



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **153/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de junio de 2025, 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 de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 27 de marzo de 2025 (COMINTER 108451), sobre revisión de oficio de una Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina de -- (exp. 2025_115), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2008, D. X solicita el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero) de la explotación inscrita a su nombre en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas (RREP), con código del Registro General de Explotaciones Ganaderas (REGA) ES300151240001, que se ubica en el paraje El Tornajuelo, Moraleja, del término municipal de Caravaca de la Cruz.

Tras la oportuna inspección de la explotación y de acuerdo con el informe favorable del Jefe de Servicio de Sanidad Animal, el Director General de Ganadería y Pesca resuelve el 23 de diciembre de 2008 autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva solicitado, para que cuente con una capacidad máxima de 1.242 cerdas reproductoras y 2.364 plazas de destete.

SEGUNDO.- Obra en el expediente una resolución de la Directora General de Ganadería y Pesca de 13 de septiembre de 2013 por la que se admite el cambio de titularidad de la citada explotación porcina en favor de la mercantil --.

TERCERO.- El 16 de marzo de 2020, el Servicio de Sanidad Animal informa de que, con ocasión de la tramitación de un expediente de autorización ambiental de un proyecto de ampliación de una explotación porcina, promovido

por otros interesados, un tercero habría alegado en el mes de enero anterior que en el procedimiento de cambio de orientación productiva se omitieron los trámites de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental, que eran preceptivos en atención a las características de la explotación.

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

En el referido informe jurídico, tras exponerse 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 interesada, se concluye que procede iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la resolución de la referida autorización, en orden a declarar su nulidad, por cuanto estaría incursa en la causa establecida -según se señala- en el artículo 47.1, letra 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.

CUARTO.- Con fundamento en un informe-propuesta fechado el 4 de junio de 2024, la titular de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca dicta una orden el 30 de septiembre siguiente por la que acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la resolución de 23 de diciembre de 2008, 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.

QUINTO.- Por acuerdo de la instructora del procedimiento, de 1 de octubre de 2024, 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. Además, se le adjunta la orden de inicio del procedimiento ya referida.

La notificación del acuerdo se lleva a cabo por procedimiento electrónico el 1 de octubre ya mencionado.

SEXTO.- Con fecha 25 de noviembre de 2024, la instructora del procedimiento, con el visto bueno de la Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería consultante, emite un informe-propuesta provisional en el que se propone “*Acordar la nulidad de la Resolución de 23 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP la ampliación de la explotación porcina con código REGA ES300151240001, cuyo titular actual es --, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 62.1*” de la -entonces vigente- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

SÉPTIMO.- El Secretario General de la Consejería, por delegación de su titular, dicta el citado 25 de noviembre de 2024 una propuesta de orden resolutoria del procedimiento por la que se acuerda la nulidad de la referida resolución de diciembre de 2008, por concurrir la causa prevista en el artículo 62.1,e) LRJPAC.

OCTAVO.- El 26 de noviembre de 2024 se acuerda suspender la tramitación del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen a la Dirección de los Servicios Jurídicos y su recepción.

La notificación del acuerdo a la interesada se realiza, por vía electrónica, el 28 de noviembre de 2024.

NOVENO.- El 27 de noviembre de 2024 se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

DÉCIMO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos evacúa el 21 de febrero de 2025 el informe núm. 95/2024, en sentido favorable a la propuesta de revisión de oficio de la resolución de 23 de diciembre de 2008, cuya declaración de nulidad se pretende.

UNDÉCIMO.- El 21 de marzo de 2025 se aprueba una copia autorizada de la propuesta de orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio, para su sometimiento a consulta de este Consejo Jurídico.

DUODÉCIMO.- El 24 de marzo de 2025 se acuerda, asimismo, suspender el 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.

DECIMOTERCERO.- Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 27 de marzo de 2025.

DECIMOCUARTO.- El 15 de abril de 2025 se recibe una comunicación del Secretario General del Departamento consultante con la que se adjunta la notificación a la interesada, efectuada por procedimiento electrónico el 28 de marzo anterior, del referido acuerdo de suspensión del procedimiento.

DECIMOQUINTO.- Con la citada comunicación del Secretario General de la Consejería fechada el 15 de abril de 2025 se acompaña, asimismo, otra comunicación remitida al Servicio Jurídico de la Secretaría General, el 31 de marzo de ese año, por el Servicio de Producción Animal, dependiente de la Dirección General de Producción Agrícola, Ganadera y Pesquera.

En ella se informa de que el titular de ese órgano directivo resolvió, el día 20 de ese mes de abril, autorizar e inscribir en el RREP la solicitud de la mercantil interesada (formulada el 29 de abril de 2024) de reducir la

capacidad de la explotación porcina mencionada hasta 749 reproductoras en producción de lechones.

Con la comunicación se adjunta una copia del expediente de disminución de capacidad mencionado.

De igual forma, se aporta un informe-propuesta provisional de resolución del procedimiento de revisión de oficio realizado el 11 de abril de 2025 por la instructora del procedimiento, con el visto bueno de la Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería.

En el Apartado Cuarto (*Desaparición del objeto de la revisión*) de ese informe-propuesta provisional se expone que *“La disminución de capacidad acordada a 749 plazas reproductoras determina la regularización de la situación administrativa de esta explotación porcina en el RREP, que ha tenido lugar a solicitud del interesado, dado que esta capacidad es la máxima permitida en la normativa ambiental actual sin necesidad de disponer de evaluación de”* impacto ambiental y de autorización ambiental integrada.

Se añade que *“Dado que la Resolución de 20 de marzo de 2025, deja sin efecto la autorización e inscripción en el REGA realizada con anterioridad mediante la Resolución de 23 de diciembre de 2008 de la Dirección General de Ganadería y Pesca, objeto de revisión, se considera que dicho procedimiento ha quedado sin objeto, debiendo proceder a su terminación con declaración de esta circunstancia, ello de acuerdo con lo previsto en los artículos 84.2 y 21.1”* LPAC.

Así pues, se propone declarar la terminación del procedimiento de revisión por desaparición de su objeto.

Por último, se adjunta la propuesta de resolución formulada, de manera coincidente, por el Secretario General de la Consejería, por delegación de su titular, el 14 de abril de 2025.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Consideración inicial.

Se ha señalado que en la propuesta de resolución fechada el 14 de abril de 2025 (Antecedente Decimoquinto de este Dictamen) se declara la terminación del presente procedimiento de revisión de oficio por desaparición sobrevenida de su objeto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84.2 LPAC.

A tal efecto, se argumenta en ella que la adopción de la resolución de 20 de marzo de 2025, por la que se autoriza

la reducción de la capacidad productiva de la explotación, que se ajusta a la máxima permitida sin que sea necesario contar con las autorizaciones ambientales oportunas, *deja sin efecto* la autorización concedida y la inscripción efectuada en el REGA en virtud de la señalada resolución de 23 de diciembre de 2008.

Sin embargo, entiende este Consejo Jurídico que la referencia al hecho de que la nueva resolución de 2025 *deje in efecto* la autorización e inscripción registral efectuadas al amparo de resolución de 2008 no es precisa en términos jurídicos. De hecho, la resolución de 2025 sólo autoriza la explotación ganadera desde su adopción, de conformidad con la normativa aplicable y en atención a las nuevas circunstancias que concurren, es decir, a la reducción de capacidad que se ha producido. Pero esa resolución de 2025 no deja sin efecto, *per se*, la anterior resolución de 2008, que era la que dio cobertura jurídica (aunque viciada de nulidad radical, como se verá) al cambio de orientación productiva que se llevó a cabo ese año.

No resulta necesario recordar que los actos administrativos sólo pueden anularse y dejar de producir en vía administrativa los efectos que les son inherentes siempre que sus destinatarios los hayan recurrido con éxito, en los supuestos y circunstancias que procedan, o en los casos en que se hayan revisado de oficio.

Pese a ello, es cierto que con la nueva autorización administrativa concedida se produce la regularización jurídica de la explotación porcina porque, mediante la reducción de capacidad solicitada y concedida, deja de estar sujeta a la obtención previa de las autorizaciones ambientales correspondientes. En este sentido, no jurídico sino puramente fáctico, se entiende que la nueva resolución haya *dejado sin efecto* la anterior de 2008.

Sin embargo, resulta necesario destacar que este Consejo Jurídico puede instar en sus Dictámenes la revisión de oficio de aquellos actos administrativos que adolezcan de vicios de nulidad con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, aunque la mencionada revisión no se haya planteado formalmente por la autoridad consultante. O, como sucede en esta ocasión, cuando, tras haber solicitado inicialmente que se declare, abandone con posterioridad esa pretensión anulatoria.

Así, en lo que aquí interesa, en el artículo 9.3 de la Constitución Española se dice que esta Norma Fundamental “garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Al margen de otros matices que cabe deducir de este principio general, la seguridad jurídica impone como exigencia inicial la *certeza del Derecho*, tanto en lo que se refiere a su elaboración, como a su entrada en vigor y su publicidad y, en particular, a su aplicación.

En ese último aspecto, también la actuación de los poderes públicos se encuentra sujeta a esta exigencia de seguridad jurídica, pues el Estado no sólo puede definir lo que sea Derecho y regular las relaciones jurídicas que puedan surgir entre los poderes públicos y los particulares, o entre estos últimos entre sí, sino que tiene la obligación de hacerlo correctamente. En este sentido, se advierte que están íntimamente unidos los principios de seguridad jurídica con los de responsabilidad en la actuación de las Administraciones Públicas y de interdicción de la arbitrariedad, que se mencionaron más arriba.

De hecho, el artículo 9.1 CE proclama que “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, y el siguiente artículo 10.1 CE determina que, junto con otros, “el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

Así pues, se hace evidente que la aplicación correcta del Derecho por parte de los poderes públicos constituye una manifestación esencial de la seguridad jurídica, que contribuye a cimentar la certeza y el conocimiento de la legalidad, a propiciar la previsibilidad de las decisiones administrativas y a fomentar la obediencia y el respeto al Derecho, lo que favorece decisivamente el fortalecimiento del orden jurídico-político.

El principio de seguridad jurídica impone, por tanto, que se depuren y que se eliminen del mundo jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren afectados por defectos de tal entidad que los conviertan en nulos de pleno derecho. Por esa razón, si se conoce que alguno de ellos adolece de ese grave defecto, es obligación del poder público que lo adoptó hacerlo desaparecer de la realidad jurídica, restaurar de esa forma el orden perturbado y garantizar la seguridad jurídica.

Este es el motivo de que este Órgano consultivo entienda que, al margen de las regularizaciones fácticas y jurídicas llevadas a cabo, procede continuar con el procedimiento de revisión de oficio iniciado, de forma que concluya con la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto administrativo del que parece presumirse con fundamento que presenta un vicio de raíz tan grave que exige su declaración de nulidad absoluta.

SEGUNDA.- Carácter del Dictamen.

De conformidad con lo señalado, 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.

TERCERA.- Acto objeto de revisión, plazo para promover la revisión de oficio, órgano competente para resolver y legislación aplicable.

I. El acto que es objeto de revisión se identifica exclusivamente con la resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca de 23 de diciembre de 2008 por la que se resuelve la autorización e inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva (de ciclo cerrado a cebadero) de la explotación inscrita a nombre de la interesada, con código REGA ES300151240001.

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 62.1 LRJPAC,

que era el precepto legal que estaba vigente cuando se dictó, como se explicará seguidamente.

II. Por lo que se refiere al requisito temporal para promover la revisión de oficio, se debe recordar que no existe un plazo predeterminado en la Ley para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 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.

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

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

Así pues, como se ha señalado, el artículo 106 LPAC 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 LPAC. No obstante, y de acuerdo con lo que se ha explicado con anterioridad, las causas de nulidad a las que ha de atenderse respecto del acto objeto de revisión que fue dictado con anterioridad al 2 de octubre de 2016 son las establecidas en el artículo 62.1 LRJPC, puesto que era la norma vigente en aquel momento.

V. En relación con el procedimiento de revisión seguido cabe afirmar que se han cumplimentado los trámites esenciales que se contemplan en el Título IV de la 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 se han recabado los informes preceptivos y, singularmente, el de la Dirección de los Servicios Jurídicos -de conformidad con lo que se dispone en el artículo 7.1,l) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia-, y que se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución. No se ha considerado necesario abrir un período de proposición y práctica de prueba.

Por lo que se refiere al plazo de duración del propio procedimiento de revisión, el artículo 106.5 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 30 de septiembre de 2024, como se ha expuesto. Así pues, el cumplimiento del plazo se debió producir el 30 de marzo de 2025.

No obstante, se ha señalado que se suspendió ya el procedimiento desde que se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos (el 27 de noviembre de 2024) hasta que se recibió, el 21 de febrero de 2025. Por tanto, los 86 días en que quedó interrumpido el plazo citado deberán añadirse al *días ad quem* que se ha mencionado, lo que motiva 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, y que se ha notificado debidamente esa decisión a la interesada en el procedimiento.

Respecto del cómputo de los plazos de suspensión no se suscita ninguna duda acerca del *días 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 la suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud correspondiente, que en este caso se fija el 27 de marzo de 2025.

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.

CUARTA.- Exposición general del régimen ambiental que afecta a la explotación de granjas porcinas en la

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

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

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

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

II. Con fundamento en lo dispuesto en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, incorporó al ordenamiento interno este instrumento como un trámite esencial que se incorporaba al procedimiento sustutivo de autorización o aprobación de determinados proyectos. Con posterioridad, mediante el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, se modificó el Anexo I de este último, sometiéndose a evaluación de impacto ambiental las instalaciones de ganadería intensiva que superasen 2.000 plazas para cerdos de engorde o 750 plazas para cerdas de cría [Grupo 1. *Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería*, apartado f), 3^a y 4^a].

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

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

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

Antes de su modificación en 2023, en el Anexo I de esta Ley se exigía el sometimiento a evaluación ambiental ordinaria de las instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganaderas que superasen 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 Anexo I -tras una modificación operada en 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).

La LPCC fue derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

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

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

QUINTA.- Régimen ambiental aplicable en el presente supuesto.

Como se ha expuesto, procede determinar si la Resolución que se pretende revisar adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho porque se hubiese incurrido en la causa tasada que se mencionan en el apartado e) del artículo 62.1 LRJPAC, 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. En el momento en el que se presentó la solicitud de cambio de orientación productiva, en noviembre de 2008, estaba en vigor, como ya se ha expuesto, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos

En el artículo 3.1 de esa norma con rango de ley se disponía que “*Los proyectos, públicos y privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo I deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta ley*”.

De hecho, en el anexo I se contiene un Grupo 1 “*Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería*”, apartado e), números 3 y 4, que imponía esa exigencia a las instalaciones de ganadería intensiva que superasen 2.000 plazas para cerdos de engorde y 750 plazas para cerdas de cría.

Por otra parte, se requería que ese trámite ambiental se realizase con carácter previo a la resolución administrativa que se adoptase para realizar o, en su caso, autorizar la actividad (art. 12.1). Además, se consideraba infracción muy grave iniciar la ejecución de un proyecto que debía someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el anexo I, sin haber obtenido previamente la correspondiente declaración de impacto ambiental [art. 20.2,a)].

II. Asimismo, debe traerse a colación la LPCC, que estaba en vigor cuando se solicitó el cambio de orientación productiva (de tipo mixto a cebadero) de la explotación porcina.

De este modo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 LPCC -en la redacción que tenía en aquel momento, antes de que fuese modificada en 2013-, se somete a autorización ambiental integrada la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anexo 1. De igual modo, en el artículo 11.2 LPCC se reitera que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación, precederá en su caso a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos.

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

asimismo, a las referidas instalaciones pero que dispongan de 2.500 plazas para cerdos de cebo de más de 20 kg, 750 plazas para cerdas reproductoras y 530 plazas para cerdas en ciclo cerrado.

La regulación legal se completó con la prevista en el Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Así, por remisión del artículo 2, en el apartado 9.3,b) del Anexo 1, se impone el sometimiento a dicho trámite -como es sabido- para las instalaciones que dispusieran de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg y de 2500 plazas para cerdos de cebo de más de 20 kg. Además, en la letra c) de dicho apartado 9.3 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 las de 530 plazas para cerdas en ciclo cerrado.

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, más de 2.500 cerdos de cebo de más de 20 kg o más de 750 cerdas reproductoras. En la propuesta de resolución que aquí se analiza se señala que las autorizaciones ambientales integradas se vienen otorgando cuando se superan las 2.500 plazas de cerdos de cebo de más de 20 kg, ya que en España la cría intensiva de cerdos de cebo comienza con animales de este último peso. Y conviene recordar que la solicitud se formuló en este caso para que la nueva instalación acogiese 1.242 cerdas reproductoras y 2.364 plazas de destete.

Por último, hay que destacar que el otorgamiento de la citada autorización ambiental integrada debía preceder a los demás medios de intervención en la actividad de los ciudadanos, entre otros, las autorizaciones sustantivas, que en este caso eran las autorizaciones ganaderas (art. 11.2 LPCC).

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

SEXTA.- 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 coherenciar los principios básicos de legalidad, en virtud del que se establece la posibilidad de revisar los actos administrativos cuando se constata su ilegalidad, y el de seguridad jurídica, que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa.

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

Sentada esta premisa, el Consejo Jurídico considera que la resolución de 23 de diciembre de 2008 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 este carácter de precedencia se añade el de esencialidad, que ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia relativa a la evaluación de impacto ambiental. Además, el artículo 29 LPCC impone el carácter vinculante de la autorización ambiental integrada cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22 de la misma Ley.

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

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

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

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

"Es más, al haberse prescindido (...) del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (...), se puede considerar que estamos ante un supuesto sancionado con la nulidad de pleno derecho por el artículo 62.1,e) de la repetida Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

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

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

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

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

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

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

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

SÉPTIMA.- De los límites de la revisión.

Advertida la concurrencia de una causa de nulidad en la resolución objeto del presente procedimiento, procede ahora determinar si la revisión de oficio de dicho acto administrativo se ve impedida por la apreciación de las circunstancias que, conforme con lo dispuesto en los artículos 110 LPAC y 106 LRJPAC, 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 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 núms. 302/2013 y 13/2017, recordábamos la doctrina sentada al efecto por otros órganos jurisprudenciales y consultivos en los siguientes términos:

“El artículo 106 [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 mesurada, pues en caso contrario acabaría convirtiéndose en un portillo de escape a las consecuencias de la nulidad, máxime si se considera que el legislador ha de sancionar con nulidad sólo las infracciones de invalidez extremadamente graves y el intérprete ha de aplicarlas, a su vez, prudentemente.

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

debe ser identificado en función de las circunstancias presentes en cada caso.

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

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

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

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

"En definitiva, si de un lado en el art. 102 de la Ley [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. En el supuesto sometido a consulta, el acto que se pretende declarar nulo se dictó hace más de 15 años y habilitó a la interesada para modificar la orientación productiva del negocio y ampliar su capacidad. En la medida en que se trata de una explotación ganadera, es soporte de una actividad económica que se ha venido desarrollando durante todo este tiempo con plena normalidad y con el beneplácito de la Administración regional, habiendo realizado el titular de la explotación porcina inversiones en la confianza de que la situación jurídica creada por la autorización ya citada se iba a mantener inalterada o estable.

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

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

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

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA..- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución, fechada el 14 de abril de 2025, por la que se declara terminado el presente procedimiento de revisión de oficio, por desaparición de su objeto, de la Resolución de 23 de diciembre de 2008, a la que se hace referencia en el cuerpo de este Dictamen. De manera contraria, procede continuar el procedimiento por exigirlo el principio de seguridad jurídica.

SEGUNDA..- En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno derecho de la citada Resolución de 23 de diciembre de 2008, por estar incursa en el supuesto de nulidad que se establece en el artículo 62.1,e) LRJPAC.

No obstante, V.E. resolverá.