrita a su nombre en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas (RREP), con código del Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA) ES300210540043, que se ubica en el paraje --, Media Legua, del término municipal de Fuente Álamo.

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 28 de octubre de 2013 autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva solicitado, de modo que la explotación pasa de un censo de 400 cerdas reproductoras a 3.596 plazas de cerdos de cebo.

SEGUNDO.- 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 los interesados, 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 -según se señala- en el artículo 47.1,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.

TERCERO.- 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 28 de octubre de 2013 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.

CUARTO.- Con fundamento en un informe-propuesta fechado el 22 de noviembre de 2022, el día 23 de ese mes se dicta Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias por la que se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 28 de octubre de 2013, 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 LPACAP*”.

QUINTO.- Por acuerdo de la instructora del procedimiento, de 24 de noviembre de 2022, se informa a la interesada de que se ha iniciado el procedimiento de revisión señalado y se le concede audiencia para que puedan presentar cuantas alegaciones y documentos o informaciones estimen convenientes. Además, se le adjunta copia de la Orden ya referida.

SEXTO.- Con fecha 9 de enero de 2023, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante propone “*Acordar la nulidad de la Resolución Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 28 de octubre de 2013, de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero), de la explotación porcina con código REGA ES300210540043, cuyo titular es doña X, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con los apartados e) y f) del artículo 47.1 LPACAP*”.

SÉPTIMO.- 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 la interesada.

OCTAVO.- El 18 de enero de 2023 se recibe en el Servicio Jurídico el escrito de alegaciones presentado por la interesada el 2 de diciembre anterior en el registro del Ayuntamiento de Fuente Álamo.

En este escrito recuerda la interesada que, tras proceder a la inscripción del cambio de orientación productiva de referencia, presentó solicitud de inicio del procedimiento de declaración de impacto ambiental y de autorización ambiental integrada para otro cambio de orientación productiva y ampliación a 7.200 plazas (octubre de 2013). Resalta que obtuvo la declaración de impacto ambiental en diciembre de 2018 (5 años para la tramitación), y la autorización ambiental integrada en septiembre de 2020 (7 años para la tramitación).

Añade que solicitó la concesión de licencia municipal en octubre de 2020 y que se le autorizó en febrero de 2021.

Señala, a continuación, que el 6 de julio de 2021, una vez finalizadas las instalaciones que se ajustaban a las autorizaciones ambientales y a la licencia municipal concedida, presentó solicitud de ampliación en el REGA de explotación porcina de cebo para 7.200 cabezas. Por ello, solicita que se inscriban en el REGA las 7.200 plazas solicitadas en el año 2013.

Junto con el escrito aporta copia de la autorización ambiental integrada concedida y de la licencia municipal de obras.

NOVENO.- Ante esta circunstancia, el 23 de enero de 2023 se ordena la retroacción del procedimiento para que se puedan valorar las alegaciones formuladas por la interesada.

DÉCIMO.- El Servicio Jurídico emite el 24 de enero de 2023 un nuevo informe-propuesta en el que se propone

declarar la nulidad de la mencionada Resolución de 28 de octubre de 2013 por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con los apartados e) y f) del artículo 47.1 LPACAP.

Ese mismo día se acuerda suspender el plazo de resolución del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen preceptivo a la Dirección de los Servicios Jurídicos y su recepción.

UNDÉCIMO.- El 1 de febrero de 2023 se solicita de nuevo a la Dirección de los Servicios Jurídicos que emita informe preceptivo y se acuerda suspender el plazo de resolución del procedimiento.

La notificación a la interesada del acuerdo de suspensión se lleva a cabo el 9 de febrero de 2023.

DUODÉCIMO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos evacúa el 15 de febrero siguiente el informe núm. 20/2023 en sentido favorable a la propuesta de revisión de oficio de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende.

DÉCIMOTERCERO- El 16 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 20 de febrero de 2023, mediante oficio al que se acompaña una copia del expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

DÉCIMOCUARTO.- El mencionado 16 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 la interesada, 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, legislación aplicable 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 28 de octubre de 2013 por la que se resuelve la autorización e inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva (de lechones a cebadero) de la explotación inscrita a nombre de la interesada, con código REGA ES300210540043.

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 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que era la norma legal que estaba vigente cuando se dictó, como se explicará seguidamente.

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, a los que luego se aludirá.

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.

IV. Conforme a una consolidada doctrina (por todos, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 492/2019 y el de este Consejo Jurídico núm. 307/2022), dado que se pretende declarar la nulidad de un acto aprobado con anterioridad al 2 de octubre de 2016, fecha en que entró en vigor la LPACAP, procede distinguir entre el régimen jurídico que habrá de aplicarse al aspecto formal del procedimiento revisorio, que será el vigente a la fecha de su incoación, es decir, la LPACAP [disposición transitoria tercera, b)], del régimen material de las causas de nulidad, que habrá de ser el previsto en la LPAC, en tanto que era la norma que regulaba las causas de nulidad (artículo 62) de los actos y disposiciones administrativas en el momento en que se dictó el acto administrativo que se revisa.

Así pues, como se ha señalado, el artículo 106 LPACAP habilita a las Administraciones Públicas y previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, a declarar la nulidad de sus actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPACAP. No obstante, y de acuerdo con lo que se ha explicado con anterioridad, las causas de nulidad a las que ha de atenderse respecto del acto objeto de revisión que fue dictado con anterioridad al 2 de octubre de 2016 son las establecidas en el artículo 62.1 LAPC, puesto que era la norma vigente en aquel momento.

V. En relación con el procedimiento de revisión seguido cabe afirmar que se han cumplimentado los trámites esenciales que se contemplan en el Título IV de la LPACAP, denominado "*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*", puesto que el artículo 106 LPACAP no regula un procedimiento específico que se deba seguir en estos casos.

En este sentido, se advierte que se ha adoptado el correspondiente acuerdo de iniciación, que se ha concedido audiencia a la interesada, que se han recabado los informes preceptivos y, singularmente, el de la Dirección de los Servicios Jurídicos -de conformidad con lo que se dispone en el artículo 7.1,l) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia-, y que se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución. No se ha considerado necesario abrir un período de proposición y práctica de prueba.

Por lo que se refiere al plazo de duración del propio procedimiento de revisión, el artículo 106.5 LPACAP dispone que "*Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo*". Por su parte, el artículo 21.3,a) de ese mismo Cuerpo legal determina que en esos supuestos el plazo de duración de un procedimiento se cuenta desde la fecha del acuerdo de iniciación, que en este caso se adoptó el 23 de noviembre de 2022, como se ha expuesto. Así pues, el cumplimiento del plazo se produciría el 23 de mayo de 2023. No obstante, ya se ha señalado que se suspendió ya el procedimiento desde que se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos hasta que se recibió. Por tanto, los días en que quedó interrumpido el plazo citado deberán añadirse al *dies ad quem* que se ha mencionado, lo que hará que se retrase dicha fecha.

Pese a ello, hay que destacar que no se ha justificado debidamente en el expediente que concurrieran especiales circunstancias que hubiesen aconsejado adoptar dicho acuerdo suspensivo, según se dejó indicado en el Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 26/2018 y, en particular, en el núm. 15/2021.

En un sentido muy parecido, se ha constatado que se ha acordado asimismo la suspensión del cómputo del plazo de resolución del procedimiento cuando se ha solicitado a este Consejo Jurídico que emita dictamen preceptivo. Sin embargo, como se ha destacado de forma reiterada, para que esta decisión cobre virtualidad y produzca sus efectos, es requisito indispensable que tanto el hecho de la solicitud como el de la recepción se comuniquen, de manera obligada, a los interesados en el procedimiento. No consta en el expediente que se haya efectuado esa

primera notificación.

Respecto del cómputo de los plazos de suspensión no se suscita ninguna duda acerca del *dies ad quem*, pues debe entenderse como tal, de acuerdo con la literalidad del artículo 22.1,d) LPACAP, el de la recepción del dictamen, sin perjuicio de que, como se ha señalado, deba ser comunicada inexorablemente a los interesados en el procedimiento.

Mayor discusión suscita, sin embargo, la fijación del día en el que se entiende suspendido el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución (*dies a quo*), que el precepto citado vincula con la petición del informe -en este caso, dictamen- correspondiente.

Este Consejo Jurídico, junto con el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido que es la concreta petición de dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina el inicio del cómputo de la suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud correspondiente, que en este caso se fija el 20 de febrero de 2023.

Pese a ello, se advierte que no se ha incorporado al expediente ningún documento que sirva para acreditar que, en efecto, se haya comunicado a la interesada dicho acuerdo suspensivo. Así pues, corresponde al órgano instructor verificar si esa notificación se llevó realmente a efecto y si, por tanto, cobró virtualidad el efecto suspensivo referido.

En consecuencia, y de forma análoga a lo que se ya se señaló con respecto a la suspensión acordada cuando se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, también en este caso se deberán agregar los días en que el procedimiento haya estado suspendido por esta causa para fijar la nueva fecha de expiración del plazo de resolución y notificación.

TERCERA.- Exposición general del régimen ambiental que afecta a la explotación de granjas porcinas en esta Comunidad Autónoma.

I. Según se explica en la propuesta de resolución que se analiza, para el ejercicio de la actividad porcina se exige obtener una previa autorización administrativa de carácter ganadero y la posterior inscripción de la explotación en el RREP.

El régimen ganadero sustutivo se contiene, pues, en los artículos 36 y 38 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (LSA), y en los artículos 3 y 6 del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas. El cumplimiento de estos dos requisitos permite que se pueda iniciar una explotación de animales o ampliar la ya existente.

Además, se deben satisfacer los requisitos específicos que se establecen en la normativa relativa a la especie ganadera concreta y a su sistema productivo. En lo que interesa, dichos requisitos relativos a la instalación, la ampliación o el cambio de orientación productiva, estaban recogidos para este caso en el -ya derogado- Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

En el ámbito regional, los cambios de orientación productiva deben ajustarse al procedimiento establecido en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de 23 de julio de 1996, por la que se dan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las Explotaciones Porcinas en la Región de Murcia. En este reglamento no se contempla, sin embargo, la exigencia de que se deba contar previamente con una autorización ambiental. No obstante, resulta evidente que la normativa ambiental sobrevenida impone restricciones al ejercicio de este tipo de actividad ganadera.

II. Con fundamento en lo dispuesto en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, incorporó al ordenamiento interno este instrumento como un trámite esencial que se incorporaba al procedimiento sustutivo de autorización o aprobación de determinados proyectos. Con posterioridad, mediante el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se modificó el Anexo I de este último, sometiéndose a evaluación de impacto ambiental las instalaciones de ganadería intensiva que superasen 2.000 plazas para cerdos de engorde o 750 plazas para cerdas de cría [Grupo

1.?Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, apartado f), 3^a y 4^a].

Precisamente, la técnica de la evaluación de impacto ambiental fue el eje en torno al cual se articuló el dispositivo de protección previsto en la, también derogada, Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 en relación con el apartado 2.3,d) del Anexo I, se exigía evaluación de impacto ambiental para las instalaciones de porcino de más de 350 plazas de reproductores en ciclo cerrado o para cebaderos que contasen con más de 800 cabezas.

El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio fue derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, que, a su vez, fue derogado por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA).

El artículo 9 LEA dispone, en términos generales, que la evaluación ambiental deba preceder a la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y los proyectos que estén incluidos en su ámbito de aplicación. O, en este último caso, en relación con los proyectos, que se formule la declaración responsable o la comunicación previa correspondientes.

En el Anexo I de esta Ley se exige el sometimiento a evaluación ambiental ordinaria de las instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganaderas que superen las 2.000 plazas para cerdos de engorde o las 750 plazas para cerdas de cría [Grupo 1. Ganadería. Apartado a) 3º y 4º].

III. En otro sentido, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, estableció 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, con el propósito de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

Sobre esa base, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCC), introdujo en España la autorización ambiental integrada, que supone una nueva figura de intervención ambiental con la que se pretende unificar en una sola las varias licencias o autorizaciones existentes para el control de la contaminación en sus diferentes ámbitos.

En el artículo 9 y en el apartado 9.3,b) del Anejo I se exige que cuenten con una autorización ambiental integrada las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg o 750 plazas para cerdas reproductoras. Además, se requiere que el otorgamiento de dicha autorización preceda a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias (art. 11.2 LPCC).

Se debe advertir que esta Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

De otra parte, conviene destacar que en el artículo 25 de la Ley regional 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (LPAI), se establece que se exigirá autorización ambiental integrada para la construcción, montaje, explotación o traslado, así como para la modificación sustancial de las instalaciones, en los supuestos establecidos por la legislación básica estatal. Y se añade que el régimen aplicable a la autorización ambiental integrada será el establecido por la legislación básica del Estado y en las disposiciones contenidas en la propia Ley.

En su redacción original, antes de dos modificaciones en 2020, el artículo 15 LPAI establecía que el otorgamiento de la autorización ambiental autonómica, su revisión o modificación, precederá a las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales sometidas a autorización administrativa previa.

CUARTA.- Régimen ambiental aplicable en el presente supuesto.

Como se ha expuesto, procede determinar si la Resolución que se pretende revisar adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho porque se hubiese incurrido en una de las causas tasadas que se mencionan en los apartados e) y f) del artículo 62.1 LPAC, esto es, haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y tratarse de un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se hubiesen adquirido facultades o derechos, cuando se careciese de los requisitos esenciales para ello.

Por tanto, debe conocerse previamente la trascendencia y esencialidad de los trámites ambientales que se omitieron.

I. En el momento en el que se presentó la solicitud de cambio de orientación productiva estaba en vigor, como ya se ha expuesto, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, asimismo derogado en la actualidad.

En el artículo 3 de esta norma con rango de ley se exigía que se sometiesen a evaluación de impacto ambiental los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad que se mencionasen en su anexo I. De hecho, en el Grupo 1 “Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería”, Apartado e), números 3 y 4, de ese anexo se imponía esa exigencia a las instalaciones de ganadería intensiva que superasen 2.000 plazas para cerdos de engorde y 750 plazas para cerdas de cría.

Por otra parte, se requería que ese trámite ambiental se realizase con carácter previo a la resolución administrativa que se adoptase para autorizar la actividad (art. 12.1). De acuerdo con ello, se preveía que constituía una infracción muy grave iniciar la ejecución de uno de esos proyectos sin que se hubiese obtenido previamente la declaración de impacto ambiental [art. 20.2,a)].

II. Asimismo, deben traerse a colación la LPAI y la LPCC, que estaban en vigor cuando se solicitó, en septiembre de 2013, el cambio de orientación productiva (de lechones a cebadero) de la explotación porcina.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 LPAI, se exige autorización ambiental integrada para la construcción, montaje, explotación o traslado, así como para la modificación sustancial de las instalaciones, en los supuestos establecidos por la legislación básica estatal.

De hecho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 LPCC, se somete a autorización ambiental integrada la explotación de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el anexo 1. Esta autorización precederá, en todo caso, a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones, y se adaptará a las modificaciones que se produzcan en las instalaciones. De igual modo, en el artículo 11.2 LPCC se reitera que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos.

Por su parte, en el anexo I se enumeran las categorías de actividades industriales y las instalaciones, y se concretan también los umbrales de capacidad, que requieren de la autorización mencionada. De acuerdo con ello, en el apartado 9.3, letra b), se alude a las instalaciones destinadas a la cría intensiva que cuenten con más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg.

Pero no se limita a ésta la exigencia de autorización ambiental integrada para la modificación de la citada instalación porcina. A lo anterior se añaden las previsiones que se contenían entonces en el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Así, por remisión del artículo 2, en el apartado 9.3,b) del Anexo 1, se imponía el sometimiento a dicho trámite para las instalaciones que dispusieran de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg o de 2.500 plazas para cerdos de cebo de más de 20 kg. Por lo tanto, si concurriese esta última circunstancia también resultaría necesario obtener con anterioridad a la autorización de la modificación de la instalación la autorización ambiental integrada pertinente.

En consecuencia, resulta claro que dicha autorización ambiental previa resultaba precisa cuando se pretendiese modificar una instalación porcina para criar de manera intensiva en ella más de 2.000 cerdos de cebo de más de 30 kg o más de 2.500 de más de 20 kg. En la propuesta de resolución que aquí se analiza se señala que las autorizaciones ambientales integradas se vienen otorgando cuando se superan las 2.500 plazas de cerdos de cebo de más de 20 kg ya que en España la cría intensiva de cerdos de cebo comienza con animales de 20 kg. Y conviene recordar que en este caso la solicitud se formuló para que la nueva instalación acogiese 3.596 plazas de cerdos de cebo.

Por último, hay que destacar que el otorgamiento de la citada autorización ambiental integrada debía preceder a los demás medios de intervención en la actividad de los ciudadanos, entre otros, las autorizaciones sustantivas,

que en este caso eran las autorizaciones ganaderas (art. 11.2 LPCC).

Por tanto, lo que se ha explicado evidencia que, de acuerdo con las normas medioambientales que se han reseñado, a la autorización y a la posterior inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva debieron haber precedido los trámites ambientales señalados, es decir, una declaración de impacto ambiental y una autorización ambiental integrada.

QUINTA.- De las causas de nulidad de pleno derecho a las que se alude en la propuesta de resolución y sobre su valoración como supuestos de invalidez absoluta.

I. Una reiterada jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1980), así como una abundante doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 1.494/2007) y la de este Consejo Jurídico plasmada en diversos Dictámenes emitidos como consecuencia de expedientes que le han sido sometidos, considera la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos al margen de cualquier intervención jurisdiccional, razón por la cual ha de ser objeto de interpretación restrictiva y sólo aplicable a aquellos supuestos en los que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad.

Por esa razón, las situaciones excepcionales en las que tal potestad haya de ser aplicada deben analizarse con suma cautela, procurando coherenciar los principios básicos de legalidad, en virtud del que se establece la posibilidad de revisar los actos administrativos cuando se constata su ilegalidad, y el de seguridad jurídica, que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa.

Con carácter inicial, resulta necesario recordar que, en relación con la declaración de impacto ambiental, el Tribunal Supremo ha declarado (en Sentencias de la Sala de Contencioso-Administrativo de 17 de noviembre de 1998 y de 13 de octubre de 2003, entre otras), que, no obstante su esencialidad, 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. Y que es ese acto definitivo que pone fin al procedimiento el que permitirá juzgar las infracciones cometidas en relación con el citado trámite ambiental, y que si se apreciasen ese acto final sería nulo porque los actos previos que le sirven de sustento lo son y transmiten el vicio al acto final.

Sentada esta premisa, el Consejo Jurídico considera que la Resolución de 28 de octubre de 2013 mencionada, por la que se acordó autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva solicitado, objeto de este procedimiento de revisión, está viciada de nulidad de pleno derecho.

Para alcanzar esa conclusión se debe tener en cuenta que los trámites ambientales omitidos revisten carácter precedente a los demás medios de intervención administrativa que se impongan sobre la actividad de los ciudadanos y, en particular, frente a cualquier otra autorización sustantiva que se deba conceder, según establecen las normas citadas.

A ese carácter de precedencia se añade el de esencialidad, que ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia relativa a la evaluación de impacto ambiental. Además, el artículo 29 LPCC impone el carácter vinculante de la autorización ambiental integrada cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22 de la misma 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 de manera reiterada y constante la jurisprudencia (en Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3^a, de 21 de mayo de 1997, 22 de junio de 2004 y 15 de marzo de 2005, por citar sólo algunas de ellas).

En el presente caso, se han omitido los trámites ambientales esenciales que se recogen en la LEA y en la LPCC, y este comportamiento ha merecido en ocasiones similares anteriores el reproche de nulidad de pleno derecho en diversos pronunciamientos judiciales que versaban sobre procedimientos de esa naturaleza.

Así, pueden citarse resoluciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de diversos Tribunales Superiores

de Justicia, como el de Madrid (Sentencias núms. 928/2004, de 10 de noviembre, y 472/2007, de 12 de marzo); Cataluña (Sentencias núms. 1175/2002, de 30 de diciembre; 743/2004, de 29 de octubre, y 586/2005, de 15 de julio); Andalucía (Sentencias núms. 427/2006, de 27 de febrero, y 1092/2006, 12 de junio), Comunidad Valenciana (Sentencia núm. 1281/2000, de 18 de septiembre) o, recientemente, Extremadura (Sentencia núm. 547/2014, de 12 de junio).

También el Tribunal Supremo, en su Sentencia, de la Sala 3^a, de 9 de marzo de 2004 (F.J. Decimoséptimo), considera motivo de nulidad de pleno derecho la omisión de la evaluación de impacto ambiental, más aún en el presente caso, cuando son dos los trámites que faltan, uno de ellos, la autorización ambiental integrada, 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 (...), 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".

De igual forma, se puede aludir a la Sentencia del mismo Tribunal y Sala, de 10 de julio de 2003, que confirma la dictada por la Sala de instancia, en tanto que declara la nulidad del pleno derecho por haberse omitido la exigencia de evaluar el impacto ambiental.

Y, asimismo, se pueden citar las Sentencias de la misma Sala del Tribunal Supremo de 4 y 5 de abril de 2013, en las que de manera similar se declara la nulidad de pleno derecho de dos resoluciones administrativas por haberse omitido la declaración de impacto ambiental.

Por último, debe recordarse que en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de octubre de 2006 (Comisión de la Comunidades Europeas/Portugal) se reconoce el carácter quasi-vinculante de la declaración de impacto ambiental para la efectiva aprobación de un proyecto sustantivo.

Del mismo modo, puede traerse a colación la doctrina de otros órganos consultivos como el Consejo de Estado, que en su Dictamen núm. 63/2001 consideró la evaluación de impacto ambiental como un presupuesto esencial en orden a la defensa del medio ambiente. En términos similares, se puede recordar que, en el Dictamen núm. 825/2005 ese Alto Cuerpo consultivo, consideró que en la modificación de un contrato administrativo se prescindió completa y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, entre otras razones, por la falta "de la correspondiente evaluación de impacto ambiental que pudiere precisarse", y entendió que procedía declarar la nulidad de pleno derecho del acto por el que se aprobó la citada modificación contractual.

En igual sentido, hay que reseñar que, en el Dictamen núm. 339/2004 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, se reconoce a la declaración de impacto ambiental el carácter de requisito o condición *sine qua non* para conceder una autorización en materia de gestión de residuos tóxicos y peligrosos. Por este motivo, se entendió que se había prescindido de un trámite esencial para elaborar la resolución y, por tanto, que se había dictado con ausencia del procedimiento legalmente establecido.

Finalmente, se debe destacar que estas mismas consideraciones se han acogido por este Órgano consultivo en dos de sus Dictámenes. Así, en el núm. 140/2007 se declaró incursa en nulidad absoluta la licencia concedida para una actividad ganadera sometida a evaluación ambiental conforme a la legislación aplicable, y que, sin embargo, se concedió con omisión de los preceptivos trámites ambientales. En este Dictamen se sostuvo la improcedencia de convalidar el defecto procedural señalado mediante el otorgamiento posterior de la declaración de impacto ambiental.

Y de manera similar, en el Dictamen núm. 13/2017 se entendió que la resolución que se revisaba estaba incursa en el vicio de nulidad, al haberse prescindido de un trámite esencial, cuya omisión equivale a la prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, como era la obtención previa de la citada declaración de impacto ambiental.

II. Procede ahora entrar a valorar la posible concurrencia o no de la causa de nulidad de pleno derecho de la resolución prevista en el artículo 62.1,f) LPAC, porque pudiera suponer un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquirieron facultades o derechos, pero se careciera de los requisitos esenciales para ello.

La doctrina del Consejo de Estado y la de otros órganos consultivos, como la de este Consejo Jurídico, ha venido reservando la indicada causa de nulidad para los supuestos realmente extremos (Dictamen del Consejo de Estado núm. 575/1999, de 25 de marzo), en los que no simplemente se discuta sobre la eventual ilegalidad de un acto administrativo, sino que además constituyan casos graves y notorios de falta del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto otorgó (Dictamen del mismo Alto Cuerpo consultivo núm. 576/1999, de 15 de abril).

En estos casos, conviene recordar que en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 3305/2000, de 5 de diciembre, confirmado por el posterior núm. 1483/2007, de 19 de julio, se explica que “*la referencia (...) a “requisitos esenciales” no se identifica con los requisitos o elementos de los actos administrativos en cuanto tienen como propósito objetivar una función administrativa, sino que en el contexto en que se sitúa la causa de nulidad de pleno derecho ha de entenderse propiamente referido a los presupuestos inherentes*”.

Con mayor claridad, en el Dictamen núm. 1.530/2002, de 18 de julio, ya había explicado que “*Para que este vicio se produzca no resulta suficiente una vulneración objetiva del ordenamiento, con independencia de la gravedad que revista, sino que es preciso que esta vulneración consista precisamente en la carencia, en la persona que adquiere una facultad o derecho, de un requisito esencial de carácter subjetivo*”.

Esta es, por tanto, la razón que motivó que en el Dictamen núm. 339/2004 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, ya citado, se señalase que no concurría esta causa concreta de nulidad de pleno derecho, ya que “*se refiere a [las] condiciones subjetivas del peticionario, y no a las objetivas, derivadas del planeamiento, que son las que se han tenido en cuenta para dictar la Resolución*”.

Y es, asimismo, la que justifica que este Órgano consultivo deba considerar que la resolución tantas veces citada adolece del vicio de nulidad de pleno derecho contemplado en el apartado e) del artículo 62.1 LPAC (haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido) y no del establecido en el siguiente apartado f) del mismo artículo, es decir, por carecer de los requisitos esenciales para adquirir facultades o derechos.

A esto hay que añadir que, de manera unánime y coincidente, en las resoluciones judiciales que se han mencionado se incardina el vicio de nulidad de pleno derecho consistente en la omisión de los trámites ambientales referidos en la causa que se refiere a la vulneración total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

SEXTA.- De los límites de la revisión.

Advertida la concurrencia de una causa de nulidad en la resolución objeto del presente procedimiento, procede ahora determinar si la revisión de oficio de dicho acto administrativo se ve impedida por la apreciación de las circunstancias que, conforme con lo dispuesto en los artículos 110 LPACAP y 106 LPAC, constituyen límites a la potestad de la Administración de dejar sin efecto sus propios actos.

Ya se ha indicado que la revisión de oficio es un instrumento que se debe emplear de manera excepcional, de modo que, aunque el acto administrativo pudiera adolecer de vicios que determinasen su nulidad radical o de pleno derecho, la Ley sujeta dicha potestad revisora a las importantes exigencias que se exponen seguidamente.

I. Caracterización general. El artículo 110 LPACAP, en términos coincidentes con los del artículo 106 LPAC, dispone que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En anteriores Dictámenes, por todos los núms. 302/2013 y 13/2017, recordábamos la doctrina sentada al efecto por otros órganos jurisprudenciales y consultivos en los siguientes términos:

“*El artículo 106 LPAC no es una norma interpretativa para restringir la apreciación de las causas de nulidad, sino una norma dirigida a limitar una potestad administrativa conectada con las causas de nulidad; potestad bien singular y exorbitante porque supone la de remoción de actos firmes por la propia Administración revisora (...) los límites a la potestad revisora no ignoran la existencia de los efectos de la nulidad, sino que pretenden*

atemperarlos. De ahí la referencia a la ponderación de las circunstancias concretas, y a estándares abstractos como la buena fe o la equidad, típicos de un sistema que atempera las consecuencias rigurosas en la aplicación de la Ley, cuando concurran motivos suficientes.

En tercer lugar, es claro que el artículo 106 de la Ley 30/1992, exige también una interpretación mesurada, pues en caso contrario acabaría convirtiéndose en un portillo de escape a las consecuencias de la nulidad, máxime si se considera que el legislador ha de sancionar con nulidad sólo las infracciones de invalidez extremadamente graves y el intérprete ha de aplicarlas, a su vez, prudentemente.

Ahora bien, no es menos cierto que el legislador ha consagrado en esta materia una solución contraria a la efectividad de la nulidad, y que al conceder esa posibilidad (sin perjuicio de la insanabilidad de la nulidad), y con prescripciones tan generales es claro que ha pretendido dotar al artículo 106 de un espacio de aplicación que debe ser identificado en función de las circunstancias presentes en cada caso.

El significado institucional del precepto en cuestión lo aclara el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de enero de 2006 (entre otras que participan de la misma fundamentación) al subrayar que "la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro".

Como bien apunta dicha sentencia, "el problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto".

La única manera de compatibilizar estos derechos, precisa la referida sentencia, "es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos" y en este plano, dada su redacción, "parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del artículo 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego..." (Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen núm. 245/2010).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1096/2018, de 26 de junio, incide en las mismas ideas:

"En definitiva, si de un lado en el art. 102 de la Ley [LPAC] se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el art. 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, en tre otros factores. Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige "dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes". Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que: "[...] la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares" (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando "el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser

torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe", tal y como señala la sentencia de 1 de julio de 2008 (rec. núm. 2191/2005)...".

El Consejo de Estado, por su parte, precisa que "*la finalidad de los límites a la revisión de oficio, como señalaba el dictamen de este Alto Cuerpo Consultivo de 12 de marzo de 2015, número 1.118/2014, "no es otra que la de moderar la rigidez de la declaración de nulidad de pleno derecho al garantizar, frente a la posibilidad de que en cualquier momento se declare dicha nulidad, un elemento esencial para las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, cual es la seguridad jurídica"* (Dictamen núm. 835/2019).

Es necesario, entonces, encontrar el punto de equilibrio entre los principios en conflicto para el adecuado ejercicio de las facultades de revisión de oficio, obligando a la Administración a ponderar la repercusión que para el interés público y para el particular afectado tendrían tanto la eliminación del acto como su mantenimiento.

II. El transcurso del tiempo como circunstancia obstativa al ejercicio de la potestad de revisión.

1. El paso de un importante período de tiempo desde que se dictó el acto cuya revisión se pretende puede determinar que la declaración de su invalidez afecte seriamente al principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución (CE) y vulnere el principio de confianza legítima de los ciudadanos en la Administración. El plazo a tener en cuenta para que el ejercicio de la revisión sea considerado abusivo (por resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes) variará en función de las circunstancias concurrentes, sin que sea factible efectuar determinaciones apriorísticas, ni deba realizarse su apreciación por referencia a los plazos de prescripción o caducidad, cuyo vencimiento puede dar lugar a la concurrencia del otro límite de la revisión que supone la prescripción de acciones, que es un motivo al que también se refiere -en primer lugar- el artículo 110 LPACAP.

Es importante destacar que, con independencia del tiempo transcurrido, éste no es por sí solo suficiente para obstar a la revisión, sino que es necesario que dicha circunstancia puramente fáctica implique, además, la vulneración de los principios contenidos en la segunda parte del precepto (la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes), haciendo que la situación jurídica creada por el acto ilegal y consolidada por el paso del tiempo sea más merecedora de protección, en aras a garantizar la seguridad jurídica, que la exigencia de depuración de los actos nulos impuesta por el principio de legalidad.

Como se indica con claridad en el Dictamen núm. 334/14, de 30 de julio, del entonces Consejo Consultivo de Madrid, "*la prescripción de acciones o el transcurso del tiempo por sí sólo, que en el presente caso ni siquiera concurre, no basta para que operen los límites del art. 106 [LPAC], ya que es preciso, además, que el tiempo transcurrido -u otras circunstancias- consoliden situaciones jurídicas cuya remoción pueda resultar contraria, en el caso concreto, a la buena fe, a la confianza generada, a la equidad, etc.*"

Así lo entiende, asimismo, la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1096/2018, de 26 de junio, como también la del mismo órgano jurisdiccional núm. 1404/2016, de 14 de junio, según la cual "*El citado precepto [106 LPAC] contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. (...) Y es cierto que desde que se produjo la irregular transmisión inicial del bien al Estado han transcurrido más de treinta años, plazo que puede conllevar las consecuencias prescriptivas de acciones y adquisitivas que el Consejo de Ministros señala. Sin embargo, tales circunstancias no acreditan, en el caso presente, que la declaración de nulidad resulte contraria a la equidad, buena fe, derechos de los particulares o las leyes, tal como requiere el artículo 106 de la Ley 30/1992*".

De ahí que sea imprescindible, huyendo de afirmaciones genéricas o apriorísticas, el análisis del caso concreto para determinar si la consolidación de la situación jurídica la hace digna de protección, no sólo en atención al tiempo transcurrido, sino también en consideración a otros elementos que en conjunción con aquél incidirán en la apreciación de si el ejercicio de las potestades de revisión resulta contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes.

Entre dichos elementos, la jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos han señalado la actitud activa o pasiva de los interesados en la defensa de sus derechos (STS de 15 de octubre de 2012, rec. 3493/2011) y de la propia Administración en la salvaguardia del interés público, la perdurabilidad en el tiempo de los efectos del acto

cuya invalidez se pretende (Dictámenes de este Consejo Jurídico núms. 13 y 77/2017, y 307/2022, entre otros), la afectación a los derechos de terceros (Dictamen del Consejo de Estado núm. 835/2019) o el consentimiento expreso y la confirmación del acto nulo mediante actos posteriores de la misma Administración (Dictamen del Consejo de Estado núm. 69/2004, como, también, en el mismo sentido, el entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen núm. 56/2009).

2. En el supuesto sometido a consulta, el acto que se pretende declarar nulo se dictó hace 9 años y habilitó a la interesada para modificar la orientación productiva del negocio y ampliar su capacidad. En la medida en que se trata de una explotación ganadera, es soporte de una actividad económica que se ha venido desarrollando durante todo este tiempo con plena normalidad y con el beneplácito de la Administración regional, habiendo realizado los titulares de la explotación porcina inversiones en la confianza de que la situación jurídica creada por la autorización ya citada se iba a mantener inalterada o estable.

En este sentido, pues, el transcurso del largo tiempo citado y el hecho de que el acto hubiese permitido la ampliación de un negocio ganadero podrían operar, en principio, como límites a la potestad revisora de la Administración regional. No hace falta reiterar que la declaración de nulidad del acto pudiera suponer una quiebra manifiesta de la confianza que la interesada podría haber depositado en la Administración y en el mantenimiento de las situaciones que ella ayudó a crear por medio de su autorización. Y que debiera prevalecer, entonces, el principio de seguridad jurídica al que se ha hecho mención.

Pese a ello, el criterio de este Consejo Jurídico es más favorable a declarar la preferencia, en este caso, del criterio o principio de legalidad, lo que supone entender que los dos elementos anteriormente expuestos (tiempo transcurrido y trascendencia económica del acto) no operan como límites a la potestad revisora administrativa.

No parece necesario insistir en la trascendencia y esencialidad de los trámites que se omitieron y de la finalidad que se perseguía con ellos, que no es otra que la de garantizar que la afección al medio ambiente que, sin duda, provocan las explotaciones ganaderas intensivas como la de la interesada, quede sujeta a condiciones, límites o restricciones y controles estrictos, para minimizar sus perniciosas consecuencias sobre el entorno, y permita así conciliar el legítimo interés económico de sus titulares con el general de la protección ambiental.

Del mismo modo, ha de convenirse que el otorgamiento de la autorización de cambio de orientación productiva, en tanto que acto administrativo habilitante de la actividad ganadera en los términos y con los límites allí establecidos, extiende sus efectos hasta el presente en la medida en que aquella actividad se sigue desarrollando en la actualidad.

Tampoco puede olvidarse que la conciencia social imperante en nuestro tiempo otorga a los intereses generales relacionados con la preservación del medio ambiente una singular prevalencia como principio rector de la política social y económica (art. 45 CE) y que ha inspirado de manera correlativa los ordenamientos jurídicos nacional y europeo. Ello ha motivado que, de forma progresiva, se hayan ampliado los controles e impuesto restricciones con la finalidad de salvaguardar aquellos intereses.

Cabría añadir, además, que el origen europeo de las normas ambientales incumplidas aconseja una aplicación aún más prudente, si cabe, de los impedimentos al ejercicio de las potestades de revisión establecidos en el artículo 110 LPACAP, en orden a evitar que con ocasión de su aplicación pudiera llegar a consolidarse una situación jurídica contraria, aun de forma mediata, a las directivas antes citadas y al principio de efectividad del Derecho comunitario.

Lo expuesto determina que no pueda considerarse como más digna de protección la situación jurídica derivada de un acto administrativo emanado con omisión de los trámites (que deben considerarse, por tanto, esenciales) que persiguen garantizar el ajuste de la explotación a los valores y normas ambientales, aunque se haya visto consolidada por el paso del tiempo, y que dicha situación haya de prevalecer sobre el interés general a la protección del medio ambiente. En consecuencia, no aprecia este Órgano consultivo que existan límites a la facultad de revisión que impidan que la Administración regional pueda ejercitárla en este concreto supuesto de hecho.

III. Otras circunstancias.

Ya se ha señalado en la Consideración quinta cómo la ausencia de los trámites ambientales constituye una causa

de nulidad del acto cuya revisión de oficio se pretende y que el otorgamiento de tales autorizaciones con posterioridad al dictado de la resolución objeto del procedimiento administrativo no puede sanarla mediante convalidación, pues de conformidad con el artículo 52 LPACAP, no cabe la convalidación de los actos nulos de pleno derecho.

Ahora bien, interesa analizar si la aprobación de la declaración de impacto ambiental (en diciembre de 2018) y de la autorización ambiental integrada (en septiembre de 2020) para un nuevo cambio de orientación productiva de la misma explotación ganadera en cuestión, cinco y siete años después de haberse autorizado el cambio inicial de orientación productiva, pudiera incidir en las potestades revisoras de la Administración regional al operar como límite de aquéllas, al considerar que una vez cumplimentados los trámites ambientales la declaración de nulidad de la autorización de cambio de orientación productiva pudiera resultar contraria a la equidad, que “según establece el artículo 3.2 del Código Civil, es un criterio de interpretación e integración extensible a la aplicación de cualquier norma jurídica; un criterio que, según ha subrayado la mejor doctrina, pretende humanizar y flexibilizar la aplicación individualizada de las normas jurídicas cuando o el resultado de su estricta observancia, en el contexto de las singulares circunstancias concurrentes, pueda resultar contrario a otros principios o valores del ordenamiento jurídico” (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de diciembre de 2013, rec. 1240/2012).

Ya dijimos *supra* que los límites de la revisión obligaban a encontrar el punto de equilibrio entre los principios en conflicto de legalidad y de seguridad jurídica para el adecuado ejercicio de la potestad, obligando a la Administración a ponderar la repercusión que, para el interés público y para el particular afectado, tendría tanto la eliminación del acto como su mantenimiento.

A tal efecto, en el Dictamen núm. 105/2008 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha se considera que la revisión de oficio de la concesión de una licencia de taxi 10 años más tarde de su otorgamiento, y una vez que la interesada ya cumplía con todos los requisitos para el ejercicio de dicha actividad, sería contraria a los principios de equidad y seguridad jurídica, conforme a las siguientes consideraciones:

“Debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la potestad revisora en este momento no supondría beneficio alguno para el interés público por cuanto que el titular de la licencia dispone actualmente, y desde hace nueve años, de todos los requisitos para el desarrollo del servicio cuando, por el contrario, el perjuicio a éste sería considerable toda vez que se le vendría a privar de su medio de subsistencia (...) La necesaria observancia de los límites imperativos fijados en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las consideraciones derivadas de las circunstancias expuestas, hacen considerar a este Consejo que la naturaleza de la infracción, la intensidad del daño, que es desconocido, no justifican el sacrificio de derechos individuales por lo que considera que la facultad revisora del Ayuntamiento viene limitada por lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que impone la emisión de un dictamen desfavorable a la nulidad pretendida”.

También el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 780/2009 acude, entre otros, a criterios de equidad para descartar la procedencia de la revisión en un supuesto en que se pretendía la nulidad por ausencia de un requisito esencial que, sin embargo, a la fecha en que habría de procederse a la revisión del acto la interesada ya cumplía.

En el supuesto ahora sometido a consulta, la resolución de 28 de octubre de 2013 se pretende anular en la medida en que se habría otorgado a pesar de la omisión de trámites esenciales del procedimiento como la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, que resultaban preceptivas en atención a la normativa aplicable y a las características de la explotación ganadera. De hecho, no se ha discutido en el expediente que tales trámites ambientales eran preceptivos y que los titulares de la explotación no los había cumplimentado al momento de dictarse la resolución que ahora se pretende anular.

Sin embargo, consta en el expediente que, con ocasión de una nueva solicitud de cambio de orientación productiva y ampliación de la capacidad de la misma explotación, se obtuvieron la correspondiente declaración de impacto ambiental en el año 2018 y autorización ambiental integrada en el año 2020. Así se acredita con la aportación al expediente de la copia de la autorización ambiental integrada y de la licencia municipal de obras correspondiente. Adviértase que, si bien dichas declaración y autorización ambientales se otorgaron en el curso de un procedimiento diferente de aquel que culminó con la resolución de 28 de octubre de 2013, tienen por objeto la misma explotación y permiten una importante ampliación de capacidad de la misma, que pasaría de las 3.596 plazas de cebo entonces autorizadas a un máximo de 7.200, lo que supondría un incremento casi del 100%, y que se autorizaría tras evaluar el impacto ambiental de la explotación ampliada.

Según se desprende del expediente, la resolución del órgano sustantivo autorizando el cambio de orientación productiva y la ampliación e inscribiendo dicho incremento autorizado de la capacidad en el RREP aún no se habría producido, por lo que no podría afirmarse con seguridad que, a pesar de haber obtenido la declaración de impacto positiva y la autorización ambiental integrada para la ampliación ésta pudiera materializarse de forma efectiva.

No obstante, ha de considerarse que este nuevo procedimiento se inició en octubre de 2013 mediante la oportuna solicitud de los titulares de la explotación y que aunque la normativa que regula este tipo de procedimientos no le fija un plazo específico (artículos 8 y 11 de la Orden de 23 de julio de 1996, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, por la que se dan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas en la Región de Murcia), en la sede electrónica de la Administración regional se indica que su plazo de resolución es de seis meses. Frente a dicha previsión, a la fecha de evacuación de este Dictamen, ya habrán transcurrido casi 10 años desde que se inició la tramitación, sin que conste que la demora en resolver el procedimiento de autorización e inscripción del cambio de orientación productiva y ampliación solicitada se deba a la pasividad de la interesada o a cualquier otra causa a ella imputable. Por otra parte, dicha tardanza en la tramitación se compadece mal con el exhorto que el artículo 42.1 LEA, efectúa al órgano sustantivo para que, una vez realizada la evaluación ambiental, otorgue la autorización del proyecto en un “plazo razonable”.

Por tanto, en la medida en que pesa sobre la Administración competente la obligación de resolver de forma expresa acerca de la ampliación de la explotación solicitada por la interesada, ha de señalarse que, incluso aunque el procedimiento de autorización de cambio de orientación productiva y ampliación iniciado en 2013 finalizara con una estimación de las pretensiones de la mencionada interesada, los límites a las potestades de revisión del artículo 110 LPAC no operarían, pues la evacuación y publicación de la declaración de impacto ambiental y la adopción de la autorización ambiental integrada con posterioridad a la resolución del órgano sustantivo, como ya hemos señalado no convalida el acto afecto de nulidad, sin que el mero transcurso de un plazo de 9 años desde que se dictó aquél pueda convertirse en un obstáculo para su invalidez, conforme se ha razonado supra.

Como se ha destacado en el reciente Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 109/2023, el carácter necesariamente previo de los trámites ambientales está en íntima conexión con su finalidad, pues una evacuación tardía, con posterioridad al acto sustantivo de autorización del cambio de orientación productiva llevaría a la frustración de aquella finalidad. El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia (STC) 13/1998, de 22 de enero, califica la evaluación de impacto ambiental como “*técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo (...), dirigida a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por particulares*”.

Sigue diciendo la referida STC 13/1998 que “*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 (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesionar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2.º). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa*”.

La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla. Para que esas finalidades se vean satisfechas, 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 significativo potencial contaminador”.

En atención a su naturaleza y su forma de operar respecto de la autorización a otorgar por el órgano sustantivo, de la que tienen un carácter instrumental, los indicados trámites ambientales han de evacuarse con carácter previo

a aquélla para que puedan cumplir con su finalidad y razón de ser preventivas, y así lo establecen de forma expresa las normas reguladoras.

De ahí que los límites a las potestades de revisión del artículo 110 LPACAP no operarían en el supuesto sometido a consulta, pues la evacuación y publicación de la declaración de impacto ambiental y la adopción de la autorización ambiental integrada no constituyen un mero requisito formal del procedimiento, sino que su virtualidad determinante no sólo del sentido positivo o negativo de las autorizaciones a otorgar por el órgano sustantivo, sino también de su propio contenido, deviene inútil si tan esenciales trámites no se evacuan con anterioridad a la resolución del procedimiento sustantivo. De modo que la consolidación de la explotación ganadera por el transcurso del tiempo no puede prevalecer frente a la defensa del medio ambiente, por lo que no puede constituirse en un obstáculo para la invalidez de la resolución cuya nulidad se pretende.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución de 28 de octubre de 2.013, a la que se hace referencia en el cuerpo de este Dictamen, por estar incursa en el supuesto de nulidad que se menciona en el artículo 62.1,e) LPAC.

No obstante, V.E. resolverá.

