



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Sala de lo Contencioso-Administrativo

Procedimiento Ordinario 0000274/2021

NIG: 3907533320210000245

Sección: Sección 2-4-6

TX901

Calle Avda Pedro San Martin S/N Santander Tfno: 942 35 71 24 Fax: 942 35 71 35

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón. a través de la sede electrónica. (Acceso Vereda para personas jurídicas) https://sedejudicial.cantabria.es/

Intervención:	Interviniente:	Procurador:
Demandante	AYUNTAMIENTO DE COMILLAS	Manuela Revuelta Ceballos
Demandante	[REDACTED]	Yolanda Vara García
Demandado	GOBIERNO DE CANTABRIA	

Firmado por: Esther Castanedo Garcia, Clara Penin Alegre, José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html

S E N T E N C I A n° 000278/2025

Ilma. Sra. Presidenta

Doña María Esther Castanedo García

Ilmos. Sres. Magistrados

Doña Clara Penín Alegre

Don Ignacio López Cárcamo

[REDACTED]  
En Santander, a dos de septiembre de 2025.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ha conocido del procedimiento ordinario número 274/2021, interpuesto por AYUNTAMIENTO DE COMILLAS, representado por la procuradora Sra. Revuelta Ceballos y asistido por el Letrado Sr. García del Prado, contra la inactividad de la CROTU consistente en la no emisión de certificado de acto presunto que recoja la aprobación definitiva por silencio positivo del Plan Especial de





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo García,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

Suelo Rústico de Comillas, siendo parte demandada EL GOBIERNO DE CANTABRIA representado o asistido por el Letrado de sus servicios jurídicos. A este procedimiento se acumuló el procedimiento ordinario 369.21 en el que con igual pretensión y parte demanda la parte actora es [REDACTED] representada por la procuradora Sra. Vara García y asistida por el Letrado Sr. Calvo Sánchez.

Es ponente de esta resolución la Magistrada Ilma. Sra. Doña María Esther Castanedo García, quien expresa el parecer de la Sala [REDACTED].

Por Diligencia de ordenación de fecha 27 de mayo de 2022 quedó fijada la cuantía en indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Los recursos se interpusieron en fechas 20 de septiembre y 20 de diciembre de 2021 contra la inactividad de la CROTU consistente en la no emisión de certificado de acto presunto que recoja la aprobación definitiva por silencio positivo del Plan Especial de Suelo Rústico de [REDACTED].

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite, previa reclamación y recepción del expediente, se formalizaron las demandas, en fecha 23 de noviembre de 2021 y 5 de abril de 2022, en las que solicitó se dicte Sentencia por la que se estime el presente recurso y se condene a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo a expedir la certificación administrativa acreditativa de la aprobación por silencio administrativo del PESR de Comillas, y se ordene la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria de dicho documento aprobado





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

definitivamente, todo ello con expresa imposición de costas a la Administración d [redacted] [redacted]

**TERCERO.-** La administración contestó a las demandas en fechas 26 de enero y 25 de mayo de 2022, solicitando la desestimación de la demanda [redacted]

**CUARTO.-** Por Auto de fecha 13 de octubre de 2023 se resolvió sobre los medios de prueba propuestos y recibió el pleito [redacted] tras el trámite de conclusiones, en fecha 30 de julio se deliberó, votó y falló el presente recurso.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso se interpone contra la inactividad de la CROTU consistente en la no emisión de certificado de acto presunto que recoja la aprobación definitiva por silencio positivo del Plan Especial de Suelo Rústico de Comillas.

**SEGUNDO.-** La demanda del ayuntamiento de comillas alega que el [redacted] Plan Especial [redacted] Rústico de Comillas, tramitado de oficio por el propio ayuntamiento, de acuerdo con la normativa que le es de aplicación, se encuentra aprobado definitivamente por silencio administrativo positivo. Añaden que el expediente administrativo instruido al efecto para la tramitación del Plan Especial, no adolece de defecto alguno que, en un régimen normal, hubiera impedido su aprobación por el Gobierno de Cantabria.

La demanda de [redacted] se basa en que se ha producido la aprobación del PESR de

Firmado por:  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
José Ignacio López Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>







ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo García,  
Clara Penín Alegre,  
José Ignacio López Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

pública. Las últimas alegaciones se resolvieron por acuerdo del pleno de 31 de agosto de 2020.

3º.- El 19 de noviembre de 2020, con fecha de registro 23 de noviembre de 2020, se solicitó por este ayuntamiento, mediante presentación en el registro electrónico de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73. 3 y 74 d) por remisión del artículo 76 de la Ley de Cantabria 2/2001 de 25 junio 2001.

4º.- Tras cuatro meses sin respuesta de la administración regional el ayuntamiento pidió certificación acreditativa del silencio, que tampoco se emitió.

5º.- El 16 de marzo de 2021, la Inspectora Urbanística y de Planificación Territorial de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio emitió informe técnico solicitando nuevos informes sectoriales de Costas y de la CHC sobre el Plan. Este informe no se notificó de forma alguna al Ayuntamiento de Comillas.

6º.- La administración regional también encargó un informe sobre la evaluación ambiental del plan. Tampoco se notificó al ayuntamiento esta solicitud.

7º.- En julio y septiembre de 2021 se recibieron en la administración regional los dos informes sectoriales de Costas y CHC diciendo que había deficiencias.

8º.- La parte demandada dice que el 2 de agosto de 2021, el Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio remitió el informe emitido por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costas al Ayuntamiento de Comillas "al objeto de subsanar las deficiencias que se refiere, para su posterior traslado para nuevo informe".





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

9º.- Mediante escrito presentado ante la CROTU de 25 de noviembre de 2021, [REDACTED] solicitó la emisión del certificado de aprobación del Plan Especial de suelo Rústico de Comillas por silencio administrativo.

Firmado por:  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

[REDACTED]

**QUINTO:** En relación con la causa de inadmisibilidad alegada por el Gobierno de Cantabria, pierde todo su interés, desde el momento en que hay una demanda acumulada a este procedimiento, de una empresa mercantil, que tiene las mismas pretensiones que el ayuntamiento de Comillas, se funda en las mismas alegaciones, y no se puede oponer, frente a ella excepción de inadmisibilidad por extemporaneidad, lo que supone que esta Sala, en todo caso, tendría que analizar el fondo del asunto y dictar una sentencia de fondo.

Pero, en todo caso, analizando la alegación de la administración demandada, la misma se basa en un supuesto caso de extemporaneidad del recurso interpuesto por el ayuntamiento, computando como diez a quo del plazo fijado por el artículo 46 de la LJCA, aquel en el que se supone se produjo el supuesto silencio, y no el de la fecha del fin del plazo del requerimiento entre administraciones utilizado por el ayuntamiento.

Ciertamente, la administración regional, puede tener razón en el hecho de que un requerimiento entre administraciones no era necesario, y por tanto, debe excluirse este trámite del plazo de dos meses fijado por la ley rituaría.

Pero hay que ponerse en contexto y apreciar que, estamos hablando de un caso, el presente, en que se denuncia pasividad por parte de la administración de Cantabria, que de [REDACTED] como [REDACTED] se analizarán, las alegaciones del ayuntamiento, no solo





ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

no ha tramitado la propuesta de plan de Comillas, sino que no ha respondido a las solicitudes de aprobación del ayuntamiento, de certificación de silencio, de publicación, no le ha notificado la existencia de informes internos, peticiones de informes o datos de similar importancia, teniendo el Ayuntamiento conocimiento de estas alegaciones e informes a través de este pleito.

El hecho, de que antes de iniciar un proceso, la parte actora intentara la vía del requerimiento, obligatoria anteriormente, no es óbice para poder dejar sin efecto el principio pro actione, y dar una respuesta fundada en derecho a la parte actora. Sin perjuicio, como decíamos al inicio de este fundamento, de que está respuesta es obligatoria en relación con la otra parte demandante y su demanda acumulada. Pasamos por tanto a analizar el fondo del asunto.

**SEXTO:** En lo que se refiere a la jurisprudencia existente relativa al silencio positivo en relación con la aprobación de planes urbanísticos:

1º. Hemos de señalar que la STS de 18 de mayo de 2020 (rec. 5700/2017) indica que: *"Respecto de los particulares, el incumplimiento del deber de resolver, dentro del plazo máximo, tanto los instrumentos de ordenación como los de ejecución sólo da derecho a una indemnización por los gastos en que hayan incurrido al presentar sus solicitudes. Esta regla general tiene una salvedad en el último inciso del apartado 4 del artículo 11 de la Ley 8/2007 y correlativo inciso último del apartado 6 del artículo 11 del Texto Refundido de 2008 , al expresarse literalmente "salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable."*







ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

se aprobase la propuesta del particular; c) En concreto, la potestad pública de planificación referida a la aprobación del plan parcial no sufre porque el propio plan general plasma la voluntad municipal de atribuir la solución a la iniciativa particular y el propio Ayuntamiento no formuló en [redacted] objeciones de cuño propio, referidas a sus potestades de ordenación o planificación, sino limitándose a apoyarse en el informe de la Demarcación de Carreteras; d) Finalmente, toda la oposición pública a la aprobación inicial [redacted] por silencio del plan parcial reside en un informe técnico de una Administración que no está soportado por la referencia a un plan, proyecto, estudio o instrumento planificador de carreteras, ni asumido por una resolución de la Administración del Estado (conservando la naturaleza de "informe" y no de "resolución"), y cuyo contenido intrínseco se ha debilitado por una prueba pericial de la parte demandante, que valoramos bajo la sana crítica como sólida, positiva y convincente; e) Todo ello, en un contexto específico en que no estamos ante una carga natural del plan parcial que es la referida a soluciones urbanísticas dentro de su ámbito de actuación, sino ante la objeción de incumplimiento de una carga genérica de facilitar la conexión y accesos exteriores a la unidad de actuación delimitada".

3º.- Pues bien, en nuestro caso ocurre lo mismo que en Asturias, que el silencio positivo está contemplado legalmente. Todas las partes están de acuerdo en que es de aplicación el artículo 71.4 de la LOTRUSCA, que dice: "Se entenderá producida la aprobación definitiva por el transcurso de cuatro meses desde la entrada del expediente completo en el registro del órgano competente para otorgarla sin que se hubiera comunicado la resolución. En tal caso, la aprobación se





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>

acreditará en los términos establecidos por la legislación del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de la publicación del acuerdo y del Plan para conocimiento y efectos generales.

No se producirá el efecto a que se refiere el párrafo anterior si el Plan [redacted] documentación formal completa, omitiera determinaciones establecidas como mínimas por esta Ley o si contuviera otras determinaciones contrarias a la Ley o Planes de superior jerarquía".

4º.- En el mismo sentido el TSJ de Navarra, en su sentencia 274/2018, recurso 435/2017, en su caso, si que se requirió al ayuntamiento la presentación de una ficha normativa, la delimitación de una zona de huertos y la incorporación de unas condiciones. Por eso la administración foral no admite la existencia de silencio positivo, y así lo confirma el TSJ: No está completo el expediente administrativo.

**SÉPTIMO:** En cuanto al primero de los requisitos jurisprudenciales, el transcurso del plazo de cuatro meses establecidos en el artículo 71.4 de la LOTRUSCA, en nuestro caso, sí que concurre este requisito temporal, puesto que desde la fecha de 25 de noviembre de 2020, en que se registró electrónicamente la solicitud por el ayuntamiento, mediante presentación en el registro electrónico de la Dirección General, de la aprobación del plan, no consta, en el expediente administrativo comunicación alguna del Gobierno de Cantabria al ayuntamiento, en ese plazo de los cuatro meses de los que estamos hablando. No es hasta agosto de 2021, que, según referencias del Gobierno de Cantabria, no consta en el EA, se remite un informe sectorial al ayuntamiento de Comillas.





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:  
Esther Castanedo Garcia,  
Clara Penin Alegre,  
José Ignacio Lopez Cárcamo

Fecha: 03/09/2025 10:52

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:  
<https://portalprofesional.cantabria.es/SCDD/index.html>



En ningún caso estamos ante un caso como el de Asturias, examinado en el [redacted] anterior, en que el Principado, en plazo, requiere al ayuntamiento de la existencia de deficiencias y le requiere de subsanación.

En nuestro caso, e[redacted] la [redacted] legal [redacted] cu[redacted] el silencio positivo transcurre, sin requerimiento ni comunicación alguna.

Concurre el primero de los requisitos jurisprudenciales.

[redacted]

**OCTAVO:** En relación al segundo requisito jurisprudencial, la no existencia de defectos en el plan propuesto y que el expediente esté completo.

La administración regional, fuera del expediente administrativo, a la hora de contestar la demanda reclama la existencia de una serie de defectos incluidos en uno de los informes sectoriales recibidos en agosto de 2021, que supuestamente comunicó al ayuntamiento. Y que en el expediente faltaban dos informes sectoriales.

Se trata de los informes que la demanda de la mercantil, acumulada a la del ayuntamiento de Comillas, llama extemporáneos, porque entiende que no se pueden pedir por la administración regional una vez aprobado el plan por silencio administrativo positivo, al haber pasado cuatro meses desde su remisión para ser aprobado.

De los dos, uno es un informe que, según la contestación a la demanda, evidencia vicios de legalidad en el plan, resaltando el Gobierno de Cantabria los descritos en el folio 14 de ese informe.

Ese folio 14, es el que informe sobre la solicitud de dos informes sectoriales más. Pedidos, de forma extemporánea o no, e[redacted] no parece negativo, de forma que hubiera impedido de ser



