



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 365/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Excm. Sra. Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca), mediante oficio registrado el día 5 de octubre de 2023 (COMINTER 233807), sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura, relativa a la explotación porcina de la mercantil -- (exp. 2023_318), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de marzo de 2020, D. X, actuando en nombre y representación de la mercantil --, solicita el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a producción de lechones) de la explotación porcina con código REGA ES300330240010, ubicada en el paraje El Campico, Puerto Adentro, del término municipal de Puerto Lumbreras.

Tras la oportuna inspección de la explotación, y de acuerdo con el informe favorable del Jefe de Servicio de Producción Animal, el Director General de Ganadería, Pesca y Acuicultura resuelve el 2 de diciembre de 2020 autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva solicitado, de modo que la explotación pasa de tener un censo de 1.074 cerdas reproductoras y 1.384 plazas de cebo, lechones y recría a 1.888 plazas de cerdas reproductoras.

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 la sociedad interesada, concluye que procede iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la resolución de la referida autorización en orden a declarar su nulidad, por cuanto estaría incurso en la causa establecida en el artículo 47.1,e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (LPAC), esto es, por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

TERCERO.- Con fundamento en un informe-propuesta fechado el 16 de junio de 2023, el mismo día se dicta Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca por la que se acuerda el inicio de un procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 2 de diciembre de 2020, ya referida, por la que se autorizó el cambio de orientación productiva, *“por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 47.1”* LPAC.

CUARTO.- Por acuerdo de la instructora del procedimiento de 21 de junio de 2023 se informa a la mercantil interesada de que se ha iniciado el procedimiento de revisión señalado y se le concede audiencia para que pueda presentar cuantas alegaciones y documentos o informaciones estime convenientes.

La notificación del citado acuerdo se realiza por vía telemática el 21 de junio de 2023.

QUINTO.- D. X, actuando en nombre y representación de la mercantil citada, mediante un escrito no debidamente firmado, solicita el 3 de julio de 2023 que se amplié el plazo para formular alegaciones y se le haga entrega de los documentos que se contienen en el expediente.

SEXTO.- Con fecha 10 de julio de 2023, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante propone *“Acordar la nulidad de la Resolución de 2 de diciembre de 2020 de la Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de producción mixto a producción de lechones), de la explotación porcina con código REGA ES300330240010, cuyo titular es don --. por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 47.1”* LPAC.

Además, en el Antecedente de Hecho Cuarto de este informe se explica que la mercantil interesada solicitó el 3 de julio la ampliación del plazo de alegaciones y la entrega de los documentos que obraban en el expediente.

Se añade que la solicitud tuvo entrada en el Servicio Jurídico el 7 de julio, es decir, una vez finalizado el plazo de alegaciones concedido, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32.3 LPAC, no procedía adoptar ningún acuerdo. Con respecto a la petición de documentos planteada, se advierte que el procedimiento se inició por Orden de 16 de junio de 2023, que se le notificó debidamente a la interesada.

SÉPTIMO.- El 12 de julio de 2023 se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, una vez que, el día anterior, se había acordado *“Suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que medie entre la petición del referido dictamen a la Dirección de los Servicios Jurídicos y su recepción”*, y notificar esta decisión a la mercantil interesada.

El acuerdo de suspensión se notifica por procedimiento electrónico a la interesada al día siguiente, esto es, el 13 de julio de 2023.

OCTAVO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos evacúa el 22 de septiembre siguiente el informe núm. 107/2023 en sentido favorable a la propuesta de revisión de oficio de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende.

NOVENO.- El 29 de septiembre 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 5 de octubre siguiente, mediante oficio al que se acompaña una copia del expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

DÉCIMO.- El mismo 29 de septiembre de 2023 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 LPAC, dado que versa sobre una propuesta de resolución que decide sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de un acto administrativo emanado de la Administración regional.

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

I. El acto que es objeto de revisión se identifica con la Resolución de la Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura de 2 de diciembre de 2020, por la que se resuelve la autorización e inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva (de tipo mixto a producción de lechones) de la explotación porcina inscrita a nombre de la mercantil interesada, con código REGA ES300330240010.

Dicha resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 LPAC, 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 LPAC. En virtud de este precepto, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, “declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

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 LPAC 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 LPAC, 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 Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura ahora objeto de revisión, hubiesen sido dictados por los demás órganos de su Consejería.

IV. 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 LPAC, denominado “*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, puesto que el artículo 106 LPAC 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 no ha formulado alegaciones, 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 elaborado 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 LPAC 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 16 de junio de 2023, como se ha expuesto. Así pues, el cumplimiento del plazo se produciría el 16 de diciembre de 2023. No obstante, ya se ha señalado que se suspendió 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. Como ya se ha advertido, no consta en la copia del expediente remitida esa primera comunicación.

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) LPAC, 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 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 5 de octubre de 2023.

No obstante, se advierte que no se ha incorporado al expediente ningún documento que sirva para acreditar que, en efecto, se haya comunicado a la mercantil 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 sustantivo 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 debían satisfacer los requisitos específicos que se establecían 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, pues la solicitud se presentó en marzo de 2020, el -ya derogado- Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

La ordenación de explotaciones porcinas intensivas se encuentra regulada en la actualidad en el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, que

recoge los requisitos que deben reunir las explotaciones ganaderas (tanto las de nueva instalación, como sus ampliaciones o los cambios de orientación) para que puedan ser autorizadas e inscritas en el registro correspondiente.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que en la disposición transitoria segunda de este Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, sobre *Resolución de expedientes en tramitación*, se dispone que *“Los expedientes correspondientes a la autorización de explotaciones en fase de tramitación sobre los que no haya recaído resolución en firme en vía administrativa se resolverán conforme a la normativa en vigor en el momento de presentación de la solicitud”*.

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 sustantivo 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), 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 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 debe 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., letras b) y c), del Anejo I -tras una modificación operada en junio de 2013- 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).

A su vez, 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 operadas en mayo y agosto de 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 hubiese incurrido en la causa tasada que se menciona en el apartado e) del artículo 47.1 LPAC, esto es, haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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

I. Como ya se ha expuesto, en el Anexo LEA se exige el sometimiento a evaluación ambiental ordinaria [Grupo 1. Ganadería. Apartado a), números 3º y 4º] de las instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganadera que superen las 2.000 plazas para cerdos de engorde o las 750 plazas para cerdas de cría. Y en el artículo 9.1 del mismo texto legal se requiere que dicho sometimiento sea anterior a la autorización del proyecto o bien, si procede, de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa.

II. Asimismo, deben traerse a colación la LPAI y 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 (TRLPCC), ya citados, que estaban en vigor cuando se solicitó, en marzo de 2020, el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a producción de lechones) 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,c) se alude a las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que cuenten con más de 750 plazas para cerdas reproductoras.

Esta previsión se contiene, asimismo, en el artículo 6 y en el apartado 9.3,c) del anejo 1 del 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.

En consecuencia, hay que reiterar que dicha autorización ambiental previa era precisa cuando se pretendiese modificar una instalación porcina para criar de manera intensiva en ella más de 750 plazas de cerdas reproductoras. Y conviene recordar que en este caso la solicitud se formuló para que la nueva instalación acogiese 1.888 plazas de animales de esa naturaleza.

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.

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 procedido los trámites ambientales señalados, es decir, una declaración de impacto ambiental y una autorización ambiental integrada.

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

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 coherencia 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 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 2 de diciembre de 2020 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 TRLPCC 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 47.1,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 3ª, 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 el TRLCPP, 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 3ª, 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 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 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 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 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 concedió con omisión de los preceptivos trámites ambientales. En este Dictamen se sostuvo la improcedencia de convalidar el defecto procedimental 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 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 obtención previa de la citada declaración de impacto ambiental.

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 el artículo 110 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 LPAC, en términos coincidentes con los del artículo 106 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), 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 [LRJPAC] 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 medida, 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 [LRJPAC] 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 [LRJPAC], 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 LPAC.

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 [LRJPAC], 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 LRJPAC] 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. Al margen de la perplejidad que causa que se concediese la autorización a pesar de los problemas manifestados el 16 de marzo por el Servicio de Sanidad Animal, lo cual es muestra de notable descoordinación, en el supuesto sometido a consulta, el acto que se pretende declarar nulo se dictó hace más de dos años y medio y habilitó a la sociedad interesada a 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 la titular de la empresa 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 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 mercantil 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 LPAC, 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 ejercitarla en este concreto supuesto de hecho.

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 de derecho de la resolución de 2 de diciembre de 2020, a la que se hace referencia en el cuerpo de este Dictamen, por estar incurso en el supuesto de nulidad al que se refiere el artículo 47.1,e) LPAC.

No obstante, V.E. resolverá.