



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: 1072/2024

Asunto: Falta de respuesta a una solicitud de actualización del registro de maquinaria agrícola por parte del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia / Resolución

Centro directivo: Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

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 inactividad de la Administración autonómica ante la solicitud de cambio de titularidad de una empacadora en el Registro de Maquinaria Agrícola.

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

La cuestión objeto de queja hace referencia a las presuntas irregularidades cometidas durante la tramitación de la solicitud de inscripción en el Registro de Maquinaria Agrícola formulada por D.XXX, en representación de D. XXX, mediante instancia electrónica dirigida al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia (REGAGE23eXXX), para que se procediese al cambio de titularidad de una empacadora marca XXX, y que se encontraba inscrita en dicho Registro desde noviembre de 1985 a nombre de Dña. XXX, madre del Sr. XXX.



La Administración autonómica reconoció en su informe remitido que, en dicha petición, se pretendía cambiar la titularidad de dicha máquina a favor de Dña. XXX que es la actual titular de la explotación agraria tras la jubilación del Sr. XXX, por lo que, se solicitó por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia *“mediante correo electrónico de fecha XXX de septiembre de 2023, a la dirección XXX, que el interesado facilito en su solicitud, como medio de alerta electrónica, la siguiente documentación necesaria para seguir con la tramitación:*

- Documento de identidad de XXX.

- Documento de Adición de Herencia presentada y liquidada ante el Servicio Territorial de Hacienda de la Junta de Castilla y León en la que figure la empacadora y la persona a la que va adjudicada”.

Asimismo, se le informaba en dicho correo electrónico que *“para que se tramite el cambio de titularidad de la empacadora a nombre de XXX, cónyuge de XXX, se comprobará en la documentación de la herencia si se trata de un bien privativo o ganancial”.*

Posteriormente, el autor de la queja nos comunicó que, al no tener más noticias de dicho trámite, el Sr. XXX presentó una instancia electrónica posterior (REGAGE24eXXX), en el que solicitaba al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia la emisión de un certificado de silencio administrativo positivo de la solicitud de actualización del registro de maquinaria agrícola. Sin embargo, dicho órgano autonómico respondió, *“mediante correo electrónico al interesado, reiterando la solicitud de documentación requerida el día XXX de septiembre de 2023 para poder continuar con la tramitación”,* por lo que *“ante la falta de presentación de la documentación solicitada, no ha sido posible realizar la tramitación solicitada, que acredite la veracidad los hechos expuestos por el solicitante (el subrayado es nuestro)”.*

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

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una petición realizada para la inscripción de un cambio de titularidad en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola de Castilla y León, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 448/2020, de 10 de marzo, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola. De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de esa norma estatal, *“constituye el objeto del presente real decreto el establecimiento de la normativa para caracterizar la maquinaria agrícola y para regular las condiciones básicas para la inscripción de esta maquinaria en los Registros Oficiales de Maquinaria Agrícola de las comunidades autónomas”.*



De esta forma, el artículo 15.1 de esta norma estatal prevé que *“a fin de conocer el Parque de Maquinaria Agrícola existente en una zona geográfica determinada y comprobar que las máquinas registradas cumplen con la normativa vigente, así como para constatar el cumplimiento de los requisitos exigibles a las máquinas oficialmente subvencionadas, los Registros Oficiales de Maquinaria Agrícola (ROMA) de las comunidades autónomas deberán disponer de, al menos, la siguiente información:*

a) Identificación y acreditación de la actividad agraria de los titulares, de acuerdo con el artículo 17.4.

b) Identificación, tipología y características de la maquinaria.

c) Localidad donde radica la parte principal de la explotación”.

Adicionalmente, el artículo 17 determina los motivos para llevar a cabo la inscripción de una máquina agrícola, siendo uno de ellos el previsto en el apartado d) de ese precepto: *“Cambio de titularidad, sin modificación de su uso o destino. Las máquinas que provienen de herencias se inscribirán en el ROMA siempre que la persona heredera reúna alguna de las características indicadas en el artículo 17.4 (el subrayado es nuestro); en caso de no ser así, dicha máquina se dará de baja temporal hasta que se produzca la venta, siendo la transferencia de la titularidad directamente al nuevo comprador”.* En este caso, para las personas físicas –como es el caso de la beneficiaria, XXX-, se deben cumplir las exigencias fijadas en el artículo 17.4 a) o c) de la norma: *“Los titulares de las máquinas de los apartados 1 y 2 procederán a su inscripción en el Registro correspondiente, siempre que reúnan alguna de las siguientes características:*

a) Personas físicas que desarrollen una actividad agraria siempre que esté inscritas en el Registro general de la producción agrícola (REGIPA), en el Registro general de explotaciones ganaderas (REGA) o en registros autonómicos. En el caso de actividad forestal, se proporcionará un documento acreditativo de la misma.

(...)

c) Personas físicas o jurídicas que desarrollen la prestación de servicios agrarios, siempre que justifiquen esa actividad económica”.

En nuestra Comunidad Autónoma, el procedimiento de cambio de titularidad debe tramitarse ante el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la provincia correspondiente, pudiendo formularse la solicitud vía electrónica mediante modelo normalizado, tal como se puede comprobar en la página web de la Administración autonómica: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Tramite/1284894414706/Tramite>.



En el caso objeto de la presente queja, el problema se encuentra en el hecho de que, tras examinar la solicitud formulada, el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia consideró que se debería subsanarse ésta, por lo que le requirió que presentase documentación adicional que aclarase el título de adquisición de la empacadora a favor de la Sra. XXX, con el fin de proceder a la inscripción solicitada en el Registro de Maquinaria Agrícola, tal como se prevé en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 (el subrayado es nuestro)”*.

Dicho requerimiento se remitió al correo electrónico del Sr. XXX, como representante del peticionario, al haber indicado expresamente éste en su instancia electrónica que debía remitirse una alerta de comunicación. Sin embargo, según afirma el reclamante, este representante no recibió ninguna comunicación fehaciente de dicho requerimiento, por lo que se considera conveniente efectuar algunas consideraciones sobre la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos y su eficacia. En este contexto, surge la necesidad de garantizar y acreditar la recepción por el interesado de la contestación, la cual en este supuesto concreto afirma no haber recibido, considerando entonces que su eficacia está condicionada a la prueba de la recepción

En este sentido, el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 establece con carácter general para la práctica de las notificaciones que, *“con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante (el subrayado es nuestro), de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente”*. Además, el punto sexto de ese precepto prevé que *“con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única (el subrayado es nuestro). La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”*.

No obstante lo cual, el artículo 43.2 de la Ley 39/2015 dispone que *“las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea*



de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido (el subrayado es nuestro)”. Esto conllevaría “a priori” la aplicación de los efectos fijados en el 41.5 de la citada norma estatal básica: “Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento (el subrayado es nuestro)”.

Por lo tanto, el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia debería haber continuado la tramitación de dicho procedimiento, el cual, siguiendo el criterio expuesto en su informe por la Administración autonómica, habría finalizado con una resolución expresa desestimatoria de la petición presentada tal como se prevé en el anteriormente mencionado artículo 68.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siguiendo el mandato fijado para cualquier órgano administrativo en el artículo 21.1 de esa norma: “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables (el subrayado es nuestro)”.*

Sin embargo, este órgano administrativo no dictó ninguna resolución, suponiendo esa falta de respuesta una anomalía que afecta claramente a la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares, siendo, además, contraria al correcto funcionamiento administrativo prescrito por la Ley. La Administración autonómica, con carácter general, no puede optar entre resolver en forma expresa o dejar de hacerlo; ni, en consecuencia, puede ampararse en la técnica del silencio administrativo para incumplir su deber de resolución cualquier solicitud formulada.

Pero es que, conforme a lo recogido en el Real Decreto 448/2020, de 10 de marzo, en este procedimiento además rige expresamente el denominado silencio positivo, tal como se admite explícitamente por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en la información recogida para que los ciudadanos puedan presentar las solicitudes de inscripción en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola siguiendo lo previsto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015: “*Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo (el subrayado es nuestro)”.*



En efecto, el artículo 24.1 de la citada norma básica procedimental ha consagrado el silencio positivo como norma general en los procedimientos iniciados a instancia de parte: *“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo....”*. Esto conllevaría que, tal como lo ha solicitado de manera expresa en su segunda instancia electrónica presentado en el mes de marzo de 2024 por el Sr. XXX, debería inscribirse la empacadora en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola a favor de su madre, sin que pueda entenderse desestimada su petición.

La interpretación jurisprudencial del régimen del silencio administrativo positivo nos la ofrece el Tribunal Supremo, entre otras, en su STS de 14 de diciembre de 2020, razonando así: *“La configuración del silencio positivo como verdadero acto administrativo tras la reforma llevada a cabo en la Ley 30/1992, por la Ley 4/1999, ha sido declarada por la jurisprudencia de esta Sala. La sentencia de esta misma Sala y Sección de 27 de abril de 2007, rec. 10133/2003, (con cita de otras anteriores) analiza la adquisición de derechos por silencio positivo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, partiendo de la configuración del silencio positivo como un verdadero acto administrativo estimatorio, y rechazando, por ello, la posibilidad de resoluciones expresas tardías en sentido denegatorio cuando el silencio positivo ya se ha producido (art. 43.3.a/), destacando la necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio previsto en la misma Ley si se entiende que el acto adquirido por silencio es contrario a Derecho (el subrayado es nuestro)”*.

Conviene reproducir, por tanto, el razonamiento medular de aquella Sentencia mencionada de 27 de abril de 2007: *“En la legislación vigente sobre procedimiento administrativo, el silencio positivo da lugar a un verdadero acto administrativo estimatorio. Así se resalta en la Exposición de Motivos de la propia Ley 4/1999, donde leemos que “el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos por la Ley”, y así lo hemos dicho en SSTS de 28 de diciembre de 2005 (RC 9717/2003) y 27 de enero de 2006 (RC 66/2004) (...). No obstante, aun partiendo de esta caracterización del silencio positivo como auténtico acto administrativo, la misma Ley ha querido poner remedio a las consecuencias potencialmente lesivas para el principio de legalidad a que conduce esta caracterización jurídica del silencio, y por eso su artículo 62.1. f) establece que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho cuando se trate de “actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición””*.

Adicionalmente, cabe mencionar para su aplicación al supuesto objeto de la presente queja la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018, que, ante una solicitud de



inscripción en el Registro de instalaciones de Producción en Régimen Especial presentada ante la Xunta de Galicia, debería operar el silencio positivo incluso en el caso de que falte algún informe preceptivo que debe ser favorable, conforme a la siguiente argumentación que, por su interés, pasamos a reproducir: *“En consecuencia, a la vista de la reiterada jurisprudencia establecida en relación con la cuestión planteada, podemos concluir afirmando que en el supuesto contemplado, una vez operado el silencio positivo por la doble desestimación presunta, los efectos del mismo no podían ser neutralizados por la Administración argumentando la falta de los requisitos esenciales para la adquisición del derecho a la inscripción por el solicitante (el subrayado es nuestro), pues “la Administración pudo y debió poner esas objeciones antes de que se hubiese producido el silencio, conforme a la normativa que estaba obligada a aplicar” (como recuerda la STS nº 1.053/2017, antes citada). Por tanto, la sentencia impugnada en casación se ajustó a derecho al considerar que la Administración debió admitir los efectos del silencio positivo y permitir la inscripción definitiva de la entidad solicitante en el Registro de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica en régimen especial, sin perjuicio de que, en su caso, después y por el procedimiento legalmente establecido, pudiera ejercitar su facultad de revisar la inscripción realizada (el subrayado es nuestro)”.*

En consecuencia, siguiendo esta línea jurisprudencial, esta Procuraduría considera que el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia debería emitir una resolución expresa a favor de la petición formulada en su día por el Sr. XXX, accediendo al cambio de titularidad solicitado de la empacadora inscrita en el Registro Oficial de la Maquinaria Agrícola desde el año 1985 a favor de su madre, la Sra. XXX, tal como se prevé en el artículo 24.3 a) de la Ley 39/2015: *“La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:*

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”.

En el supuesto de que considerase ese órgano autonómico que se ha adquirido un derecho contrario al ordenamiento jurídico, deberían iniciarse los trámites –como admite la Jurisprudencia- para revisar de oficio dicha inscripción en los términos recogidos en el artículo 106 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración autonómica adopte las medidas pertinentes para garantizar el derecho a la buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ya que, como se advierte expresamente en el documento de Conclusiones técnicas del taller preparatorio de las XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, *“el silencio administrativo es una práctica que genera en las*



personas una auténtica inseguridad jurídica e indefensión material (proscritas por los arts. 9.3 y 24.1 de la Constitución española), que las obliga a acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos, convirtiendo, por ello, en inoperante, la vía administrativa”.

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, tal como se exige en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia incumplió su obligación de resolver de manera expresa tras no haber dado respuesta D. XXX al requerimiento de documentación adicional remitido a su correo electrónico el XXX de septiembre de 2023 durante la tramitación de la solicitud de cambio de titularidad de una empacadora inscrita en el año 1985 en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola.

SEGUNDO: Que, en consecuencia, al operar en estos procedimientos el silencio positivo conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 448/2020, de 10 de marzo, sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola, se dicte por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Palencia resolución estimatoria de la citada solicitud tal como se prevé en el artículo 24.3 a) de la citada Ley 39/2015, procediendo a la inscripción de dicha empacadora en dicho Registro Oficial a favor de Dña. XXX, en la línea de lo argumentado por la Jurisprudencia (SSTS de 27 de abril de 2007, 19 de marzo de 2018 y 14 de diciembre de 2020, entre otras).

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 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural **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