

Procedimientos administrativos y planificación ambiental sobrevenida: reflexiones sobre el principio de unidad del procedimiento

1. Introducción: planificación ambiental, cambios normativos y procedimientos administrativos en curso

El Derecho Administrativo contemporáneo se caracteriza por una creciente densidad normativa, especialmente intensa en sectores vinculados a la protección del medio ambiente.

La constante actualización de instrumentos de planificación ambiental, impulsada tanto por el Derecho de la Unión Europea como por las políticas públicas internas, ha generado un escenario en el que el cambio normativo durante la tramitación de procedimientos administrativos complejos ha dejado de ser excepcional para convertirse en estructural.

Esta realidad plantea un problema clásico del Derecho Administrativo intertemporal: la articulación entre la potestad normativa de planificación y la tramitación de procedimientos administrativos individuales ya iniciados, particularmente cuando dichos procedimientos se encuentran en fases avanzadas y han generado expectativas legítimas respaldadas por actos administrativos previos.

El conflicto adquiere una especial intensidad en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental, instrumento preventivo que condiciona la viabilidad de proyectos económicos relevantes y que, por su propia naturaleza, se sitúa en la intersección entre el interés general ambiental y los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

El presente trabajo analiza, desde una perspectiva estrictamente administrativista, la aplicación temporal de los planes de gestión ambiental aprobados con posterioridad al inicio de procedimientos administrativos en curso, atendiendo a su naturaleza reglamentaria, a los límites derivados del principio de legalidad y a su control jurisdiccional, así como a las posibles consecuencias en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

2. El supuesto típico de conflicto: procedimiento administrativo en curso y norma reglamentaria sobrevenida

El escenario de conflicto que se analiza responde a un patrón cada vez más frecuente en la práctica administrativa: un procedimiento administrativo complejo iniciado válidamente conforme a la normativa vigente, como podría ser el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; la aprobación posterior de un plan de gestión ambiental con naturaleza reglamentaria; la ausencia de disposiciones transitorias en el plan de gestión ambiental que determinen su aplicación temporal; y la introducción de determinaciones en el plan que, formuladas como objetivos de conservación ambiental, operan en la práctica como restricciones materiales al ejercicio de actividades económicas.

Este contexto obliga a plantear dos cuestiones centrales desde el Derecho Administrativo: qué normativa debe aplicar la Administración al resolver el procedimiento -aquella que está vigente cuando se inicia o aquella que lo está cuando se resuelve- y cuáles son los límites jurídicos de la planificación ambiental cuando incide sobre procedimientos administrativos ya iniciados.

3. El principio de unidad del procedimiento como garantía de la seguridad jurídica

El Derecho Administrativo se enfrenta al desafío de conciliar la actualización normativa con la seguridad jurídica de los administrados, especialmente ante la tramitación de procedimientos administrativos complejos donde confluyen derechos individuales y el interés general, como ocurre en la evaluación de impacto ambiental.

En este contexto, resulta esencial distinguir entre normas procedimentales y normas sustantivas o materiales, pues su tratamiento intertemporal es diferente. Las primeras regulan la tramitación y resolución de los expedientes, garantizando coherencia y transparencia; las segundas establecen derechos, obligaciones y condiciones para la concesión de autorizaciones o para la realización de actividades sometidas a control administrativo. Esta distinción es clave para la correcta aplicación del principio de unidad del procedimiento.

3.1. Fundamento normativo y evolución histórica del principio de unidad del procedimiento

El principio de unidad del procedimiento constituye una constante histórica del Derecho Administrativo español. Su formulación actual se recoge en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la cual, en términos generales, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la norma correspondiente les será de aplicación la normativa vigente al momento de su inicio.

Esta regla, consolidada desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, integra lo que la doctrina ha denominado el «principio de unidad del procedimiento», que pretende garantizar que la Administración no altere de forma sobrevenida las reglas del juego procedimental, evitando así la incertidumbre y la arbitrariedad en la tramitación de los expedientes administrativos.

3.2. Alcance del principio de unidad del procedimiento

La jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad del procedimiento no tiene un alcance absoluto.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 de octubre de 2011, recurso 802/2010, devenida firme tras la inadmisión del recurso de casación interpuesto frente a la misma mediante auto de 31 de mayo de 2012, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, clarificó que este principio opera exclusivamente respecto de normas procedimentales y no frente a normas sustantivas.

La Sala destacó, en dicha sentencia, que la aplicación de normativa sustantiva posterior en los procedimientos administrativos ya iniciados no puede interpretarse, en todo caso, como un quebranto del principio de unidad del procedimiento, sino que debe valorarse a la luz del principio de irretroactividad del artículo 9.3 de la Constitución Española, que protege derechos consolidados, pero no expectativas futuras.

En la misma línea, la Sala Tercera del Tribunal Supremo confirmó, en su sentencia de 10 de noviembre de 2011, recurso 4417/2008, que los procedimientos iniciados bajo un determinado marco normativo deben tramitarse conforme a las reglas procedimentales de ese marco, mientras que la normativa sustantiva se aplica según lo vigente al momento de la resolución, salvo previsión expresa en sentido contrario en las disposiciones transitorias de dicha norma sustantiva.

Así, la aplicación del principio de unidad del procedimiento, al amparo de precedentes judiciales como los citados, resulta clara respecto de las normas procedimentales, pero no se proyecta automáticamente sobre las normas sustantivas, cuya aplicación temporal debe analizarse desde la perspectiva del artículo 9.3 de la Constitución Española.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la prohibición de retroactividad protege derechos consolidados, pero no expectativas legítimas, lo que proporciona a la Administración un margen de maniobra razonable para aplicar normativa sustantiva posterior a procedimientos administrativos en curso, siempre que no se vulneren derechos ya integrados en el patrimonio del administrado.

Tras los precedentes administrativos citados, la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 27 de mayo de 2019, recurso 2825/2018, en relación con las autorizaciones de vehículos de transporte público, las conocidas como «autorizaciones VTC», abordó nuevamente cómo debe la Administración proceder cuando, una vez iniciado el procedimiento administrativo, se produce un cambio normativo que afecta a un procedimiento autorizatorio de un título habilitante, como podría ser una licencia o una autorización y, en general, cuando esa modificación sobrevenida afecta a las reglas aplicables al procedimiento.

En particular, en dicho recurso, se discutía si el procedimiento autorizatorio de los vehículos de transporte público debía exigir los requisitos del artículo 14 de la Orden FOM/36/2008 en su redacción inicial o la que entró en vigor a partir del 25 de diciembre de 2015, una vez iniciados los procedimientos.

En dicha sentencia, el Tribunal Supremo expone que, como regla general, la normativa sustantiva aplicable a un procedimiento de autorización administrativa es la vigente en el momento de presentación de la solicitud, y no de su resolución, salvo disposición transitoria en contra, debidamente justificada.

Con la regla anterior, se busca garantizar que la concesión o denegación de un derecho, como una licencia o autorización, dependa del cumplimiento de los requisitos y límites establecidos al inicio del procedimiento, evitando que la discrecionalidad de la Administración modifique retrospectivamente las condiciones ya conocidas por el solicitante.

Podría apreciarse una cierta contradicción entre el pronunciamiento contenido en la sentencia del Tribunal Supremo el 27 de mayo de 2019 y el parecer expresado en sentencias como las emitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 13 de octubre de 2011 o por el propio Tribunal Supremo el 10 de noviembre de 2011. En el segundo caso, se afirma que las normas sustantivas no se ven afectadas por el principio de unidad del procedimiento y resultan de aplicación a la resolución de procedimientos administrativos en curso, aun sin estar en vigor en el momento de su inicio, mientras que, en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2019, se afirma que los requisitos contenidos en normas sustantivas sobrevenidas no resultan de aplicación a los procedimientos administrativos en curso.

Ahora bien, esa aparente contradicción se aborda en la propia sentencia de 27 de mayo de 2019, pues reconoce excepciones sectoriales en las que la normativa sustantiva aplicable puede determinarse en función del momento de resolución del procedimiento, especialmente en el ámbito urbanístico.

Así, se aborda entonces cómo el Tribunal Supremo, en su sentencia de 18 de enero de 2010, recurso 6378/2005, señaló que, cuando se producen modificaciones normativas durante la tramitación de licencias urbanísticas complejas, la norma sustantiva aplicable puede ser la vigente al momento de la resolución, siempre que dicha resolución se emita dentro del plazo legalmente establecido para ello. Esta doctrina se fundamenta en las particularidades del régimen urbanístico, donde los cambios en el planeamiento requieren procedimientos

prolongados y complejos, y su finalidad es evitar que se consolide un estado de hecho contrario a los objetivos de la normativa modificada.

No obstante, precisa el Tribunal Supremo que esta regla, derivada de la naturaleza específica del ámbito urbanístico, no puede extrapolarse de manera general al resto del ordenamiento administrativo, donde no concurren tales especialidades. Así se ha reiterado en otros ámbitos, como en la instalación de oficinas de farmacia, en sus sentencias de 22 de abril de 2003, recurso 1316/1999, y de 3, 11 y 17 de marzo de 2003, confirmando que, fuera de supuestos con intereses públicos o complejidades especiales, la normativa sustantiva aplicable sigue siendo la vigente al momento de la solicitud.

Por tanto, en atención a lo explicado por el Tribunal Supremo:

—En los procedimientos de autorización administrativa, como los requeridos para el otorgamiento de las licencias VTC, la normativa sustantiva aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, salvo que la norma contenga un régimen transitorio específico. Por ello, si una norma más restrictiva entra en vigor después de presentada la solicitud, no se puede aplicar retroactivamente, porque ello afectaría derechos o expectativas legítimas del solicitante.

—Lo anterior no obsta a que, en determinados procedimientos administrativos, como son los urbanísticos, por las particularidades que rodean a los mismos, en particular cuando la finalidad de la norma es evitar que se consolide el *status* existente que la modificación de la misma intenta cambiar, la regla general pueda ser la aplicación de la normativa vigente al momento de la resolución si el procedimiento se resuelve dentro del plazo marcado.

4. La evaluación de impacto ambiental como procedimiento administrativo singular y la aplicabilidad de planes de gestión sobrevenidos

La evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento administrativo de naturaleza sustantiva, orientado al interés general y centrado en determinar la compatibilidad ambiental de un proyecto.

A diferencia de los procedimientos reglados, como los de concesión de licencias VTC, cuyo objeto es otorgar un derecho concreto al solicitante y cuya tramitación se centra en garantizar el cumplimiento de los requisitos vigentes al momento de la solicitud, la evaluación de impacto ambiental no reconoce derechos subjetivos, aunque condicione de manera decisiva el ejercicio de potestades administrativas posteriores y de actividades económicas.

La finalidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental consiste en anticipar y minimizar riesgos ambientales antes de autorizar cualquier proyecto, conforme a los principios de protección, precaución y acción cautelar establecidos en el artículo 2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en su disposición transitoria primera, establece que la misma resulta aplicable a los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental se inicie a partir de su entrada en vigor. No obstante, no regula de manera explícita la aplicabilidad de los planes de gestión ambiental aprobados con posterioridad al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Los planes de gestión ambiental, como los planes de Zonas Especiales de Conservación («ZEC»), poseen carácter reglamentario, y se aprueban bajo una elevada discrecionalidad técnica. Su función jurídico-material consiste en establecer objetivos de conservación específicos del lugar, con metas que deben ser medibles, verificables y articuladas de forma que integren criterios de área, estructura y funciones, incorporando medidas de mitigación, seguimiento y, cuando proceda, compensación.

La irrupción de un plan de gestión ambiental durante la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental plantea un problema de Derecho transitorio sustantivo.

La existencia de precedentes judiciales, como los dictados en el ámbito urbanístico, que determinan que, en algunos procedimientos administrativos equiparables, resulte de aplicación la norma vigente al momento de la resolución, si no existen derechos consolidados, determina que la Administración pueda aplicar, al resolver el procedimiento de evaluación de impacto

ambiental, la normativa entonces vigente, aunque no lo estuviera en el momento de su inicio, si ésta no contiene una disposición transitoria que especifique lo contrario.

Ahora bien, esta aplicación de la norma de gestión ambiental posterior no puede ser automática ni indiscriminada. Ésta resultará jurídicamente controvertida cuando introduzca restricciones sustantivas más estrictas sin motivación suficiente y sin apoyarse en una disposición transitoria que regule su aplicabilidad. En tales supuestos, la Administración debe motivar reforzadamente la necesidad y la proporcionalidad de la aplicación sobrevenida, asegurando que los objetivos de conservación que se pretenden alcanzar mediante la misma se traduzcan en metas integradas, específicas, medibles y verificables.

En consecuencia, la evaluación de impacto ambiental es un procedimiento administrativo singular, orientado al interés general ambiental, que admite un margen para la aplicación de planes de gestión ambiental sobrevenidos en los procedimientos en curso. La legitimidad de esta aplicación dependerá de la especificidad y la medición de los objetivos de conservación que la norma en cuestión establezca, así como de la proporcionalidad de las restricciones introducidas y de la coherencia con el resto de la normativa europea y estatal.

5. Posibles consecuencias derivadas de la aplicación sobrevenida de un plan de gestión ambiental en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental en curso

La irrupción de un nuevo plan de gestión ambiental durante la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental genera un conjunto de efectos jurídicos que requieren un análisis diferenciado entre normas procedimentales y sustantivas. Como ya se ha señalado, la regla general de unidad del procedimiento garantiza que los procedimientos iniciados se tramiten conforme a la normativa procedimental vigente al momento de su inicio, sin proyectarse automáticamente sobre la normativa sustantiva. En el ámbito ambiental, sin embargo, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental está orientado al interés general, de manera que los criterios y estándares ambientales aplicables pueden considerarse aquellos vigentes al momento de la resolución, especialmente si el nuevo plan no contiene disposiciones transitorias expresas.

Desde el punto de vista del control jurisdiccional, los planes de gestión aprobados mediante norma de carácter general pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto por aspectos formales como materiales. La jurisprudencia reconoce la posibilidad excepcional de adopción de medidas cautelares, limitadas a supuestos de *periculum in mora*, *fumus boni iuris* y ausencia de perjuicio grave al interés general, como forma de preservar la finalidad del procedimiento mientras se resuelve la impugnación. Esta lógica permite equilibrar la necesidad de protección ambiental con la seguridad jurídica de los administrados y la estabilidad de los procedimientos en curso.

La aplicación sobrevenida de un plan de gestión ambiental también tiene consecuencias en términos de responsabilidad administrativa.

Cuando la actuación administrativa introduce restricciones más severas que las previstas en el marco normativo inicial, sin justificación suficiente ni previsión transitoria, puede vulnerar expectativas legítimas de los interesados.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que los funcionarios responsables de la instrucción y tramitación del procedimiento deben actuar con diligencia, garantizando la legalidad, la motivación de las decisiones administrativas y la protección de los derechos de los interesados. La omisión de estos deberes puede derivar en responsabilidad directa de los funcionarios, mientras que el daño causado por decisiones contrarias a derecho podría activar la responsabilidad patrimonial de la Administración conforme al artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El principio de buena administración, consagrado en el artículo 103 de la Constitución y desarrollado en la normativa de procedimiento administrativo y de régimen del sector público, exige que la actuación administrativa respete la legalidad, la transparencia, la seguridad jurídica, la eficacia y la proporcionalidad, asegurando que los administrados puedan confiar legítimamente en la actuación de los órganos públicos. En particular, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que la iniciativa normativa debe ajustarse a los principios de necesidad,

eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y debe justificarse adecuadamente en relación con los fines perseguidos. Complementariamente, el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público exige que, al establecer medidas que limiten derechos o impongan requisitos para el desarrollo de una actividad, la Administración opte por la medida menos restrictiva, motive su necesidad para la protección del interés público y justifique su adecuación a los fines que persigue, evaluando periódicamente los efectos de sus actuaciones.

Finalmente, desde la perspectiva del Derecho ambiental y de la planificación, los objetivos de conservación incluidos en los planes deben ser formulados de manera específica, medible y proporcionada. La aplicación inmediata de planes de gestión ambientales a procedimientos en curso requiere motivar exhaustivamente la necesidad, la proporcionalidad y la adecuación de la aplicación sobrevenida, evitando efectos retroactivos sobre derechos y expectativas legítimas y garantizando que las restricciones introducidas no desnaturalicen la función normativa del plan.

En síntesis, la irrupción de un nuevo plan de gestión en un procedimiento ambiental en curso implica un delicado balance entre la protección del interés general ambiental y la seguridad jurídica de los administrados. Aunque es jurídicamente admisible la aplicación de los criterios ambientales vigentes al resolver, esta aplicación no puede ser automática ni ilimitada, y debe realizarse con pleno respeto a los principios de legalidad, proporcionalidad y motivación, para no incurrir en las responsabilidades administrativas que de ello puedan derivarse.

6. Propuestas desde la buena administración ante la aprobación de un plan de gestión ambiental con procedimientos de evaluación de impacto ambiental en curso

Desde la perspectiva del principio de buena administración, la aprobación de planes de gestión ambiental debe conciliar la protección del interés general y la seguridad jurídica.

En primer lugar, resulta recomendable la incorporación de disposiciones transitorias explícitas en dichos planes, que determinen claramente la no aplicación del nuevo plan a proyectos cuya evaluación ambiental ya esté iniciada, salvo excepciones debidamente justificadas. Esta medida protege la confianza legítima de los administrados y evita la retroactividad, reforzando la

previsibilidad y la certidumbre jurídica. En línea con ello, puede preverse que determinadas restricciones del plan sólo entren en vigor tras un periodo transitorio, o se apliquen de manera escalonada según el estado del procedimiento ambiental, evitando impactos inmediatos sobre derechos adquiridos o expectativas legítimas.

En segundo lugar, la coordinación activa entre la planificación y los procedimientos en curso puede articularse a partir de mecanismos de revisión, permitiendo que los criterios de conservación se ajusten a las particularidades de cada proyecto sin paralizar su tramitación. Por ejemplo, la creación de comités técnicos puede garantizar que los objetivos del plan se implementen de manera compatible con procedimientos ya iniciados, favoreciendo la adopción de decisiones basadas en la evidencia y en criterios científicos actualizados, sin perjudicar innecesariamente el desarrollo de proyectos cuya tramitación administrativa ya se ha iniciado.

Asimismo, debe reforzarse la motivación jurídica y técnica de los objetivos de conservación, asegurando que las medidas sean concretas, medibles y proporcionadas. Esto incluye la definición de criterios de aplicación objetiva, indicadores de cumplimiento y mecanismos de seguimiento dinámico que permitan evaluar periódicamente el impacto del plan, ajustando sus determinaciones en caso necesario.

7. Conclusiones

La aprobación sobrevenida de planes de gestión ambiental durante la tramitación de procedimientos administrativos complejos, como son los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, plantea un desafío clásico de Derecho intertemporal: conciliar la actualización normativa con la seguridad jurídica.

La clave reside en diferenciar las normas procedimentales, cuya unidad se mantiene desde el inicio del procedimiento, de las normas sustantivas, que pueden adaptarse razonablemente al momento de la resolución sin vulnerar, en todos los casos, derechos consolidados.

En los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, orientados al interés general, la aplicación de estándares contenidos en normas aprobadas tras su inicio puede ser legítima si se

motiva reforzadamente su necesidad y proporcionalidad, evitando la retroactividad sobre las expectativas legítimas de los interesados. La legitimidad de la aplicación de las medidas más restrictivas aprobadas con posterioridad al inicio del procedimiento depende de que los objetivos de conservación sean claros, específicos, medibles y verificables, con atención equilibrada a la estructura, las funciones y las especies del lugar.

El control jurisdiccional de las medidas aprobadas y su implementación en procedimientos en curso, así como la responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento injustificado de los deberes de la Administración, actúan como mecanismos correctivos y disuasorios.

En este sentido, la buena administración ofrece un enfoque preventivo: incorporar disposiciones transitorias explícitas en los planes de gestión ambiental, objetivos de conservación medibles y una motivación reforzada ante aplicaciones en procedimientos en curso de normas aprobadas tras su inicio pueden reducir la litigiosidad, protegiendo simultáneamente el interés general y la seguridad jurídica. Así, la evaluación de impacto ambiental cumpliría su función esencial: permitir la adopción de decisiones basadas en los estándares ambientales actualizados, siempre que ello sea proporcional.