



Dictamen 14/2026, de 4 de mayo: Revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan Especial de Actuación Urbana de prolongación del paseo fluvial del río Ezcurra en la parcela 824, del polígono 1, de Elgorriaga (Navarra).

Solicitante: Ayuntamiento de Elgorriaga

Ponente: Ana Clara Villanueva Latorre

Interés: Revisión de oficio de una disposición general impugnada judicialmente: procedencia. Naturaleza, configuración y finalidad de los PEAU. Necesidad de EAE de los instrumentos de ordenación urbana. Límites de la revisión de oficio: improcedencia.

El presente dictamen tiene como objeto el procedimiento de revisión de oficio de la aprobación definitiva del Plan Especial de Actuación Urbana (PEAU) de prolongación del paseo fluvial del río Ezcurra en la parcela 824, del polígono 1, de Elgorriaga (Navarra).

El objeto de este PEAU era definir como Sistema General viario el suelo por el que transcurriría la prolongación del Paseo Fluvial del río Ezcurra, dentro de la parcela 824 del polígono 1, parcela, en la actualidad de propiedad municipal, en la que está ubicado el Balneario de Elgorriaga.

La mercantil (...), en su calidad de empresa adjudicataria de la explotación del Balneario, formuló alegaciones tanto frente a la aprobación inicial del PEAU como a la aprobación definitiva del mismo, alegaciones que fueron desestimadas por el Ayuntamiento de Elgorriaga. Contra el acuerdo que aprobó definitivamente el PEAU la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo solicitando como medida cautelar la suspensión de la ejecución del PEAU, medida que fue estimada por auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Posteriormente, el Ayuntamiento de Elgorriaga inicia el procedimiento de revisión de oficio por motivos de nulidad de pleno derecho *del Plan Especial de Actuación Urbana «Prolongación del Paseo Fluvial del Río Ezcurra en la Parcela 824 del Polígono 1 de Elgorriaga (Navarra)»* [artículo 47.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)]. Las causas de nulidad invocadas son, por un lado, la omisión, en el procedimiento de elaboración del PEAU, de la Evaluación Ambiental Estratégica (en lo sucesivo, EAE) y, por otro, la falta de idoneidad del PEAU al establecer determinaciones que corresponden al planeamiento de superior rango de conformidad con el objeto regulatorio que la legislación urbanística prevé y atribuye a cada instrumento de ordenación.

El Consejo analiza, en primer lugar, la posibilidad de revisar de oficio una disposición general impugnada judicialmente, estableciendo que el artículo 106.1 de la LPACAP considera revisables los actos que hayan agotado la vía administrativa sin más consideración, por lo que, aun habiendo sido un acto impugnado judicialmente, puede la administración revisarlo de oficio, aplicándose esta misma conclusión respecto de la revisión de disposiciones de carácter general (106.2 LPACAP).

Respecto a la procedencia de la revisión de oficio, el dictamen estudia los dos motivos de nulidad planteados por el Ayuntamiento de Elgorriaga, analizando, en primer lugar, la naturaleza y finalidad de las determinaciones afectadas por el PEAU y la capacidad de este instrumento para regularlas. Para ello examina la normativa aplicable: el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLFOTU) y el Plan General Municipal del Ayuntamiento de Elgorriaga (PGME), aprobado por Orden Foral 48/2012, de 26 de marzo, del Consejero de Fomento y Vivienda. El Consejo concluye que el PEAU impugnado incluye determinaciones que exceden de las que constituyen su objeto y que establece una ordenación en un ámbito espacial sobre el que no está establecida a través de un planeamiento de superior jerarquía, ya que pretende crear un Sistema General, lo cual está reservado al PGM. Ello hace que nos encontremos ante el supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado por el artículo 47.2 de la LPACAP toda vez que el PEAU no pueden cumplir válidamente otras funciones que las que legalmente tiene asignadas, quedando fuera de su ámbito lícito la posibilidad de establecer determinaciones propias del PGM.

En cuanto al segundo motivo de nulidad invocado por el Ayuntamiento, la falta de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), del examen de la normativa aplicable, la Ley de Evaluación ambiental y la Ley Foral Reguladora de Actividades con Incidencia Ambiental, se desprende la necesidad de la intervención ambiental con carácter previo a la aprobación del PEAU, sin que sea posible la subsanación posterior de la omisión del procedimiento de EAE en un instrumento de planificación urbanística declarando nulo por dicha causa. Por tanto, se trataría de un supuesto de nulidad del artículo 47.2 de la LPACAP.

El Consejo analiza los límites de la revisión de oficio, ya que la mercantil alega la infracción del principio de buena administración sobre la base de que la Entidad local «se está apropiando» de los motivos de nulidad aducidos en sus alegaciones y está «impidiendo» el pronunciamiento judicial.

La doctrina entiende que la buena administración exige que la Administración valore adecuadamente los medios, hechos y circunstancias para adoptar la mejor decisión posible, de forma motivada, imparcial y en un plazo razonable. En este caso, el Consejo considera que el ayuntamiento no vulneró el derecho de la interesada a una buena administración, ya que, el Ayuntamiento actuó con rapidez iniciando el procedimiento para declarar la nulidad, logrando así el objetivo que perseguía la mercantil.

Por todo ello, el Consejo de Navarra considera que procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del Plan Especial de Actuación Urbana impugnado.