



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 207/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de julio 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 10 de mayo de 2023 (COMINTER 120640), sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, relativa a la explotación porcina de D.^a X (exp. 2023_156), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4 de septiembre de 2018, la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura resuelve autorizar e inscribir en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas el cambio de orientación productiva de la explotación código REGA ES300210540086, de la que es titular D.^a X, tras superar la inspección veterinaria y obtener el informe favorable del Servicio de Sanidad Animal. Se autoriza el cambio de orientación productiva con una capacidad máxima de 2.877 cerdos de cebo.

SEGUNDO.- En enero de 2020, y con ocasión de la tramitación de un expediente de autorización ambiental promovido por otro interesado, un tercero habría alegado que en el procedimiento de cambio de orientación productiva se omitieron los trámites de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental, que según el alegante 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, con fecha 16 de marzo de 2020 el Servicio de Sanidad Animal formula consulta al Servicio Jurídico de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca que, el 15 de junio de 2020, informa: “... *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, de 15 de junio de 2020, tras exponer el régimen aplicable a las autorizaciones y trámites ambientales concernidos y confirmar su preceptividad en los procedimientos de cambio de orientación productiva como el instado en su día por el titular de la explotación, concluye que procede iniciar procedimiento de revisión de oficio en orden a declarar su nulidad, al entender que la resolución de autorización de cambio de autorización productiva estaría incurso en la causa de nulidad establecida por el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

TERCERO.- En cumplimiento de lo indicado en el informe jurídico, con fecha 22 de marzo de 2022 se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 4 de septiembre de 2018, de la Dirección General

de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, por la que se acuerda la autorización e inscripción en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas del cambio de orientación productiva, de tipo mixto a cebadero, de la explotación porcina con código REGA ES300210540086, ubicada en Fuente Álamo, y cuya titular es D.^a X, pasando de un capacidad de 405 cerdas reproductoras a 2.877 plazas de cerdos de cebo.

La Orden de inicio del procedimiento de revisión de oficio no consta en el expediente, como tampoco los trámites integrantes del indicado procedimiento.

CUARTO.- El 28 de octubre de 2022 se declara la caducidad del procedimiento de revisión.

QUINTO.- Con fecha 23 de noviembre de 2022 se dicta Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, por la que se acuerda el inicio de un nuevo procedimiento de revisión de oficio de la referida resolución de 4 de septiembre de 2018, 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”*.

Esta orden se notifica a la interesada mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado del 26 de enero de 2023, una vez intentada sin éxito la notificación personal en el domicilio que consta en la solicitud de cambio de orientación productiva, con apertura de un trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Consta en el expediente, no obstante, que el 23 de febrero de 2023 fue entregada la notificación a la interesada en una oficina de Correos.

SEXTO.- El 13 de febrero de 2023, D.^a X presenta alegaciones para oponerse a la revisión de oficio incoada, manifestando que se le coloca en indefensión, que se han omitido trámites esenciales como el Dictamen de este Consejo Jurídico, que la revisión iniciada es contraria al principio de seguridad jurídica, a la equidad, al principio de confianza legítima, a los derechos de terceros y a intereses colectivos, dado que esta revisión se enmarca en otra más global por la que la Administración regional está revisando todas las autorizaciones de cambio de orientación productiva otorgadas sin autorización ambiental. Por otra parte, invoca los límites a las potestades revisoras de la Administración dado el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución que se pretende anular, tiempo durante el que la Administración ha conocido los movimientos de animales de la explotación, y que ha funcionado de forma intachable durante años, habiendo pasado, satisfactoriamente, todas las inspecciones necesarias y habiendo recibido todas las autorizaciones pertinentes para el ejercicio de la explotación. Durante todos los años transcurridos desde la autorización que ahora se pretende anular, la titular ha realizado cuantiosas inversiones económicas que, de prosperar la revisión incoada, devendrían inútiles, al tiempo que se le generaría un perjuicio económico gravísimo que valora de forma inicial en 90.000 euros, más la pérdida de la inversión de 300.000 euros realizada en su día para el cambio de orientación productiva.

Entiende, no obstante, que la carga ganadera de la explotación, tras el cambio de orientación productiva que se le autorizó en septiembre de 2018 es menor a la que tenía autorizada con anterioridad como explotación de ciclo cerrado, por lo que no serían preceptivos los trámites ambientales omitidos.

Por otra parte, alega la interesada que la explotación tiene solicitadas la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, y que su no resolución se debe, únicamente, a la pasividad del órgano competente. En cualquier caso, entiende que, una vez se evacuen dichos trámites ambientales, lo procedente sería la convalidación del cambio de orientación productiva, por lo que solicita la suspensión del procedimiento de revisión de oficio hasta que se resuelva sobre la declaración y la autorización ambiental.

Recusa, asimismo, a la instructora del procedimiento, al considerar que su vinculación con la Consejería impulsora del procedimiento afecta a su imparcialidad y objetividad.

SÉPTIMO.- El 21 de marzo de 2023 propone el Servicio Jurídico de la Consejería consultante *“acordar la nulidad de la Resolución de 4 de septiembre de 2018 de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, 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 ES300210540086, 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”*.

OCTAVO.- El 23 de marzo se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

El día anterior, el 22 de marzo, 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”.

Consta en el expediente la notificación a la interesada el 26 de abril de 2023.

NOVENO.- El 3 de mayo de 2023 la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe 39/2023 en sentido favorable a la revisión de oficio de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende.

DÉCIMO.- El 8 de mayo se aprueba una copia autorizada de Orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio para su sometimiento a consulta de este Consejo Jurídico, lo que se lleva a efecto el pasado 10 de mayo, mediante oficio al que se acompaña copia del expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

El 8 de mayo se acuerda, asimismo, la suspensión del plazo máximo de resolución del procedimiento con ocasión de la solicitud de Dictamen, y por el tiempo que medie entre dicha solicitud y la recepción del informe por parte de la instrucción. Se ordena, asimismo, 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 y órgano competente para resolver.

I. El acto que es objeto de revisión se identifica con la Resolución de 4 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, 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 ES300210540086, de la que es titular D.^a X.

Dicha resolución, de conformidad con el artículo 114 LPACAP, no pone 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 de la revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 LPACAP, en cuya virtud, 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. 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 acto impugnado, es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio el Consejero consultante, toda vez que los artículos 16.2, letra g), y 33.1, letra 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 Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura ahora objeto de revisión, hubiesen sido dictados por los demás órganos de su Consejería.

IV. En cuanto al régimen jurídico aplicable, tratándose el acto a revisar de una resolución dictada con posterioridad al 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la LPACAP, tanto el régimen sustantivo de las causas de nulidad como el del procedimiento a seguir, será el establecido en dicha Ley.

TERCERA.- Del procedimiento.

El artículo 106 LPACAP habilita a las Administraciones Públicas, 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.

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 la titular 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 del procedimiento, por lo que, *prima facie*, se habrían cumplido todos los trámites preceptivos.

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 estos supuestos, el plazo de duración de un procedimiento se cuenta desde la fecha del acuerdo de iniciación, que en este caso se adoptó el 22 de noviembre de 2022, una vez declarada la caducidad del anterior. Así pues, el cumplimiento del plazo se habría producido el 22 de mayo de 2023.

No obstante, ya se ha expuesto que se suspendió el procedimiento desde que el 23 de marzo de 2023 se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos hasta que se recibió el 3 de mayo siguiente. 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 prolongue dicha fecha.

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

De igual modo, se constata que se ha acordado 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 esa 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, sin que se haya incorporado al expediente documentación acreditativa de la notificación efectuada al titular de la explotación de la solicitud del dictamen.

CUARTA.- Exposición general del régimen ambiental al que se someten las explotaciones porcinas en esta Comunidad Autónoma.

I. Según se explica en la propuesta de resolución, para el ejercicio de la actividad ganadera en el sector porcino, y en lo que trasciende al supuesto sometido a consulta, se exige obtener una previa autorización administrativa de carácter ganadero y la posterior inscripción de la explotación en el RREP, conforme a lo establecido 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 esos dos requisitos permite que se pueda iniciar dicha actividad en una explotación de animales nueva, cambiar su orientación productiva o zootécnica, 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 aquí interesa, dichos requisitos relativos a la instalación, la ampliación o el cambio de orientación productiva, a la fecha de presentación de la solicitud que dio lugar a la resolución cuya nulidad ahora se pretende, estaban recogidos 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 de forma expresa la exigencia de una autorización previa de carácter ambiental. No obstante, la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de diversas normas comunitarias ha determinado una implantación progresiva de importantes requisitos y condicionantes ambientales para las explotaciones ganaderas, vinculados a su capacidad y sistema productivo, que no pueden ser desconocidos en los procedimientos sustantivos de autorización de aquéllas.

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 en la legislación estatal este instrumento como un trámite esencial que se agregaba al procedimiento sustantivo de autorización o aprobación de determinados proyectos.

De hecho, mediante el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del citado Real Decreto Legislativo, se modificó el Anexo I para exigir el sometimiento a evaluación de impacto ambiental a las instalaciones de ganadería intensiva que superasen una capacidad de 2.000 plazas para cerdos de engorde o de 750 plazas para cerdas de cría [Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, apartado f), 3ª y 4ª].

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, se derogó mediante 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 sea anterior a la adopción, aprobación o autorización de los planes, los programas y los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación.

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. Por su parte, 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, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

Sobre esa base, la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCC), introdujo en el ordenamiento jurídico español 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 los apartados 9.3, b) y c) 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 la dicha autorización preceda a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones (art. 9) y a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias (art. 11.2).

Esta Ley ha sido derogada por el hoy vigente 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 (TRLPCC), que recoge en sus artículos 9, 11 y apartados 9.3, b) y c) del Anejo I la regulación que se ha reseñado *supra*, contenida en los mismos preceptos de la Ley refundida.

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 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, previa a sendas modificaciones realizadas en 2020, el artículo 15 de la 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.

QUINTA.- Régimen ambiental aplicable al supuesto sometido a consulta.

Como se ha expuesto, procede determinar si la resolución que se pretende revisar adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho, por incurrir en las causas establecidas en los apartados e) y f) del artículo 47.1 LPACAP, 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 adquirieron facultades o derechos, cuando se carecía de los requisitos esenciales para ello.

A tal efecto, y como determinación previa, ha de establecerse la trascendencia y esencialidad de los trámites ambientales que se omitieron.

I. Como ya se ha expuesto, en el Anexo I LEA se exige el sometimiento a evaluación ambiental ordinaria [Grupo 1. Ganadería. Apartado a), 3º y 4º] 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. Y en el artículo 9.1 se requiere que ese sometimiento sea anterior a la autorización del proyecto.

El párrafo segundo de este mismo precepto dispone de forma expresa que *“carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental”*.

II. Además, habrá que atender a la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada (LPAI), ya citada, y al TRLPCC, ya en vigor cuando se solicitó, el 8 de junio de 2018, el cambio de orientación productiva (de tipo mixto 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 el artículo 9 TRLPCC se somete a autorización ambiental integrada la explotación de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el anejo I. Y se añade que esa autorización precederá, en todo caso, a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones, y que se adaptará a las modificaciones que se produzcan en las instalaciones. Asimismo, en el artículo 11.2 TRLPCC 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 anejo 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, b) se alude a las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos 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, con precedente en el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, se contienen en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Así, por remisión del artículo 6, en el apartado 9.3, c) del Anejo 1 se establece una equivalencia en términos de

contaminación entre las instalaciones destinadas a la cría intensiva de más de 750 plazas de cerdas reproductoras con la de 2.500 plazas de cerdos de cebo de más de 20 kg. Por lo tanto, si concurre esta última circunstancia, también resulta necesario obtener con anterioridad a 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 este último supuesto es el más habitual en España porque la cría intensiva de cerdos de cebo comienza con ese tipo de animales de 20 kg, precisamente. Y conviene recordar que la solicitud se formuló en este caso para que la nueva instalación acogiese 3.030 plazas de cerdos de cebo, aunque finalmente se autorizó una capacidad máxima de 2.877 plazas.

Por último, hay que recordar 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 serían las autorizaciones ganaderas.

En consecuencia, lo que se ha explicado evidencia que, de acuerdo con las normas medioambientales reseñadas, 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.

SEXTA.- De las causas de nulidad invocadas en la propuesta de resolución.

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 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 cohonestar 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, si se apreciase, 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 4 de septiembre de 2018, por la que se acordó autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva, 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 se caracterizan en la Ley como previos a los demás medios de intervención administrativa que se impongan sobre la actividad de los ciudadanos y, en particular, frente a cualquier autorización sustantiva que se deba conceder, según establecen las normas citadas.

A este carácter se añade el de esencialidad, que ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia relativa a la evaluación de impacto ambiental. Es ilustrativo de la trascendencia de estos trámites ambientales, que el artículo

29 TRLPCC, bajo el epígrafe de “coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas”, otorgue a la autorización ambiental integrada carácter vinculante para la autoridad local, cuando aquélla 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.

Sentada la esencialidad y relevancia de los trámites omitidos, ha de atenderse a que el supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 47.1,e) LPACAP (y en idénticos términos en el 62.1, e, LPAC, referencia normativa de la jurisprudencia y doctrina consultiva que a continuación se expone) 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, las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de mayo de 1997, de 22 de junio de 2004, y de 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 el TRLPCC, y este comportamiento ha merecido en ocasiones precedentes el reproche de nulidad de pleno derecho en diversos pronunciamientos judiciales que versaban sobre procedimientos autorizatorios en los que los referidos trámites resultaban preceptivos.

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, de Extremadura (Sentencia núm. 547/2014, de 12 de junio).

También el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala 3ª, de 9 de marzo de 2004 (FJ Decimoséptimo), considera motivo de nulidad de pleno derecho la omisión de la evaluación de impacto ambiental:

“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, 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 de pleno derecho por haberse omitido la exigencia de evaluar el impacto ambiental.

Y, en esa línea jurisprudencial, 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 cuasi-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 a 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 pudiese precisarse”, y consideró que procedía declarar la nulidad de pleno derecho del acto por el que se aprobó la modificación del mencionado contrato.

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 entiende que se ha prescindido de un trámite esencial para elaborar la resolución y, por tanto, que se ha dictado con ausencia del procedimiento legalmente establecido.

Por último, hay que destacar que estas mismas consideraciones se han acogido por el Consejo Jurídico de la

Región de Murcia en dos de sus Dictámenes. Así, en el núm. 140/2007 se declaró incurso en nulidad absoluta la licencia concedida para una actividad ganadera sometida a evaluación ambiental conforme a la legislación aplicable y que, sin embargo, se dictó con omisión de los preceptivos trámites ambientales. Este Dictamen negó, asimismo, la posibilidad de convalidar el defecto procedimental señalado mediante el otorgamiento posterior de la declaración de impacto ambiental.

Y, de manera similar, en el núm. 13/2017, se entendió que la resolución que se revisaba estaba incurso 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 obligada obtención previa de la citada declaración de impacto ambiental.

En consecuencia, la resolución cuya invalidez se pretende en el procedimiento de revisión de oficio sobre el que versa el presente Dictamen es nula, ex artículo 47.1 letra e) LPACAP, al haberse prescindido en su dictado de dos trámites de carácter esencial como son la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, que hubieron de ser formulada y dictada, respectivamente, con carácter previo a la autorización sustantiva.

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 47.1.f) LPACAC, porque fuera un acto contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquiriesen facultades o derechos careciendo 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 le 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 también que la resolución tantas veces citada adolece del vicio de nulidad de pleno derecho contemplado en el apartado e) del artículo 47.1 LPACAP (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, de forma coincidente con las resoluciones judiciales mencionadas *supra* en las que de forma unánime se incardina el vicio de nulidad de pleno derecho consistente en la omisión del trámite ambiental referido, como un supuesto de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido de los contemplados por el artículo 62.1, e) LPAC, hoy 47.1, letra e) LPACAP.

SÉPTIMA.- De los límites de la revisión.

Advertida la concurrencia de 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 al artículo 110 LPACAP (antes el 106 LPAC) constituyen límites a la potestad de la Administración de dejar sin efecto sus propios actos.

I. Caracterización general.

El artículo 110 LPACAP, con redacción idéntica al 106 LPAC en lo que trasciende al supuesto sometido a consulta, 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 números 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 Dictamen 245/2010).

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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, entre 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 (RJ 2008, 3335) (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 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 tendría 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 transcurso de un importante lapso de tiempo desde que se dictó el acto cuya revisión se pretende puede determinar que su declaración de invalidez afecte seriamente al principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 CE, y puede violar la confianza legítima de los ciudadanos en la Administración. El plazo a considerar 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 debe realizarse su apreciación por referencia a los plazos de prescripción o caducidad, cuyo vencimiento puede dar lugar a la concurrencia de otros límites de la revisión, como la prescripción de acciones a que también se refiere 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 o estándares 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.

Así lo entiende la ya citada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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 números 13 y 77/2017, y 307/2022, entre otros), la afectación a los derechos de terceros (Dictamen del Consejo de Estado 835/2019), el consentimiento expreso o la confirmación del acto nulo por actos posteriores de la misma Administración (Dictamen del Consejo de Estado 69/2004), o la falta de utilidad material de la revisión cuando hubiera de operar sobre actos cuyos efectos se hubieran ya extinguido por completo (Dictamen de este Consejo Jurídico 19/2021, con cita del Dictamen del Consejo de Estado 563/2011; también, en el mismo sentido, el entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 56/2009).

2. En el supuesto sometido a consulta, el acto que se pretende declarar nulo se dictó hace ya más de cuatro años, y habilitó a la interesada para modificar la orientación productiva de la granja y 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, según se afirma por la interesada, sin incidencias de tipo disciplinario y con el beneplácito de la Administración regional, habiendo realizado la titular de la explotación diversas inversiones en la confianza de la estabilidad de la situación jurídica creada por la autorización del cambio de orientación productiva.

Así, el transcurso del tiempo y el hecho de que el acto hubiese permitido el cambio de orientación productiva 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 el interesado 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 parecer 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 omitidos y de la finalidad perseguida con ellos, que no es otra que la de garantizar que la afección al medio ambiente que sin duda provocan 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 de la protección ambiental.

Del mismo modo, ha de convenirse en 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 y los límites dirigidos a la salvaguardia de 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 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 ejercitarla en este concreto supuesto de hecho.

III. Otras circunstancias.

Ya hemos señalado en la Consideración sexta 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.

Afirma la interesada que tiene solicitadas la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, y que si aún no se han evacuado es por causa únicamente imputable a la Administración, que mantiene paralizado el procedimiento ambiental. Cabe analizar, entonces, si el dictado de los indicados trámites ambientales con posterioridad al acto sustantivo al que debieron preceder podría incidir en las potestades revisoras de la Administración regional al operar como límite de aquéllas, al considerar que, una vez obtenida la autorización ambiental integrada, la declaración de nulidad de la autorización de cambio de orientación productiva podría 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 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, Contencioso, 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, el Dictamen 105/2008, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, 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 el interesado 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 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 el interesado ya cumplía.

En el supuesto ahora sometido a consulta, la resolución de 4 de septiembre de 2018 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 la titular de la explotación no los había cumplimentado al momento de dictarse la resolución que ahora se pretende anular.

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 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 coherente 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 LPAC 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 evacúan con anterioridad a la resolución del procedimiento sustantivo.

De modo que ni la consolidación de la explotación ganadera por el transcurso del tiempo ni el haber instado de forma tardía la realización de los trámites ambientales omitidos, pueden 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 en sentido favorable la propuesta de declaración de nulidad de la Resolución de 4 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, por la que se acuerda la autorización e inscripción en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas del cambio de orientación productiva, de tipo mixto a cebadero, de la explotación porcina con código REGA ES300210540086 y cuya titular es D.ª X, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 47.1 LPACAP.

No obstante, V.E. resolverá.

