



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 VALLADOLID**

**Expediente: 333/2023**

**Asunto: Disconformidad tramitación ambiental de una explotación de ganado porcino en el término municipal de XXX (Palencia) / Resolución**  
**Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la falta de respuesta por parte de la Administración autonómica a la petición de revisión de oficio de una autorización ambiental concedida que presentó en su día el Ayuntamiento de XXX.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y por la Administración autonómica que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con el proyecto de instalación de una explotación de ganado porcino de cebo, promovida por la entidad mercantil “XXX, S.L (en adelante, XXX, S.L)”, en la localidad palentina de XXX. En efecto, según afirma el reclamante, mediante Resolución de XXX de noviembre de 2019 de la Delegación Territorial de Palencia, se concedió a dicha empresa la autorización ambiental para instalar una explotación porcina de 7.200 plazas de cebo en las parcelas XXX a XXX del polígono XXX, de ese término municipal, sin que se hubieran formulado alegaciones contrarias por parte de los vecinos afectados. Ante esta situación, en sesión plenaria de XXX de diciembre de 2022, se acordó solicitar la revisión de oficio de dicho acto administrativo por los siguientes motivos:



- Se autorizó la instalación de una explotación a pesar de un informe urbanístico en el que se establecía un límite máximo de edificabilidad (0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) incompatible con este proyecto.

- Se establece que la granja contará con 864 UGM, siendo el límite máximo permitido de 720 UGM. Se admite que la Administración autonómica puede aumentar un 20% esa cantidad en determinados casos, pero nunca ha desarrollado normativamente esta cuestión.

- En la autorización ambiental la empresa propone construir naves para cerdos con fosas profundas, que según la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 no son autorizables en explotaciones porcinas de nueva instalación.

Por lo tanto, mediante Resolución de esa Alcaldía de XXX de diciembre de 2022, se remitió un escrito dirigido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia (Reg. salida XXX), en la que solicitaba a la Administración autonómica la incoación de un procedimiento para la revisión de oficio de la autorización ambiental otorgada al ser ésta nula de pleno derecho.

En su respuesta, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos comunicó que efectivamente tenía conocimiento de dicha solicitud, habiéndose emitido a tal efecto un informe el XXX de febrero de 2023 por parte de la Delegación Territorial de Palencia, en el que se proponía su inadmisión a trámite al considerar que no concurrían los requisitos esenciales para ser declarado nulo de pleno derecho. No obstante lo cual, se informó que se había dado traslado de dicho expediente a la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental, sin que se tenga constancia de la resolución de dicha solicitud.

Finalmente, el autor de la queja nos ha informado que todavía no se ha resuelto la revisión de oficio solicitada por la citada Corporación municipal, ni tampoco ha comenzado la actividad de la explotación porcina objeto de la presente queja.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos indicar que esta Procuraduría va a analizar tanto la cuestión referida al fondo del asunto objeto de la presente queja, como sobre la falta de resolución de la solicitud de revisión de oficio formulada por el Ayuntamiento de XXX para declarar la nulidad de la Resolución de XXX de noviembre de 2019, de la Delegación Territorial de Palencia, por la que se concedió a la empresa “XXX, S.L.” autorización ambiental para el funcionamiento de una explotación porcina en ese término municipal (BOCyL de XXX).



Así, desde un punto de vista formal, esta Institución debe constatar que no se ha resuelto la citada solicitud de revisión de oficio interpuesta por dicho Ayuntamiento al amparo de lo previsto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, 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”*. Sin embargo, al haber sobrepasado ampliamente el plazo de seis meses fijado para su resolución en el artículo 106.5 de la citada Ley 39/2015, debería resolverse **lo antes posible**, por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, la solicitud de revisión de oficio objeto de la presente queja.

Sobre el fondo del asunto, es preciso partir de que el proyecto de explotación porcina en cuestión se encuentra sometido al procedimiento de autorización ambiental integrada, regulado tanto en 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, como en el Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental y Castilla y León. En efecto, el punto 9.3 b) y c) del Anejo 1 de la norma estatal, prevé que se incluyan en su ámbito de aplicación las *“instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 kg., o 750 plazas para cerdas reproductoras”*. Igualmente, dicho proyecto debe ser sometido a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, al incluirse dentro del Grupo 1 a) 3º del Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: *“Instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganaderas que superen la capacidad de 2000 plazas para cerdos de engorde o 750 plazas para cerdas de cría”*, habiendo sido emitida en este caso la declaración de impacto ambiental favorable mediante Resolución de XXX de julio de 2019 de la Delegación Territorial de Palencia (BOCyL de XXX).

En relación con las cuestiones planteadas por la Administración municipal en su solicitud de revisión de oficio, es preciso analizar en primer lugar la incidencia medioambiental que supone la capacidad productiva proyectada, puesto que el Ayuntamiento de XXX considera que se ha sobrepasado el límite máximo de 720 UGM previsto en el artículo 3 B) 3 del entonces vigente Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas. Sin embargo, dicho precepto preveía en su apartado quinto -introducido en la reforma aprobada por el Real Decreto 3483/2000, 29 diciembre-, que *“las Comunidades Autónomas podrán modular la capacidad máxima prevista en el apartado 3, en función de las características de las zonas en que se ubiquen las explotaciones, de las*



*circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquéllas, sin que en ningún caso pueda aumentarse la citada capacidad en más de un 20 por 100*". En este caso, esta ampliación hasta las 864 UGM en total (un 20% más de las 720 UGM permitidas) fue autorizada mediante Resolución de XXX de enero de 2019 de la Dirección General de Producción Agropecuaria e Infraestructuras Agrarias, por lo que se ajustaba a la legalidad vigente en esos momentos.

Asimismo, esta Procuraduría considera también que no cabe un pronunciamiento previo a su construcción sobre las fosas de purines, ya que, antes de su funcionamiento, se deberá comprobar su adecuación a las obligaciones recogidas en la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el marco de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos, tal como además se exige expresamente en todas las explotaciones porcinas a partir del 1 de enero de 2022 según se preveía en el apartado e) de la Disposición Final Cuarta del citado Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero.

Sin embargo, se advierte que el proyecto de explotación porcina objeto de la presente queja no se adecúa a las exigencias urbanísticas fijadas en el artículo 6.9.2.2.3 de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX aprobadas definitivamente mediante Acuerdo de XXX de 2004, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Palencia, ya que se supera el límite máximo de edificabilidad fijado para las edificaciones vinculadas a usos agropecuarios en suelo rústico: *"La edificabilidad máxima será de 0,05 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>"*. Esta cuestión fue analizada expresamente en la Sentencia de 1 de abril de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que determinó que el Ayuntamiento de XXX debió haber concedido en su día a la empresa "XXX, S.L." una licencia de obras parcial para ejecutar determinadas obras de la explotación porcina objeto de la presente queja (dos naves para alojamiento de ganado porcino, un edificio de servicios y dos balsas para purines), al ser esto posible. No obstante lo cual, el órgano judicial admite en el punto c) de su Fundamento Jurídico segundo que no podría otorgarse la licencia urbanística para la totalidad del proyecto, al afirmar que *"una cosa es que en un futuro pueda acometerse ese proyecto -supuesto en el que como dice el juzgador de instancia habrá de pedirse la licencia correspondiente y resolverse sobre ella (la propia actora reconoce que solo será posible si prospera la modificación del planeamiento que promovió en su día)- (el subrayado es nuestro), y otra muy diferente qué es lo que se quiere -o se puede- hacer en el momento en el que se formula la solicitud, interrogante este que debe ser respondido en el sentido de que lo solicitado fue licencia para ejecutar dos naves y no cuatro (también un edificio de servicios y dos balsas para purines), esto es, licencia para construir instalaciones con capacidad para 3678 plazas de cebo y no 7200"*. Por lo tanto, la propia entidad mercantil promotora reconoció en la contestación a esta demanda que no era posible ejecutar el



proyecto de explotación porcina concedida en su totalidad mientras no se modifique la normativa urbanística en vigor existente en esa localidad.

Por lo tanto, es necesario determinar las consecuencias que esta vulneración de las Normas urbanísticas municipales de XXX supone para la autorización ambiental otorgada, ya que la comprobación de esta adecuación supone el primer trámite esencial que debe cumplir la instalación de cualquier explotación ganadera. En efecto, el artículo 12.1 b) del Real Decreto legislativo 1/2016 exige que, con el proyecto de obra, conste la emisión de *“informe urbanístico del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico”*. El artículo 15 de esa norma prevé el momento procedimental en el que se debe emitir dicho informe de compatibilidad urbanística: *“Previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe al que se refiere el artículo 12.1.b) en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la comunidad autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones* (el subrayado es nuestro)”. Tras el período de información pública al que debe someterse cualquier proyecto sujeto a autorización ambiental, se deberá volver a requerir por la Administración autonómica la emisión de los informes pertinentes tal como se prevé en el artículo 18 del citado Texto Refundido: *“El Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, una vez recibida la documentación a la que se refiere el artículo anterior emitirá, en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente, un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. De no emitirse el informe en el plazo señalado se proseguirán las actuaciones* (el subrayado es nuestro). *No obstante, el informe emitido fuera de plazo pero recibido antes de dictar resolución deberá ser valorado por el órgano competente de la comunidad autónoma”*.

En el caso objeto de la presente queja y según se relata en los Antecedentes de Hecho de la Resolución de XXX de noviembre de 2019, de la Delegación Territorial de Palencia mencionada, el Ayuntamiento de XXX emitió un informe urbanístico el XXX de septiembre de 2018 en el que se describía el precepto aplicable, pero sin hacer una valoración (favorable o desfavorable) al proyecto de explotación porcina presentado. Posteriormente, tras someterlo a información pública, se volvió a solicitar el XXX de junio de 2019 por la citada Delegación Territorial a dicha Entidad local que emitiese un *“informe sobre la adecuación de la actividad analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia”*. A pesar de dicho requerimiento, la Corporación municipal no dio respuesta a dicha petición, por lo que, en el ejercicio de las competencias atribuidas por la normativa ambiental vigente, la Administración autonómica otorgó la autorización ambiental a la empresa peticionaria para el ejercicio de la actividad porcina solicitada.



En consecuencia, es cierto que la empresa “XXX, S.L.” ha obtenido una autorización ambiental pese a que el proyecto de explotación porcina incumplía el límite de edificabilidad máxima fijado en el artículo 6.9.2.2.3 de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX, lo que contradice lo dispuesto por el artículo 15 del Real Decreto legislativo 1/2016. Por lo tanto, podría haberse producido un supuesto de nulidad de pleno derecho, concretamente el previsto en el artículo 47.1 f) de la citada Ley 39/2015, al haber obtenido un derecho en la autorización otorgada careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, aunque la deficiencia sea achacable únicamente al Ayuntamiento de XXX, y no al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, pues este requirió en el momento procedimental oportuno la emisión del informe legalmente exigido.

A juicio de esta Procuraduría, esto dificulta la aplicación del instrumento de revisión de oficio solicitado, ya que debemos tener presente en el ejercicio de esta facultad de la Administración se ha de tener en cuenta el principio de seguridad jurídica, a cuyo servicio el artículo 110 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas 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”*. Línea en la que se ha pronunciado la Jurisprudencia, pudiendo citar a título de ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2012, la cual señala que *“la posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1 [de la Ley 30/1992], no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno. Y precisamente a esta circunstancia se refiere el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión del artículo 102 -aun en los casos de nulidad radical del artículo 62.1- a que no resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares u otras circunstancias similares”*. Ello lleva a la Sala Tercera del Tribunal Supremo a considerar que *“quien ha tenido sobradas oportunidades de ejercitar las acciones nulidad o anulabilidad oportunas al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley [30/1992], pese a lo cual ha dejado precluir los plazos legales para efectuarlo, no puede ejercitar tardíamente su pretensión de anulación por la vía del recurso de revisión del artículo 102.1, y el intentar hacerlo así contraviene sin duda alguna la buena fe que ha de presidir el desarrollo de las relaciones jurídicas (el subrayado es nuestro) y la finalidad perseguida por el ordenamiento al establecer un sistema de recursos ordinarios sometidos a plazos taxativamente exigibles para postular tal anulación”*.



No obstante, ha de tenerse en cuenta que está a punto de cumplirse el plazo de cinco años para iniciar dicha actividad fijado en el punto cuarto de la autorización ambiental concedida por la Resolución de la Delegación Territorial de Palencia de XXX de noviembre de 2019, conforme a lo previsto en el artículo 12.1 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación: *“Una vez otorgada la autorización ambiental integrada, el titular dispondrá de un plazo de cinco años para iniciar la actividad, salvo que en la autorización se establezca un plazo distinto”*. En consecuencia, cuando transcurra éste, se podrían iniciar los trámites por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio para declarar la caducidad de la autorización ambiental integrada otorgada al proyecto de explotación porcina promovido por la empresa “XXX, S.L”, considerando además lo dispuesto por la normativa urbanística vigente en la actualidad en el municipio de XXX, según se ha señalado anteriormente.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

**PRIMERO:** Que, al haber sobrepasado notablemente el plazo establecido en el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se resuelva, de conformidad a lo argumentado *ut supra*, por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, la solicitud de revisión de oficio presentada mediante Resolución de la Alcaldía de XXX de diciembre de 2022, frente a la Resolución de XXX de noviembre de 2019, de la Delegación Territorial de Palencia, por la que se otorgó a la empresa “XXX, S.L” la autorización ambiental para instalar una explotación porcina de 7.200 plazas de cebo en las parcelas XXX a XXX del polígono XXX, en la localidad palentina de XXX.

**SEGUNDO:** Que se valore la oportunidad, por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de iniciar los trámites para declarar la caducidad de la Resolución de XXX de noviembre de 2019, de la Delegación Territorial de Palencia, una vez que se cumpla el plazo de cinco años para iniciar dicha actividad fijado en el punto cuarto de dicha autorización ambiental conforme a lo previsto en el artículo 12.1 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López