



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 294/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2024, 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 Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 11 de septiembre de 2024 (COMINTER núm. 172417), sobre revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, de 30 de septiembre de 2005, por la que se concede el cambio de orientación productiva a una explotación porcina de la mercantil "--" (exp. 2024\_314), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 30 de septiembre de 2005, la Dirección General de Ganadería y Pesca, estima la solicitud presentada el 12 de julio de 2004, y autoriza e inscribe el cambio de orientación productiva de la explotación porcina código REGA ES300161740035, de la que es titular la mercantil "--", tras superar la inspección veterinaria y obtener el informe favorable del Servicio de Sanidad Animal. Se autoriza el cambio de orientación productiva de ciclo cerrado a multiplicación, con una capacidad máxima de 550 cerdas reproductoras y 2.800 cerdos de cebo.

Por Resolución de 30 de mayo de 2016, de la Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, se acuerda el cambio de titularidad de la explotación, en favor de la mercantil "--".

**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 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, con fecha 16 de marzo de 2020 el Servicio de Sanidad Animal formula consulta al Servicio Jurídico de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca que, el 15 de junio de 2020, informa: "... tanto la instalación de nuevas explotaciones porcinas, como sus ampliaciones o cambios de orientación productiva que supongan un determinado aumento de plazas, se encuentran sujetos al régimen de autorizaciones ambientales vigente, que en este caso no se ha tenido en cuenta".

El referido informe jurídico, de 15 de junio de 2020, tras exponer el régimen aplicable a las autorizaciones y trámites ambientales concernidos, y confirmar su preceptividad en los procedimientos de cambio de orientación productiva como el instado en su día por el titular de la explotación, concluye que procede iniciar procedimiento de revisión de oficio en orden a declarar su nulidad, al entender que la resolución de autorización de cambio de autorización productiva estaría incurso en la causa de nulidad establecida por el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

**TERCERO.-** En cumplimiento de lo indicado en el informe jurídico, con fecha 22 de abril de 2024 se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de 30 de septiembre de 2005, de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se acuerda la autorización e inscripción en el Registro Regional de Explotaciones Porcinas del cambio de orientación productiva, de producción en ciclo cerrado a multiplicación, de la explotación porcina con código REGA ES300161740035 (ubicada en el término municipal de Cartagena) y cuyo titular actual es "--", pasando de un censo de 550 cerdas reproductoras a mantener esa misma capacidad de reproductoras, más 2.800 plazas de cerdos de cebo.

La referida Orden de inicio del procedimiento de revisión de oficio entiende que la resolución que se pretende dejar sin efecto es "*un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 47.1 LPAC*".

Esta orden se notifica a una representante de la mercantil interesada el 25 de abril de 2024, con apertura de un trámite de audiencia por un plazo de diez días.

**CUARTO.-** El 6 de mayo de 2024, la titular de la explotación solicita mantener una reunión con la instructora del procedimiento de revisión de oficio y una ampliación del plazo de presentación de alegaciones, a lo que se accede mediante acuerdo de 10 de mayo de 2024, que concede una ampliación de 5 días, y se informa a la mercantil interesada de la posibilidad de comparecer presencialmente en las dependencias de la Consejería.

El acuerdo instructor se notifica a la interesada el mismo 10 de mayo de 2024.

**QUINTO.-** El 4 de junio de 2024 propone el Servicio Jurídico de la Consejería consultante "*acordar la nulidad de la Resolución de 30 de septiembre de 2005 de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de ciclo cerrado a multiplicación), de la explotación porcina con código REGA ES300161740035, titularidad actual de --, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 62.1 LPAC*".

**SEXTO.-** El 6 de junio se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

En esa misma fecha se acuerda “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”.

Consta en el expediente la notificación al interesado el 7 de junio de 2024.

**SÉPTIMO.-** El 11 de junio de 2024, la interesada manifiesta que el 10 de mayo anterior había presentado alegaciones, si bien al parecer no le constaban a la instructora, por lo que acompaña de nuevo el escrito presentado con fecha de registro de ese día.

La mercantil titular de la explotación se opone a la revisión incoada, alegando que es contraria al principio de seguridad jurídica, a la equidad, al principio de confianza legítima, a los derechos de terceros y a los intereses colectivos, dado que esta revisión se enmarca en otra más global por la que la Administración regional está revisando todas las autorizaciones de cambio de orientación productiva otorgadas sin autorización ambiental. Por otra parte, invoca los límites a las potestades revisoras de la Administración dado el tiempo transcurrido desde que se dictó la resolución que se pretende anular, 19 años, tiempo durante el que la Administración ha conocido los movimientos de animales de la explotación, y que ha funcionado de forma intachable durante años, habiendo pasado, satisfactoriamente, todas las inspecciones necesarias y habiendo recibido todas las autorizaciones pertinentes para el ejercicio de la explotación. Durante todos los años transcurridos desde la autorización que ahora se pretende anular, el titular ha realizado cuantiosas inversiones económicas que, de prosperar la revisión incoada, devendrían inútiles, al tiempo que se le generaría un perjuicio económico gravísimo que valora de forma inicial en 90.000 euros, más la pérdida de la inversión de 300.000 euros realizada en su día para el cambio de orientación productiva.

Alega, asimismo, que tiene solicitada la autorización ambiental integrada y la declaración de impacto ambiental y que, si no se han llegado a expedir todavía, tras años de tramitación, es por la pasividad de la propia Administración. Con base en esta circunstancia, solicita la suspensión del procedimiento de revisión de oficio hasta que se resuelva sobre los indicados trámites ambientales.

**OCTAVO.-** El 3 de julio de 2024 se levanta la suspensión acordada con ocasión de la solicitud del preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, al efecto de que la instrucción pueda valorar las alegaciones presentadas por la mercantil interesada, a lo que procede mediante nuevo informe-propuesta de fecha 9 de julio de 2024.

Tras rechazar de forma motivada las alegaciones presentadas, el informe propone “acordar la nulidad de la Resolución de 30 de septiembre de 2005 de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de ciclo cerrado a multiplicación), de la explotación porcina con código REGA ES300161740035, titularidad actual de --, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 62.1 LPAC”.

**NOVENO.-** Con fecha 11 de julio de 2024, se acuerda “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”.

Consta en el expediente la notificación a la interesada el 15 de julio de 2024.

**DÉCIMO.-** El 19 de julio de 2024 la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe 54/2024 en sentido favorable a la revisión de oficio de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende.

**UNDÉCIMO.-** El 3 de septiembre de 2024 se aprueba una copia autorizada de Orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio para su sometimiento a consulta de este Consejo Jurídico, lo que se lleva a efecto el pasado 11 de septiembre, mediante oficio al que se acompaña copia del expediente administrativo y el preceptivo índice de documentos.

El 4 de septiembre se acuerda, asimismo, la suspensión del plazo máximo de resolución del procedimiento con ocasión de la solicitud de Dictamen y por el tiempo que medie entre dicha solicitud y la recepción del informe por parte de la instrucción. Se ordena, asimismo, la notificación del acuerdo al interesado, 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 régimen jurídico aplicable.**

I. El acto que es objeto de revisión se identifica con la Resolución de 30 de septiembre de 2005, de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se autoriza e inscribe en el RREP el cambio de orientación productiva (de ciclo cerrado a multiplicación) de la explotación porcina con código REGA ES300161740035.

Dicha resolución, de conformidad con el artículo 114 LPAC, no pone fin a la vía administrativa, por lo que es su falta de impugnación en plazo mediante los recursos ordinarios previstos en la Ley, y su consiguiente firmeza, la que permite que aquélla sea objeto del procedimiento excepcional de la revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 106.1 LPAC, en cuya virtud, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, “*declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo*”, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 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. 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 acto impugnado, es competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio el Consejero consultante, toda vez que los artículos 16.2, letra g) y 33.1, letra b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, le reconocen competencia para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos que, como la resolución de la Dirección General de 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, Dictamen del Consejo de Estado 492/2019 y Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 307/2022), dado que se pretende declarar la nulidad de un acto anterior al 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de 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 incoación del mismo, es decir, la LPAC (Disposición transitoria tercera, b), del régimen material de las causas de nulidad, que habrá de ser el previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), en tanto que norma que regulaba las causas de nulidad (artículo 62) de los actos y disposiciones administrativas en el tiempo en que fue dictado el acto administrativo que se revisa.

### **TERCERA.- Del procedimiento.**

I. 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 conformidad con lo señalado en la Consideración segunda de este Dictamen, 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 señaladas por el artículo 62.1 LRJPAC, en tanto que norma vigente en ese momento.

En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo. En su aplicación al caso, consta el acuerdo de iniciación y el trámite de audiencia al titular de la explotación, se han recabado los informes preceptivos, en particular el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución del procedimiento, por lo que cabe considerar que se han cumplido todos los trámites preceptivos.



II. 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 22 de abril de 2024, una vez declarada la caducidad del anterior. Así pues, el cumplimiento del plazo se produciría el 22 de octubre de 2024.

No obstante, ya se ha expuesto 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 prolongue dicha fecha.

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

De igual modo, se constata que se ha acordado la suspensión del cómputo del plazo de resolución del procedimiento cuando se ha solicitado a este Consejo Jurídico que emita dictamen preceptivo. Sin embargo, como se ha destacado de forma reiterada, para que esa decisión cobre virtualidad y produzca sus efectos es requisito indispensable que tanto el hecho de la solicitud como el de la recepción se comuniquen, de manera obligada, a los interesados en el procedimiento, sin que se haya incorporado al expediente documentación acreditativa de la notificación efectuada al titular de la explotación de la solicitud del dictamen.

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

I. Según se explica en la propuesta de resolución, para el ejercicio de la actividad ganadera en el sector porcino, y en lo que trasciende al supuesto sometido a consulta, se exige obtener una previa autorización administrativa de carácter ganadero y la posterior inscripción de la explotación en el RREP, conforme a lo establecido en los artículos 36 y 38 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal (LSA), y en los artículos 3 y 6 del Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas.

El cumplimiento de esos dos requisitos permite que se pueda iniciar dicha actividad en una explotación de animales nueva, cambiar su orientación productiva o zootécnica, o ampliar la ya existente.

Además, se deben satisfacer los requisitos específicos que se establecen en la normativa relativa a la especie ganadera concreta y a su sistema productivo. En lo que aquí interesa, dichos requisitos relativos a la instalación, la ampliación o el cambio de orientación productiva, a la fecha de presentación de la solicitud que dio lugar a la resolución cuya nulidad ahora se pretende, estaban recogidos en el ya derogado Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas.

En el ámbito regional, los cambios de orientación productiva deben ajustarse al procedimiento establecido en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de 23 de julio de 1996, por la que se dan normas para la ordenación sanitaria y zootécnica de las Explotaciones Porcinas en la Región de Murcia. En este reglamento no se contempla de forma expresa la exigencia de una autorización previa de carácter ambiental. No obstante, la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de diversas normas comunitarias ha determinado una implantación progresiva de importantes requisitos y condicionantes ambientales para las explotaciones ganaderas, vinculados a su capacidad y sistema productivo, que no pueden ser desconocidos en los procedimientos sustantivos de autorización de aquéllas.

II. Con fundamento en lo dispuesto en la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, incorporó en la legislación estatal este instrumento como un trámite esencial que se agregaba al procedimiento sustantivo de autorización o aprobación de determinados proyectos.

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

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

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

El artículo 9 LEA dispone en términos generales que la evaluación ambiental sea anterior a la adopción, aprobación o autorización de los planes, los programas y los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación.

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

III. Por su parte, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, estableció una serie de medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de las actividades más contaminantes en la atmósfera, el agua y el suelo, en orden a alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

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

En el artículo 9 y en los apartados 9.3, b) y c) del Anejo I se exige que cuenten con una autorización ambiental integrada las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg o 750 plazas para cerdas reproductoras. Además, se requiere que el otorgamiento de la dicha autorización preceda a la construcción, montaje o traslado de las instalaciones (art. 9) y a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias (art. 11.2). Esta Ley fue objeto de desarrollo reglamentario por 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. Por remisión de su artículo 2, en el apartado 9.3, b) del Anejo 1 se consideran incluidas dentro de las diferentes categorías del anejo 1 LPCC, no sólo 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, que ya preveía la Ley, sino también aquellas que cuenten con más de 2.500 plazas de cerdos de cebo de más de 20 kg.

La LPCC ha sido derogada por el hoy vigente Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (TRLPCC), que recoge en sus artículos 9, 11 y apartados 9.3, b) y c) del Anejo I la regulación que se ha reseñado *supra*, contenida en los mismos preceptos de la Ley refundida.

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

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

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

Como se ha expuesto, procede determinar si la resolución que se pretende revisar adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho, por incurrir en la causa establecida en el apartado e) del artículo 62.1 LRJPAC, esto es, haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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



I. Atendida la fecha en que se dictó la resolución objeto de revisión, el 30 de septiembre de 2005, todavía no se había promulgado la LEA (esta norma entró en vigor el 12 de diciembre de 2013), por lo que habrá que atender al régimen establecido en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental -en la redacción dada por Real Decreto Ley 9/2000, de 6 de octubre, y Ley 6/2001, de 8 de mayo, que era la vigente al momento de formularse la solicitud de cambio de orientación productiva y dictarse la resolución objeto de revisión-, en cuyo Anexo I, en relación con el artículo 1.1, se exige el sometimiento a evaluación ambiental [Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería. Apartado e), 3 y 4] de la realización de obras, instalaciones o actividades de ganadería intensiva que superen las 2.000 plazas para cerdos de engorde o las 750 plazas para cerdas de cría.

En el artículo 4.1 se requiere que ese sometimiento sea anterior a la autorización del proyecto, al establecer que *“Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano competente remitirá el expediente al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales”*.

Además, la hoy derogada Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, pero en vigor en el momento de solicitarse el cambio de orientación productiva, en su artículo 14 disponía que habían de someterse a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, sin perjuicio de las reguladas por la legislación básica del Estado, los planes, proyectos, obras o actividades públicas o privadas, a que se refiere el anexo I de la referida Ley, en cuya virtud, habían de serlo las instalaciones ganaderas de porcino de más de 350 plazas de reproductores en ciclo cerrado, o cebaderos con más de 800 cabezas (Anexo I, apartado 2.3,d).

En consecuencia, dado que la resolución objeto del procedimiento de revisión de oficio autorizó una capacidad máxima de 550 cerdas de cría y de 2.800 cerdos de cebo, debió venir precedida de la preceptiva declaración de impacto ambiental, que, sin embargo, no se formuló.

II. Por otra parte, en el artículo 9 LPCC se somete a autorización ambiental integrada la explotación de las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las actividades incluidas en el 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 LPCC se reitera que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como su modificación y revisión precederá, en su caso, a los demás medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos.

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

De este modo, 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.

En consecuencia, y de acuerdo con las normas medioambientales reseñadas, la resolución de autorización y posterior inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva que constituye el objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, debió venir precedida de una declaración de impacto ambiental y de una autorización ambiental integrada.

**SEXTA.- De la causa de nulidad invocada en la propuesta de resolución.**

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

Por esa razón, las situaciones excepcionales en las que tal potestad haya de ser aplicada deben analizarse con suma cautela, procurando 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, si se apreciaren, 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 30 de septiembre de 2005, por la que se acordó autorizar e inscribir en el RREP el cambio de orientación productiva, objeto de este procedimiento de revisión, está viciada de nulidad de pleno derecho.

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

A este carácter se añade el de esencialidad, que ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia relativa a la evaluación de impacto ambiental. Es ilustrativo de la trascendencia de este trámite ambiental, que el artículo 28 LPCC, bajo el epígrafe de "*coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas*", otorgue a la autorización ambiental integrada carácter vinculante para la autoridad local, cuando aquélla implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22 de la misma Ley.

Sentada la esencialidad y relevancia de los trámites omitidos, ha de atenderse a que el supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 47.1,e) LPAC (y en idénticos términos en el 62.1, e, LRJPAC, aplicable al supuesto sometido a consulta por razones temporales) se proyecta no sólo cuando se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino también cuando se ha seguido un procedimiento distinto, o se han omitido trámites esenciales. Así lo ha entendido la jurisprudencia (por todas, las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de mayo de 1997, de 22 de junio de 2004, y de 15 de marzo de 2005, por citar sólo algunas de ellas).

En el presente caso, se han omitido los trámites ambientales esenciales que se recogen en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y en la LPCC y este comportamiento ha merecido en ocasiones precedentes el reproche de nulidad de pleno derecho en diversos pronunciamientos judiciales que versaban sobre procedimientos autorizatorios en los que los referidos trámites resultaban preceptivos.

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

También el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala 3ª, de 9 de marzo de 2004 (FJ Decimoséptimo), considera motivo de nulidad de pleno derecho la omisión de la evaluación de impacto ambiental, 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, la Sentencia del mismo Tribunal y Sala, de 10 de julio de 2003, que confirma la dictada por la Sala de instancia, en tanto que declara la nulidad de pleno derecho por haberse omitido la exigencia de evaluar el impacto ambiental.

Y, en la misma línea jurisprudencial, las Sentencias de la misma Sala del Tribunal Supremo de 4 y 5 de abril de 2013, en las que de manera similar se declara la nulidad de pleno derecho de dos resoluciones administrativas por haberse omitido la declaración de impacto ambiental. O, también, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, número 2692/2016, de 20 de diciembre, que rechaza el recurso de casación presentado frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 29 de octubre de 2015, que había establecido lo siguiente: *“Siendo la Evaluación de Impacto Ambiental un trámite esencial en la tramitación de la Autorización Ambiental Integrada, dada la existencia de los dos depósitos, que no contaban con autorización previa, la falta de tal Evaluación determina la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida, e x art. 62.1 e) de la LRJPAC (SSTS de 14-2-2011 Rec. 1511/2008 y 27-11-2013 Rec. 4123/2010) y, en definitiva, de la propia Autorización Ambiental Integrada concedida”.*

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

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

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

Por último, hay que destacar que estas mismas consideraciones se han acogido por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en anteriores Dictámenes. Así, en el núm. 140/2007 se declaró incurso en nulidad absoluta la licencia concedida para una actividad ganadera sometida a evaluación ambiental conforme a la legislación aplicable y que, sin embargo, se dictó con omisión de los preceptivos trámites ambientales. Este Dictamen negó, asimismo, la posibilidad de convalidar el defecto procedimental señalado mediante el otorgamiento posterior de la declaración de impacto ambiental.

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

En consecuencia, la resolución cuya invalidez se pretende en el procedimiento de revisión de oficio sobre el que versa el presente Dictamen es nula, ex artículo 62.1, letra e) LRJPAC, al haberse prescindió en su dictado de dos trámites de carácter esencial como son la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, que hubieron de ser adoptados con carácter previo a la autorización sustantiva.

#### **SÉPTIMA.- De los límites de la revisión.**

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



## I. Caracterización general.

El artículo 110 LPAC, con redacción idéntica al 106 LRJPAC en lo que trasciende al supuesto sometido a consulta, dispone que las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

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

*"El artículo 106 LPAC [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 la causas de nulidad; potestad bien singular y exorbitante porque supone la de remoción de actos firmes por la propia Administración revisora (...) los límites a la potestad revisora no ignoran la existencia de los efectos de la nulidad, sino que pretenden atemperarlos. De ahí la referencia a la ponderación de las circunstancias concretas, y a estándares abstractos como la buena fe o la equidad, típicos de un sistema que atempera las consecuencias rigurosas en la aplicación de la Ley, cuando concurran motivos suficientes.*

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

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

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

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

*La única manera de compatibilizar estos derechos, precisa la referida sentencia, es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos" y en este plano, dada su redacción, "parece evidente que la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del artículo 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos*



en juego...” (Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen 245/2010).

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

*“En definitiva, si de un lado en el art. 102 de la Ley [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 LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige "dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes". Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que: "[...] la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares" (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando "el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe", tal y como señala la sentencia de 1 de julio de 2008 (RJ 2008, 3335) (rec. núm. 2191/2005)...”.*

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

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

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

1. El transcurso de un importante lapso de tiempo desde que se dictó el acto cuya revisión se pretende puede determinar que su declaración de invalidez afecte seriamente al principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 CE, y puede violar la confianza legítima de los ciudadanos en la Administración. El plazo a considerar

para que el ejercicio de la revisión sea considerado abusivo (por resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes), variará en función de las circunstancias concurrentes, sin que sea factible efectuar determinaciones apriorísticas, ni debe realizarse su apreciación por referencia a los plazos de prescripción o caducidad, cuyo vencimiento puede dar lugar a la concurrencia de otros límites de la revisión como la prescripción de acciones a que también se refiere el artículo 110 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 o estándares contenidos en la segunda parte del precepto (la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes), haciendo que la situación jurídica creada por el acto ilegal y consolidada por el paso del tiempo sea más merecedora de protección en aras a garantizar la seguridad jurídica, que la exigencia de depuración de los actos nulos impuesta por el principio de legalidad.

Así lo entiende la ya citada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1096/2018, de 26 de junio, como también la del mismo órgano jurisdiccional núm. 1404/2016, de 14 de junio, según la cual *"El citado precepto [106 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 (Dictamen de este Consejo Jurídico 13/2017), la perdurabilidad en el tiempo de los efectos del acto cuya invalidez se pretende (dictámenes de este Consejo Jurídico números 13 y 77/2017, y 307/202 2, entre otros), la afectación a los derechos de terceros (Dictamen del Consejo de Estado 835/2019), el consentimiento expreso o la confirmación del acto nulo por actos posteriores de la misma Administración (Dictamen del Consejo de Estado 69/2004), o la falta de utilidad material de la revisión cuando hubiera de operar sobre actos cuyos efectos se hubieran ya extinguido por completo (Dictamen de este Consejo Jurídico 19/2021, con cita del Dictamen del Consejo de Estado 563/2011; también, en el mismo sentido, el entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 56/2009).

2. En el supuesto sometido a consulta, el acto que se pretende declarar nulo se dictó hace ya 19 años y habilitó a su entonces titular para modificar la orientación productiva de la explotación. 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 el beneplácito de la Administración regional.

Así, el transcurso del tiempo y el hecho de que el acto hubiese permitido el cambio de orientación productiva de un negocio ganadero podrían operar, en principio, como límites a la potestad revisora de la Administración regional. No hace falta reiterar que la declaración de nulidad del acto pudiera suponer una quiebra manifiesta de la

confianza que el interesado habría depositado en la Administración y en el mantenimiento de las situaciones que ella ayudó a crear por medio de su autorización. Y que debiera prevalecer, entonces, el principio de seguridad jurídica al que se ha hecho mención.

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

No parece necesario insistir en la trascendencia y esencialidad de los trámites omitidos y de la finalidad perseguida con ellos, que no es otra que la de garantizar que la afección al medio ambiente que sin duda provocan explotaciones ganaderas intensivas como la de la 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 de la protección ambiental.

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

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

Cabría añadir, además, que el origen europeo de las normas ambientales incumplidas aconseja una aplicación aún más prudente, si cabe, de los impedimentos al ejercicio de las potestades de revisión establecidos en el artículo 110 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 persiguen garantizar el ajuste de la explotación a los valores y normas ambientales, aunque se haya visto consolidada por el paso del tiempo, y que dicha situación haya de prevalecer sobre el interés general a la protección del medio ambiente. En consecuencia, no aprecia este Órgano Consultivo que existan límites a la facultad de revisión que impidan que la Administración regional pueda ejercitarla en este concreto supuesto de hecho.

### III. Otras circunstancias.

Ya hemos señalado en la Consideración sexta cómo la ausencia de los trámites ambientales constituye una causa de nulidad del acto cuya revisión de oficio se pretende, y que el otorgamiento de tales autorizaciones con

posterioridad al dictado de la resolución objeto del procedimiento administrativo no puede sanarla mediante convalidación, pues de conformidad con el artículo 52 LPAC, no cabe la convalidación de los actos nulos de pleno derecho.

Afirma la interesada, aunque no lo acredita, que tiene solicitadas la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, y que si aún no se han evacuado es por causa únicamente imputable a la Administración, que mantiene paralizado el procedimiento ambiental. Cabe analizar, entonces, si el dictado de los indicados trámites ambientales con posterioridad al acto sustantivo al que debieron preceder podría incidir en las potestades revisoras de la Administración regional al operar como límite de aquéllas, al considerar que, una vez obtenida la autorización ambiental integrada, la declaración de nulidad de la autorización de cambio de orientación productiva podría resultar contraria a la equidad, que *“según establece el artículo 3.2 del Código Civil, es un criterio de interpretación e integración extensible a la aplicación de cualquier norma jurídica; un criterio que, según ha subrayado la mejor doctrina, pretende humanizar y flexibilizar la aplicación individualizada de las normas jurídicas cuando el resultado de su estricta observancia, en el contexto de las singulares circunstancias concurrentes, pueda resultar contrario a otros principios o valores del ordenamiento jurídico”* (STS, Contencioso, de 19 de diciembre de 2013, rec. 1240/2012).

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

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

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

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

En el supuesto ahora sometido a consulta, la resolución de 30 de septiembre de 2005 se pretende anular en la medida en que se habría otorgado a pesar de la omisión de trámites esenciales del procedimiento como la declaración de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada, que resultaban preceptivas en atención a la normativa aplicable y a las características de la explotación ganadera. De hecho, no se ha discutido en el expediente que el titular de la explotación no los había cumplimentado al momento de dictarse la resolución que



ahora se pretende anular.

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

Sigue diciendo la referida STC 13/1998, que “*La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2.º). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva -con relación a proyectos de obras y actividades- de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa .*

*La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla. Para que esas finalidades se vean satisfechas, la norma impone a las Administraciones públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador”.*

En atención a su naturaleza y su forma de operar respecto de la autorización a otorgar por el órgano sustantivo, de la que tienen un carácter instrumental, los indicados trámites ambientales han de evacuarse con carácter previo a aquélla para que puedan cumplir con su finalidad y razón de ser preventivas, y así lo establecen de forma expresa las normas reguladoras.

Es cierto que, en supuestos excepcionales, en los que se ha procedido a evacuar los trámites ambientales con posterioridad a la autorización sustantiva, se ha aceptado una suerte de regularización *ex post* del vicio procedimental. Así lo señalamos en nuestro Dictamen 381/2023:

*“Ahora bien, en determinados supuestos excepcionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha admitido la posibilidad de regularizar con posterioridad la evaluación de una actividad, cuando ésta ya se encontraba efectivamente en servicio. Es el caso de la Sentencia TJUE de 26 de julio de 2017 (Asuntos acumulados C-196/16 y C-197/16), referente a unas plantas de generación de energía eléctrica a partir de biogás, que no habían obtenido, con carácter previo a su puesta en funcionamiento, las evaluaciones ambientales exigidas por la Directiva 2011/92. Resolviendo la cuestión prejudicial que le había sido planteada, el Tribunal manifiesta:*

*“...el Derecho de la Unión, por un lado, exige que los Estados miembros eliminen las consecuencias ilícitas de dicha omisión y, por otro, no se opone a que se efectúe una evaluación de ese impacto para regularizarla, con posterioridad a la construcción y a la entrada en servicio de la planta en cuestión, siempre que:*



- las normas nacionales que permitan esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión, o de verse dispensados de su aplicación, y

- la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de esa planta, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización”.

En cualquier caso, en el supuesto ahora sometido a consulta, si bien se afirma por la mercantil interesada que tiene solicitados los trámites ambientales omitidos, no ha llegado a acreditar que ello sea así ni, menos aún, que la declaración de impacto ambiental o la autorización ambiental integradas hayan sido dictadas de forma efectiva para la explotación a que se refiere este Dictamen. De ahí que los límites a las potestades de revisión del artículo 110 LPAC no operarían en el supuesto sometido a consulta, pues la evacuación y publicación de la declaración de impacto ambiental y la adopción de la autorización ambiental integrada no constituyen un mero requisito formal del procedimiento, sino que su virtualidad determinante, no sólo del sentido positivo o negativo de las autorizaciones a otorgar por el órgano sustantivo, sino también de su propio contenido, deviene inútil si tan esenciales trámites, **salvo en supuestos excepcionales como el indicado**, no se evacuan con anterioridad a la resolución del procedimiento sustantivo.

De modo que ni la consolidación de la explotación ganadera por el transcurso del tiempo, ni el haber instado de forma tardía la realización de los trámites ambientales omitidos, lo que no ha llegado a acreditarse por la interesada, pueden constituir un obstáculo para la invalidez de la resolución cuya nulidad se pretende.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina en sentido favorable la propuesta de declaración de nulidad de la Resolución de 30 de septiembre de 2005, de la Dirección General de Ganadería y Pesca, por la que se acuerda la autorización e inscripción en el RREP del cambio de orientación productiva, de tipo ciclo cerrado a cebadero, de la explotación porcina con código REGA ES300161740035 y cuyo titular actual es “--”, por tratarse de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el apartado e) del artículo 62.1 LRJPAC.

No obstante, V.E. resolverá.