



Roj: **STSJ GAL 3965/2023 - ECLI:ES:TSJGAL:2023:3965**

Id Cendoj: **15030330022023100236**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Coruña (A)**

Sección: **2**

Fecha: **26/05/2023**

Nº de Recurso: **4043/2022**

Nº de Resolución: **249/2023**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ANTONIO MARTINEZ QUINTANAR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2

A CORUÑA

SENTENCIA: 00249/2023

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 4043/2022

EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

D^a. MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ (Presidenta)

D. JOSÉ ANTONIO PARADA LÓPEZ

D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR (Ponente)

A Coruña, a 26 de mayo de 2023

Visto por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia el recurso contencioso-administrativo que con el número 4043/2022 se encuentra pendiente de resolución en esta Sala, interpuesto por D^{ña}. Guadalupe, representada por el Procurador D. José Antonio Castro Bugallo y defendida por el Letrado D. Ulises Constantino Bértolo García, contra la Orden de 15 de noviembre de 2021, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Concello de Cervo para la ampliación del Museo do Mar en San Cibrao, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, publicada en el DOG nº 231, de 1 de diciembre de 2021.

Es parte demandada LA CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA, representada y defendida por el Letrado de la Xunta de Galicia y parte codemandada el CONCELLO DE CERVO, representado por la Procuradora D^{ña}. Berta Sobrino Nieto y defendido por el Letrado D. Ramón Martínez Martínez.

Es Ponente el Magistrado D. ANTONIO MARTÍNEZ QUINTANAR.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El Procurador D. José Antonio Castro Bugallo en representación de D^{ña}. Guadalupe interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 15 de noviembre de 2021, de aprobación definitiva de la modificación puntual de las normas subsidiarias de planeamiento del Concello de Cervo para la ampliación del Museo do Mar en San Cibrao, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, publicada en el DOG nº 231, de 1 de diciembre de 2021.



SEGUNDO: Admitido a trámite el recurso, se requirió la remisión del expediente administrativo. Entregado a la parte demandante, esta presentó el escrito de demanda en el plazo conferido, en el que termina solicitando que se dicte en su día sentencia por la que con estimación de la presente demanda, se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida, o, subsidiariamente su anulación, por los motivos expuestos, con expresa imposición de costas a la administración demandada.

TERCERO: El Letrado de la Xunta de Galicia presentó escrito de oposición al recurso, solicitando que se proceda a dictar sentencia desestimatoria del recurso por ajustarse a Derecho la Orden impugnada, con imposición de las costas a la recurrente por aplicación del artículo 139 de la LJCA.

CUARTO: La representación procesal del CONCELLO DE CERVO presentó escrito de contestación a la demanda en el que solicita que se dicte sentencia que, con imposición de las costas procesales a la parte actora, DESESTIME ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso-administrativo formulado de adverso, confirmando así la actuación administrativa objeto de impugnación.

QUINTO: Se fijó la cuantía del recurso en indeterminada y se acordó recibir el pleito a prueba. Practicada la prueba admitida, en los términos que constan en las actuaciones, las partes evacuaron el trámite de conclusiones, y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Mediante providencia se señaló para votación y fallo el día 25 de mayo 2023.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Sobre las alegaciones de la demanda.

La demandante comienza exponiendo los antecedentes relativos a la tramitación y aprobación del Estudio de detalle promovido por ella el 28.02.2005 en relación a la manzana en que se sitúa su parcela -vinculado a su intención de obtener licencia urbanística para ejecutar obras de construcción de edificación con sótano, planta baja, tres plantas altas y bajo cubierta para 16 viviendas en la parcela que ahora es objeto de la MP-, exponiendo diversas críticas a las dificultades y trabas puestas por el Concello para la tramitación, al haber iniciado en el mismo año 2005 los trámites para la Modificación Puntual (MP) de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS), suspendiendo su tramitación, lo cual considera que no fue sino una excusa para impedirle la edificación en su propiedad con arreglo a la normativa vigente.

Cuando a su instancia se decidió proseguir la tramitación -tres años después-, se decidió pedir informe a la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural, que era innecesario, puesto que ni la vivienda de su propiedad ni el Museo del Mar están inventariados o catalogados, a pesar de lo cual se intenta justificar el interés general en la MP en esa supuesta catalogación y la puesta en valor de un yacimiento que no existe.

Critica que Patrimonio hubiese emitido informe desfavorable respecto de un bien carente de protección y propusiese al Concello de Cervo la MP del Catálogo de Protección de las NNSS para establecer una protección inexistente hasta ahora y una ordenación que supondría una pérdida importante de edificabilidad que las NNSS permitían materializar a la demandante. De forma indebida, el Concello de Cervo le otorgó a ese informe sectorial desfavorable carácter preceptivo, sometiendo el Estudio de detalle a condicionantes no exigibles, a los que se opuso la demandante, no obstante lo cual, y subsidiariamente, para evitar que se frustrase la tramitación del Estudio de detalle en trámite, acompañó nuevo documento, con las correcciones interesadas por la Dirección Xeral de Patrimonio. El documento fue objeto de aprobación inicial, información pública, diversos informes favorables, y finalmente en el año 2012 -tras haberlo solicitado la aquí demandante- se aprobó de forma definitiva el 5 de diciembre.

Dicho Estudio de detalle fue impugnado por la Diputación Provincial de Lugo y anulado por sentencia de esta Sala nº 830/2015, de 28 de diciembre, por incumplimiento de un condicionante relativo a la tipología edificatoria. Ahora el Concello de Cervo promueve la presente MP basándose en un interés general contrario al que aprobó con el Estudio de detalle y que defendió judicialmente.

Fundamenta su recurso en los siguientes motivos de impugnación:

1.- Arbitrariedad de la Modificación Puntual (MP) de las NNSS y consiguiente nulidad (art.62.1 e) y f) y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o subsidiariamente, su anulación por aplicación del art. 63 del mismo cuerpo legal).

El artículo 83.1 de la ley 2/2016, del 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG), establece que cualquier modificación de los instrumentos de planificación habrá de fundamentarse en razones de interés público debidamente justificadas.



Según el punto II de la Orden, la MP tiene por objeto posibilitar la ampliación del actual Museo del Mar, equipamiento público localizado en suelo urbano en San Cibrao. La parcela donde se sitúa el museo cuenta con una superficie de 1.101 m² y se encuentra calificada en las NNSS con la Ordenanza Dotacional. El ámbito alcanza una superficie de 2.568 m², ya que incluye también la parcela situada en el lindero noroeste de la anterior, de una superficie de 1.467 m² que se encuentra ocupada por una vivienda unifamiliar aislada. La MP propone la recalificación de la parcela residencial mixta para pasarla a Ordenanza dotacional establecida en las NNSS, sin modificar las determinaciones fijadas en dicha Ordenanza. La modificación no supone ni reclasificación de suelo ni cambio de categoría del mismo, ni afecta a zonas verdes o espacios públicos.

En el punto III.1 de la propuesta de informe emitido en el período de consulta de la Sede territorial Lugo del Servicio del Consejo de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de Urbanismo (carpeta 6.1 del expediente, folio 18), sobre "Modificación de puntos de las reglas de planificación subsidiaria del Ayuntamiento de Cervo para la extensión del Museo del Mar en San Cibrao" se indica cuál es el interés público de la modificación, el cual también se identifica en el punto 2.1.1 a) A) de la Memoria. Las razones de interés general alegadas, que podría ser predicables de cualquier propiedad si en vez de ampliar hacia el mar se pretendiese ampliar hacia el lado o en otra parcela. De hecho, cualquier alternativa tendría la misma o incluso mayor viabilidad técnica y social que la expuesta.

Se alude a "un museo adaptado a nuevas realidades y necesidades sociales" y a "un aumento de la demanda cultural y turística". Se trata de una modificación del planeamiento promovida por el Concello de Cervo a los efectos de ampliar el Museo Provincial do Mar; sin embargo, el Museo del Mar existente en la actualidad es de titularidad privada y la gestión del museo está cedida a la Diputación de Lugo. No se explicitan en la MP las condiciones de la cesión del uso y si las mismas permitirían una ampliación como la pretendida por parte del Concello de Cervo en calidad de promotor, por lo que se desconoce el interés municipal en la modificación y desde luego no se justifica la legitimación del Concello en su promoción.

El Museo tiene un calendario de apertura y un nivel de visitas muy escaso, por lo no responde a una necesidad social ni a una mayor demanda cultural en el sentido expuesto en la Memoria. Además, el hecho de que no exista una partida que permita acondicionar el inmueble propiedad de la recurrente, es ilustrativa de inexistencia de una necesidad de ampliar el museo.

La MP no incluye ningún estudio sobre cómo puede afectar la eliminación de este suelo residencial a las previsiones de crecimiento de Cervo. Se trata del centro urbano, de un solar edificable mediante la aprobación de Estudio de Detalle y con una vivienda actual, y sin embargo, nada se contempla respecto hacia dónde se prevé el crecimiento del núcleo, ni se justifica sobre si existe o no una necesidad de incrementar el número de viviendas, incluidas las de protección pública, en definitiva, se está mermando la capacidad edificatoria del núcleo de Cervo, apartándose por tanto del modelo de ciudad compacta actual, condenando a edificar futuras urbanizaciones en zonas dispersas con la consiguiente necesidad de extender servicios y suministros.

A pesar de estar asignando un uso dotacional público a la parcela propiedad del demandante, tampoco se incluye un estudio donde se analicen todos los equipamientos y por qué es necesario expropiar un solar y una casa para destinarla a equipamiento. A pesar de que las NNSS en vigor preveían en 10 años un incremento de población de 5.600 habitantes, partiendo de 6.293, los datos del INE de 2021 arrojan la cifra de 4.192 habitantes, reducción en las previsiones que apunta a la innecesariedad de incrementar suelo dotacional público, antes, al contrario, apunta a la oportunidad de su reducción.

Por otro lado, en el punto 2.4.2 de la Memoria "Accesibilidade e supresión de barreiras arquitectónicas", apartado a) BARREIRAS ARQUITECTÓNICAS URBANÍSTICAS se hace mención a que "O espazo proposto para a posta en valor e a contemplación do xacemento, uso público deberán ser adaptados de acordo coas seguintes condicións de accesibilidade (...), cuando no existe en el ámbito de la MP ningún yacimiento.

2.- No conformidad a derecho de la MP por insuficiencia de las previsiones del estudio económico-financiero.

En el punto 1.1.4 del Estudio Económico referente a la ejecución y acondicionamiento de la dotación, se prevén 40.000 euros como presupuesto de ejecución material y 57.596 euros como presupuesto de ejecución por contrata para el acondicionamiento del edificio de mi mandante para su destino a la dotación prevista. Dicho presupuesto resulta absolutamente insuficiente, ya que la partida indicada no cubriría siquiera la realización de una instalación eléctrica nueva, ni de la carpintería (no hablamos de otras partidas como cambio de cubierta, ni de sistemas de eficiencia energética u otras necesidades propias de un edificio de uso público), de lo que se deriva la nulidad de la MP aprobada.

Se invoca la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª del Tribunal Supremo de 25 febrero 2015.

SEGUNDO: Sobre la contestación a la demanda formulada por el Letrado de la Xunta de Galicia.



El Letrado de la Xunta de Galicia se opone al recurso, comenzando por recordar que la MP impugnada innova las NNSS, en resumen, con los siguientes cambios:

- Modifica la calificación de la parcela de Ordenanza Residencial Mixta RM a la Ordenanza Dotacional D, sin alterar su regulación en las NSP1978 que tiene como parámetros: retranqueo mínimo 5m; superficie edificable máxima 50%; altura máxima 4 plantas o 15 m; edificabilidad 3 m²/m².
- Incorpora un catálogo de protección que incluye ambas edificaciones existentes. El edificio que sirve de sede al Museo Provincial del Mar queda sujeto a protección estructural (código de elemento 03.PA.AC.01), en tanto que el edificio destinado a la ampliación del uso se sujeta a protección ambiental (código de elemento 03.PA.ER.01).
- Añade a la normativa urbanística un capítulo específico de normas de protección del patrimonio cultural.

Contrariamente a lo afirmado en la demanda, resulta indubitado que las edificaciones del ámbito estaban previamente catalogadas y sujetas ambas a protección, ya que en el Plan básico autonómico aprobado por Decreto 83/2018, de 26 de julio, constan dentro identificadas en ficha específica en su Anexo IX, Catálogo de patrimonio cultural de Galicia.

Dada la localización de borde litoral, parte de la parcela catastral 2 está invadida por la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre y el restante suelo del ámbito de la MP está dentro de la zona de influencia de 500 metros desde el límite interior de la ribera del mar, definidas y reguladas ambas zonas en la legislación sectorial de costas. El ámbito se encuentra en una zona de fragilidad costera del núcleo urbano de San Cibrao y en concreto, en la zona de desembocadura del río Covo, dando frente a la playa, destacando el valor y singularidad desde el punto de vista paisajístico, según lo razonado en la Memoria informativa, en cuanto a los factores de localización.

El Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio (DOT), también identifica este asentamiento de San Cibrao como núcleo de identidad litoral. Se aprecia por tanto una realidad fáctica que explica la inconveniencia de la aplicación de los parámetros de la Ordenanza Residencial Mixta RM de las NSP1978.

Los antecedentes relativos a la tramitación del Estudio de detalle no acreditan desviación del objetivo vinculado a la consecución del interés general de la MP objeto de este proceso. Por lo demás, el Estudio de detalle desapareció del ordenamiento jurídico tras la firmeza de la STSJG 830/2015. No consta ni se menciona que la recurrente dispusiera de título habilitante declarativo de derecho alguno.

No comparte ninguno de los argumentos ofrecidos en relación a la arbitrariedad de la MP. La cualificación dotacional que afecta a la finca del proceso es consecuencia del ejercicio de una potestad de planificación que no puede ser sustituida ni negada por la Administración autonómica en la aprobación definitiva del Plan, salvo que se detecte un incumplimiento legal o, que se haya superado el límite discrecional, y este último se cifra en el artículo 4 del RDL7/2015 en que la nueva ordenación debe servir y motivarse en el interés general.

Estamos ante la modificación puntual de un instrumento de planificación general que innova sobre un ámbito muy reducido, por lo que, dada la naturaleza del instrumento, no cabe exigir una motivación documentalmente certificada, y dado el alcance acotado tampoco procede una justificación general del modelo territorial del término municipal. Cosa distinta es que deba contener una explicación más individualizada y definida de las razones de la intervención, toda vez que vista la previsión de una actuación aislada a obtener de manera directa, se le exija al planificador, cierta concreción de la *causa expropiandi* como garantía para el afectado, referida no tanto al destino atribuido al suelo como a la elección de esa ubicación y no otra.

Hay una justificación de la previsión del planeamiento del interés público en los informes municipales que se transcriben en el acuerdo plenario de 01.06.2021 en los que se da respuesta a las alegaciones presentadas por la aquí demandante. La Administración municipal ha optado por una iniciativa, realizable e idónea, de mejora de nivel prestacional para su puesta en valor de un edificio dotacional público ya existente ubicado en su término municipal, ello con independencia de la administración pública que gestiona el uso y de cómo se canalice legalmente la colaboración interadministrativa y el aporte de los medios, entre ellos, si es su caso, la cesión municipal del suelo necesario que se pretende adquirir para el desarrollo ampliado de la actividad cultural. De su viabilidad no cabe duda, pues la demandante aporta como prueba documental el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20.04.2022 de aprobación inicial del Proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la ampliación del Museo Provincial del Mar.

En cuanto a su idoneidad, el actual Museo Provincial do Mar es un centro de exhibición y difusión del patrimonio marino referente a todos aquellos rastros de la existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico vinculados al mar y se centra en la historia marinera de toda la costa lucense. Es una dotación

singular por su contenedor, protegido, y por su contenido, de temática única en la provincia de Lugo, lo que explica el interés local en la ampliación, por ser un foco de atracción de actividad y un refuerzo en el protagonismo municipal vinculado a la difusión de la cultura, más allá de sus límites territoriales.

En cuanto al contenido estrictamente programático de la ampliación, no es objeto determinativo de un instrumento de planificación general y es obvio que corresponde definirse a través del proyecto de ejecución, si bien lo que se pretende (punto 1.3 de su memoria informativa) es fomentar la diversificación de las actividades del Museo para su reactivación, adaptándolo a la realidad de la sociedad actual a la que atiende.

En cuanto a la demanda social, está claro que esta reactivación está vinculada a un interés de un uso que no es sólo local, sino comunitario y general, ya que la dotación aporta una función social e identitaria como centro de difusión del patrimonio mariner de la Comunidad Gallega.

Además, se invocan la determinación orientativa 6.5 de las DOT, la determinación excluyente 9.3 de las DOT y el art. 42 del POL.

También hay una justificación de la previsión del planeamiento en cuanto a la elección del emplazamiento (remitiéndose al análisis de alternativas que figura en el documento ambiental estratégico de la MP y el informe del técnico municipal de 14.05.2021 y el de la Secretaria accidental de la misma fecha).

La cuestión de la titularidad de la finca catastral en que se asienta el actual Museo Provincial tiene una relevancia relativa, dado que la ampliación de las instalaciones se proyecta sobre la finca a expropiar, y una vez ocupada nada indica que no pueda quedar sujeta a la misma relación jurídica que la finca principal entre el titular del suelo y el gestor del uso, de ser el caso. En todo caso, en la sede electrónica del Catastro la finca catastral del actual Museo Provincial do Mar figura como de propiedad municipal.

Los datos de afluencia "a presente" no invalidan la motivación de la modificación puntual que pretende precisamente una "reactivación" de la demanda cultural con su puesta en valor.

En cuanto a la falta de un estudio sobre la eliminación del suelo residencial en relación a las previsiones de crecimiento de Cervo, alega que la MP no prevé una reserva de suelo para una nueva dotación, sino la ampliación de un concreto equipamiento cultural existente, que está correctamente justificada. No procede una evaluación completa de la totalidad de los sistemas dotacionales del término municipal, dado el alcance del ámbito de la modificación puntual que afecta a dos parcelas, y recuerda que la parcela de la demandante tiene limitado su aprovechamiento por la afección sectorial en materia de Costas y de Patrimonio Cultural.

En cuanto a la alegación de que la MP alude a la protección arqueológica de un yacimiento desconocido, así como a un plan especial de protección y una ordenanza que permita la creación de un parque arqueológico, esa impugnación no es correcta y cabe deducir que la demanda toma para su análisis por error el borrador inicial, y ya se informó la procedencia de eliminar las referencias al yacimiento arqueológico y al PEP que no son objeto de esta MP. Se trata de una incongruencia que fue subsanada en la aprobación definitiva.

En cuando a la insuficiencia del estudio económico financiero de la MP, la actora no discute que el estudio económico financiero efectivamente contiene una estimación del coste del acondicionamiento de la construcción para su nuevo destino cultural, si bien fía su invalidez, exclusivamente, a las conclusiones de la pericial a elaborar por la arquitecta Amanda, el cual no se aporta.

La alegación sobre la insuficiencia del coste estimado está en contradicción con la descripción del inmueble proporcionada por la actora en sus escritos de alegaciones de 12.04.2019, y 22.02.2020, en los que manifestó que fachadas, cubiertas, instalaciones y estado exterior se encuentran en buen estado. Lo que debe contener el estudio económico de la MP, de acuerdo con lo que exige el artículo 59.2 de la LSG para los instrumentos de planificación general es una "evaluación del coste de ejecución de los sistemas generales y de las actuaciones previstas, con la indicación del carácter público o privado de la iniciativa de financiación, justificando las previsiones haya que realizar con recursos propios del Ayuntamiento".

Dado que los parámetros de ordenación detallada son genéricos y admiten un abanico infinito de posibilidades de materialización, de mayor o menor cabida y distintos tipos de intervención, resulta claro que excede del contenido justificativo y determinativo de un instrumento de planificación general el aporte de un estudio pormenorizado del coste para la concreción de un proyecto concreto. La actuación que se pretende materializar no viene definida en la modificación del planeamiento general, que sólo regula condiciones generales, si bien en el estudio, la Administración municipal cualifica la intervención que tiene prevista de obras de "acondicionamiento", término que se emplea de manera habitual en cierto contexto de mejoras estrictamente necesarias para habilitar un uso o actividad concreta, y la estimación de 57.596 € del estudio económico financiero resulta acorde a este objeto.



Consta en el Estudio Económico de la MP que *"o custo total que debe asumir o concello de Cervo para a obtención dos terreos necesarios para o desenvolvemento da presente modificación puntual é de DOUSCENTOS DOCE MIL SETECENTOS OITENTA E CATRO EUROS CON CATORCE CÉNTIMOS (212.784,14 €)"*. Esto es, 155.188,14 € + 57.596,00 €, estimación correspondiente a la expropiación y a la ejecución de la obra de acondicionamiento, respectivamente. A su vez, el apartado 1.3 del Estudio Económico analiza el impacto en los presupuestos municipales de la ampliación de las instalaciones del Museo del Mar. Todo ello justifica la viabilidad económica de la MP en los términos que fija la jurisprudencia.

TERCERO: Sobre la contestación del Concello de Cervo.

El Concello de Cervo se opone al recurso, alegando que:

1º . La tramitación del Estudio de detalle promovido por la recurrente en nada afecta al objeto del presente recurso. En todo caso, el hecho alegado de que el Concello de Cervo le otorgase aprobación definitiva y lo defendiese en sede judicial es plenamente demostrativo -en contra de lo que aduce la demandante- de que la Administración Local no pretendía impedir ni obstaculizar el desarrollo residencial (de 16 viviendas, locales y garajes) pretendido por la Sra. Guadalupe . Pero el TSJ de Galicia llegó a la conclusión de que el estudio de detalle no era conforme a Derecho, y por ello lo anuló. Desde la fecha en que dicho estudio de detalle fue anulado en sede judicial (el 28 de diciembre de 2015), era la Sra. Guadalupe -y no el Ayuntamiento- quien tenía la oportunidad de presentar otro estudio de detalle ajustado al fallo judicial, cosa que no hizo. Lo que no puede pretenderse -como hace la demandante- es que el planeamiento municipal quede "congelado", inmutable.

2º. No existe norma jurídica alguna que establezca que el interés público concorra solo en la instalación ex novo de un museo y no en su ampliación. El propio documento de la modificación puntual de las NN.SS. expone de forma razonada la concurrencia del interés público en dicha modificación puntual (apartados 1.1.1 y 1.6.4 de la Memoria Justificativa). Además, aporta informe emitido por el equipo redactor, en el que se pone de manifiesto la gran afluencia de visitantes al museo actualmente existente y lo limitado de su espacio, que han obligado a que diferentes actividades del museo se tengan que realizar en el exterior, y que muchas de las piezas de la exposición se encuentren depositadas en contenedores.

3º. El interés público o comunitario es prevalente respecto del particular.

4º. Frente a la alegación de la demanda en relación a cómo puede afectar la eliminación de este suelo residencial a las previsiones del crecimiento de Cervo, señala que la realidad es que la parcela de la actora representa únicamente un 0,00001884% de la superficie municipal, por lo que no puede afectar a sus posibilidades de crecimiento. Además, es indubitada la pérdida de población del Concello de Cervo, siendo incongruente que la actora reproche a la MP que no contemple las previsiones de crecimiento. Esa disminución de población no es incompatible con la ampliación del Museo, ya que la inmensa mayoría de los visitantes que recibe el Museo del Mar de Cervo es de fuera del municipio.

5º. En respuesta a la alegación sobre la ausencia de *" un estudio donde se analicen todos los equipamientos y por qué es necesario expropiar un solar y una casa para destinarla a equipamiento"*, responde que la modificación puntual de las NN.SS. impugnada de adverso no establece el sistema de expropiación como el único mecanismo para la obtención de los terrenos. Acredita documentalmente que la recurrente rechazó la oferta de compra de su parcela que le hizo el Ayuntamiento y aporta informe técnico acreditativo de la inexistencia de terrenos municipales de similar naturaleza a la parcela de la Sra. Guadalupe , lo que imposibilitaba acudir al mecanismo de permuta.

La MP las NN.SS. no obedeció a ningún capricho ni a ninguna decisión arbitraria. En las páginas 5 y siguientes del Documento Ambiental Estratégico de la modificación puntual tramitada se analizaron tres alternativas distintas. También se motiva en el apartado 1.6.4 de la Memoria Justificativa.

6º. En cuanto al Estudio Económico Financiero, destaca el informe favorable de los servicios técnicos municipales (informe de intervención municipal de 20 de mayo de 2021), y el informe del equipo redactor, que confirma la suficiencia del estudio.

Además, el otorgamiento de la aprobación definitiva a la modificación puntual de las NN.SS. de Cervo por la Xunta de Galicia conlleva la aceptación de la financiación que a ésta se refiere. Además de la financiación de la Xunta de Galicia (quien aprobó definitivamente la modificación puntual de las NN.SS. de Cervo), tampoco puede olvidarse la obligación que existe, tanto de la Administración estatal como de la Diputación Provincial de Lugo, de cooperar económicamente con los municipios.

La parte actora pretende que en la modificación puntual de las NN.SS. de Cervo (instrumento de planeamiento general) se reconozcan los importes de valoración que ya había alegado en vía administrativa (524.800,00 euros). Pero no tiene en cuenta la adversa que las concretas cantidades económicas para la obtención de



los inmuebles se detallarán y determinarán en la fase de ejecución del planeamiento, no en el instrumento de planeamiento general.

CUARTO: Sobre la denunciada arbitrariedad en la aprobación de la MP y el interés público concurrente.

Los antecedentes alegados en la demanda en relación a la tramitación del Estudio de detalle promovido por la recurrente no ponen de manifiesto ninguna finalidad desviada en la Modificación Puntual de las NNSS (en adelante MP) impugnada ni aportan datos de hecho decisivos para juzgar la validez de la disposición impugnada, cuyo contenido y finalidad es precisamente modificar las NNSS de 1978, a cuyo amparo se tramitó el referido Estudio de detalle promovido anteriormente por la recurrente.

En primer lugar, carece de sentido reprochar al Ayuntamiento una suerte de actitud renuente u obstruccionista en relación a la tramitación del Estudio de detalle -cuya aprobación era presupuesto necesario para que la actora pudiera obtener licencia para la construcción de la edificación residencial de 16 viviendas y locales en su parcela, por ella solicitada- cuando el Ayuntamiento no solo tramitó ese Estudio de detalle, sino que lo aprobó y finalmente defendió su validez en sede judicial, como reconoce la recurrente, cuando el mismo fue impugnado por la Diputación Provincial.

Lo que no puede pretender la demandante es que el Ayuntamiento no varíe su posición favorable en relación a las posibilidades edificatorias de la parcela de la recurrente en los términos que se preveían en el Estudio de detalle -aprobado en el marco de unas NNSS de notoria antigüedad, al datar del año 1978- y siga defendiendo esas posibilidades, en contra de lo dispuesto por una sentencia firme, y no modifique las NNSS, cuando se constata la existencia de una finalidad de interés público a la que procede dar satisfacción y cuando las posibilidades edificatorias de la parcela de la actora con un proyecto residencial privado no solo se han visto frustradas por una sentencia judicial anulatoria del Estudio de detalle aprobado, sino que no se ha promovido Estudio de detalle alternativo que acreditase la viabilidad de edificación residencial en esa parcela de forma que se respetasen los condicionantes no solo de la sentencia, sino los derivados de las propias singularidades de la ubicación de la parcela, sujeta a la prohibición de ejecutar nuevas edificaciones destinadas a residencia o habitación (artículo 25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) en la parte que invade la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre; y cuando en el predio restante, conforme a la sentencia de esta Sala anulatoria del Estudio de detalle, no cabe aplicar la tipología residencial cerrada, sino abierta.

A la hora de evaluar el perjuicio que causa a la recurrente la MP hay que tener en cuenta la nulidad radical del Estudio de detalle aprobado, con efectos "ex tunc", y que la recurrente no llegó a obtener licencia urbanística para el proyecto de construcción residencial que pretendía. Por tanto, no llegó a patrimonializar ningún derecho sobre la edificabilidad no materializada, debiendo tenerse en cuenta que conforme al art. 11.2 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015 "la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Lejos de derivarse de los antecedentes alegados por la recurrente un propósito de causarle un perjuicio a la recurrente, obstaculizando que pudiese materializar un determinado aprovechamiento urbanístico residencial en su parcela, lo que se constata es que aunque en el año 2005 el Ayuntamiento inició los trámites de una modificación puntual de las NNSS de 1978 en el mismo ámbito y con la misma finalidad de ampliar el Museo Provincial del Mar, suspendiendo el otorgamiento de licencias y la tramitación del Estudio de detalle por acuerdo de 24.05.2005, y de la Junta de Gobierno de 12.08.2005, procediendo a la aprobación inicial de esa Modificación Puntual el 16.03.2006, en realidad no prosiguió su tramitación, y transcurrido el período de suspensión, el 04.07.2008 la Junta de Gobierno Local acordó continuar la tramitación del Estudio de detalle, y no solo eso sino que lo aprobó y defendió judicialmente su validez, aunque finalmente dicho Estudio de detalle fuese anulado judicialmente por sentencia firme.

De ahí que carezca de relevancia para el caso que nos ocupa (que es el de la validez de una Modificación Puntual de las NNSS, aprobada en el año 2021), determinar si era o no preceptivo el informe solicitado a la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural en el marco de aquella tramitación anterior del Estudio de detalle, que culminó en su momento con un acto aprobatorio de dicho Estudio que después fue anulado judicialmente, todo ello antes de que se iniciase el procedimiento que conduce a la aprobación definitiva de la MP impugnada. Aún así, se ofrece en la contestación a la demanda una explicación razonable de la procedencia de la solicitud que se hizo de informe a la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural durante la tramitación del Estudio de detalle,

en cumplimiento del art. 32 de la entonces vigente Ley 8/1995 de 30 de octubre de Patrimonio Cultural de Galicia, que disponía que:

1. La Consellería de Cultura habrá de ser informada de los planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Consejería de Cultura habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio cultural de Galicia.

Conforme al art.1 de la citada ley el patrimonio cultural de Galicia está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo. A ello se suma el hecho de que las NNSS de 1978 no contuviesen catálogo identificativo de bienes culturales susceptibles de protección, lo que determinaba la pertinencia de solicitud de informe sectorial ante la existencia de un bien que por su interés cultural podía ser merecedor de protección (aunque solo fuese por razones de prudencia) y de hecho el órgano sectorial competente para la protección del patrimonio cultural, después de constatar la evidencia de que no estaban inventariados ni el Museo Provincial del Mar ni la casa situada en el solar de estudio, sí eran bienes que tenían interés desde el punto de vista del patrimonio cultural, y la propia demandante reconoce en su demanda que el informe de Patrimonio -desfavorable- propuso al Ayuntamiento de Cervo la Modificación Puntual del Catálogo de Protección de las NNSS municipales para establecer una protección de la que hasta ahora carecía el Museo del Mar y una ordenación para el Estudio de detalle que supondría una importante pérdida de la edificabilidad que permitían materializar las NNSS.

El hecho de que formalmente no fuese un informe preceptivo y que formalmente los bienes no tuviesen la situación administrativa de inventariados y el consiguiente régimen jurídico específico de protección no significa que fuesen bienes carentes de interés cultural ni implica que no mereciesen esa protección, debiendo recordarse que las NNSS datan de 1978, es decir, son muy anteriores a las leyes de protección del patrimonio cultural de Galicia. Por ello, a pesar de no estar inventariados, un principio de prudencia, ante la evidencia de que podía concurrir -como posteriormente se corroboró- ese interés cultural y esa necesidad de protección, no es reprochable que se hubiese solicitado ese informe sectorial, tratándose en todo caso de una cuestión ajena a la validez de la disposición general aquí impugnada, puesto que ese informe se solicitó para la tramitación de un Estudio de detalle promovido por la recurrente que se aprobó y posteriormente se anuló por sentencia firme, desapareciendo del mundo jurídico.

Lo relevante para el caso es poner de manifiesto que el objeto de la presente litis es la impugnación de una MP cuya tramitación se inicia con la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica, recibida el 05.02.2019 por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, es decir, con posterioridad a la aprobación del Estudio de detalle -y a su anulación judicial- por lo que es evidente que no puede atribuirse a la tramitación de la MP impugnada ninguna intención de obstaculizar una iniciativa particular iniciada en el 2005, que finalizó en el 2012, con la aprobación del Estudio de detalle.

Por el contrario, es evidente que tras la anulación del Estudio de detalle la situación resultante es la de una ordenación que se remonta al año 1978 y respecto a la cual el proyecto de edificación residencial precisaba un Estudio de detalle que se frustró judicialmente con su anulación, sin que se hubiese presentado con posterioridad otro Estudio de detalle, y ello en relación con un ámbito en el que ya se había apreciado años antes la procedencia de atender a un fin de interés público, consistente en la ampliación del Museo do Mar, aunque no se hubiese continuado la tramitación iniciada en el año 2005 de la MP de las NNSS necesaria para atender a ese fin de interés general.

Esa falta de continuación de la MP cuya tramitación se inició en el año 2005 determinó la necesidad de acometer una nueva tramitación de la MP, en este caso justificada no solo por la necesidad de ampliación de esa dotación a la que después aludiremos, sino por:

-las particularidades paisajísticas de la ubicación de la parcela y los perjuicios para la misma derivados del mantenimiento de la ordenanza original de 1978 que permitiría una determinada edificabilidad residencial, previo Estudio de detalle (del que no consta la pendencia de nuevo proyecto, tras la anulación del documento aprobado),

-y por la necesidad de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa de protección del patrimonio cultural, además de la normativa de protección de costas, y de ordenación del litoral.

Estas motivaciones adicionales se derivan de las profundas modificaciones normativas de naturaleza sectorial acaecidas tras la aprobación de las NNSS 1978, no solo la Ley de Costas, sino las derivadas de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia (siendo la ley vigente la Ley 5/2016, de 4 de mayo), el Plan de Ordenación



del Litoral aprobado por Decreto 20/2011, de 23 de febrero, y el Plan Básico Autonómico, aprobado por Decreto 83/2018, de 26 de julio, que incluye dentro el Catálogo de Patrimonio Cultural de Galicia como bienes catalogados tanto la edificación del museo como la construcción residencial, en concreto bajo códigos Cervo_20955 " Casa na rúa Buenavista núm. 2" y Cervo_20972 " Grupo escolar Augusto , Museo provincial do mar ".

A la vista del Anexo IX del Plan Básico Autonómico se corrobora esta inclusión de tales construcciones en el Catálogo de Patrimonio Cultural de Galicia. Con ello se desvirtúa uno de los hechos alegados en la demanda para sostener la arbitrariedad de la MP, que es precisamente la alegación de que ni el Museo del Mar ni la vivienda de la actora están inventariados ni catalogados, con lo que consideraba la recurrente que con ello decaía uno de los argumentos aducidos por el planificador para sostener el interés general de la MP. El hecho de que tales construcciones no figuren en el Catálogo de Protección de las NNSS municipales no permite acoger la alegación en este sentido de la demandante, ya que conforme al artículo 30 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, la integración en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia comprende a todos los bienes inmuebles que, por su interés cultural, se recojan individualmente singularizados en los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio, y este es el caso de estos bienes contenidos en ficha individualizada en el catálogo del Plan Básico Autonómico, dado que el artículo 45 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia LSG, incluye al Plan básico autonómico entre las figuras de instrumentos de planeamiento urbanístico.

Tanto la edificación del museo como la construcción residencial ya figuraban previamente identificadas como elementos para la valoración en el Plan de ordenación del litoral aprobado por Decreto 20/2011, de 23 de febrero (POL), tal y como se pone de manifiesto en la contestación a la demanda formulada por el letrado de la Xunta de Galicia.

La demandante cita el art. artículo 83.1 de la Ley 2/2016, del 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG), que establece que cualquier modificación de los instrumentos de planificación habrá de fundamentarse en razones de interés público debidamente justificadas. Y la sola lectura de la Memoria de la MP pone de manifiesto la existencia de variadas razones de interés público justificadas que permiten descartar la arbitrariedad alegada por la recurrente, de las que podemos destacar:

1ª. El objetivo perseguido por la MP, de ámbito territorial muy reducido, circunscrito a dos parcelas, y con una finalidad concreta y precisa (la ampliación del actual y existente Museo del Mar) es (conforme al punto 1.1.1 a) de la Memoria Justificativa de la MP) " *posibilitar e desenvolver unha actuación de interese xeral baseada na ampliación e desenvolvemento dun importante equipamento dotacional cultural (o Museo Provincial do Mar) que, ademais, é un elemento incluído no patrimonio cultural e protexido pola súa normativa reguladora. O interese non é só de carácter local, senón comunitario e xeral, xa que achega unha función social e identitaria como centro de exhibición e difusión do patrimonio mariñeiro.*

Debe lembrarse que o uso dotacional-equipamento -entre os que se atopa o uso cultural (vid. apartado 3.4.d. do Anexo I do Regulamento da Lei do solo de Galicia), no que se integra o Museo Provincial do Mar- é definido como "aquele uso que comprende as diferentes actividades destinadas a satisfacer as necesidades dos cidadáns". Precisamente, esta finalidade dos usos dotacionais-equipamentos (neste caso, cultural) de satisfacer as necesidades dos cidadáns, constitúe a parte nuclear do interese público legalmente esixido para poder levar a cabo esta modificación puntual das NNSS. de Cervo. (...)

Aunque la recurrente pretende desvirtuar la naturaleza pública de la finalidad perseguida al aludir a la titularidad privada del edificio del Museo (propiedad de una Asociación de Vecinos denominada "Cruz da Venta), no podemos olvidar que, como se reconoce en la propia demanda, estamos ante un museo gestionado por la Diputación Provincial, y consta en autos el informe solicitado en vía probatoria de la Diputación de Lugo que da cuenta del número de usuarios anuales que accedieron al Museo do Mar de Cervo desde el año 2005 hasta el año 2022, así como su horario, en función de los datos existentes en los archivos de la red Museística Provincial de Lugo. Estamos ante un uso dotacional-equipamiento, que materializa un uso cultural, abierto al disfrute de todos los ciudadanos y a la cobertura de sus necesidades culturales, por lo que la ampliación no se puede negar que responda a un verdadero interés público digno de protección.

La parte actora en su escrito de conclusiones insiste en que " *No se explicitan en la MP las condiciones de la cesión del uso por parte de la referida Asociación y si las mismas permitirían una ampliación como la pretendida por parte del Concello de Cervo en calidad de promotor, por lo que se desconoce el interés municipal en la modificación y desde luego no se justifica la legitimación del Concello en su promoción.*

No cabe compartir esa apreciación, ya que el edificio que según la recurrente es de titularidad privada está de hecho destinado a un fin público, tiene la consideración urbanística de dotación, se trata de un museo abierto al disfrute público, y lo que hace la MP es posibilitar su ampliación, sin que haya duda alguna de la viabilidad



jurídica de esa posibilidad, en cuanto la misma se proyectará sobre una propiedad que, aunque actualmente es privada -la de la recurrente- se prevé su adquisición por parte del Ayuntamiento, por lo que desde esa titularidad formal jurídico- pública no existirá ningún impedimento a que en la misma se pueda materializar el uso dotacional -vinculado a la ampliación del museo- que justifica la MP y el cambio de ordenanza aprobado respecto a la parcela y vivienda de la recurrente. Por ello, debemos concluir, como hace el Letrado de la Xunta de Galicia, que nada indica que la parte ampliada del Museo (sobre una finca cuya adquisición municipal se prevé y que pasará a ser de titularidad municipal) no pueda quedar sujeta a la misma relación jurídica que la finca principal entre el titular del suelo y el gestor del uso .

En todo caso, valorando la cuestión formal de la titularidad, el Letrado de la Xunta de Galicia en su contestación recuerda que la alegación en la demanda que la finca en la que actualmente se emplaza el Museo es propiedad de la asociación de vecinos denominada " Cruz da Venda" entra en contradicción con lo que en su momento defendió la ahora recurrente como codemandada en el recurso contencioso dirigido contra el Estudio de detalle. El FD CUARTO de la STSJG 830/2015 resume su contestación: " CUARTO: En su contestación a la demanda la codemandada alega [...] En cuanto al perjuicio a la edificación en la que se ubica el Museo del Mar, la codemandada argumenta que la edificación es propiedad del Ayuntamiento, que lo cedió a la Diputación por treinta años [...]". Y añade que esto parece confirmarse por el hecho de que en la Sede Electrónica del Catastro la finca catastral del actual Museo Provincial do Mar figura como de propiedad municipal.

La cuestión formal de la titularidad del edificio del actual y preexistente Museo no es el dato decisivo para juzgar la concurrencia de interés público en la MP, sino la calificación urbanística del uso como dotacional, tratándose de un equipamiento destinado a un uso cultural, abierto al disfrute general de todos los ciudadanos (y ello como situación previa a la aprobación de la MP, en lo que concierne estrictamente al Museo actualmente existente); y en cualquier caso lo que es indudable es que el interés particular que mueve a la recurrente se refiere a su propia finca, que sería el objeto de adquisición municipal para la ampliación de las instalaciones vinculadas a ese equipamiento destinado a un uso dotacional, de carácter cultural, como museo, de gestión pública y abierto al disfrute público, como equipamiento vinculado a la satisfacción de las necesidades culturales de los ciudadanos.

A este respecto, el punto 1.6.4 de la Memoria Justificativa de la MP respondía a la alegación de la aquí recurrente en relación con la falta de justificación del interés público y la desviación de poder, destacando que el objeto de la MP de las NNSS era, entre otros extremos, potenciar un equipamiento (un museo) para adaptarlo a las nuevas necesidades. Por tanto -concluía- no cabe duda de que la concurrencia de interés público, teniendo en cuenta que el uso de "equipamientos" (en el que se incluye el uso cultural-museos) se engloba dentro de los usos dotacionales, los cuales comprenden las instalaciones y servicios (en este caso, un museo) destinados a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (Anexo I, apartado 3 del Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia). En coherencia con lo anterior, terminaba motivando ese punto de la Memoria, que una de las facultades de la competencia urbanística de las Administraciones Públicas es la de formular reservas de suelo para la implantación de dotaciones urbanísticas (art. 4.1 g) de la Ley del Suelo de Galicia).

En este sentido, el informe de la Secretaria municipal de 14.05.2021 que en relación al interés público de la ampliación trasladó lo siguiente:

"o documento de modificación puntual das NN.SS. detalla con toda claridade cal é o seu obxecto: "O obxecto deste Modificación puntual é a AMPLIACIÓN DAS INSTALACIÓNS DO MUSEO DO MAR DE CERVO E A DEFINICIÓN DAS CONDICIÓN URBANÍSTICAS ADECUADAS AO EQUIPAMENTO MUSEÍSTICO EXISTENTE E AS SÚAS NECESIDADES INMEDIATAS. A ampliación proposta constitúe un beneficio público coa que se pretende POTENCIAR UN MUSEO ADAPTADO AS NOVAS REALIDADES E NECESIDADES SOCIAIS entendido como una institución atenta, dinámica e reactiva que aposta pola creatividade o diálogo e que se compromete coa sociedade plural e diversificada á que atende. En ningún caso se prevén novas edificacións no ámbito, senón que se propón executar a ampliación citada sobre as edificacións existentes na actualidade".

Partindo do obxecto descrito na modificación puntual das NN.SS. proxectada, tendo en conta que se pretende, entre outros extremos, potenciar un equipamento (un Museo) para adaptalo ás novas necesidades, non cabe dúbida da concorrencia do interese público.

Recórdese que o uso de "equipamentos" (no que se inclúe o uso cultural - museos) englobase nos usos dotacionais, os cales comprenden as instalacións e servizos (neste caso, como dicimos, un Museo) destinado á satisfacción das necesidades dos cidadáns" (Anexo I, apartado 3, do Regulamento da Lei do Solo de Galicia). En coherencia co anterior, unha das facultades da competencia urbanística das Administracións Públicas é a de formular reservas de solo para a implantación de dotacións urbanísticas (artigo 4.1.g) da Le do Solo de Galicia).

Do mesmo modo, cabe recordar que o artigo 4 do Real Decreto 1372/1986, de 13 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de Bens das Entidades Locais declara como bens de servizo público, entre outros, os "Museos".



Polo tanto, o Museo constitúe un ben de servizo público que se atopa destinado a satisfacer as necesidades dos cidadáns, o cal resulta relevante aos efectos de determinar a concorrencia de interese público, pero é que, ademais, na Sentencia do Tribunal Supremo de 18 de decembro de 2002 recoñeceuse a concorrencia de interese público na ampliación de Museos co obxecto de adecualos aos tempos actuais e ofrecer aos visitantes uns servizos adecuados. Do mesmo modo, apreciouse a concorrencia de interese público a fin de tutelar valores históricos, culturais e artísticos (STSJ das Illas Baleares 817/2013, de 9 de decembro).

Estamos indudablemente ante una finalidad de interés público, relacionada además con las competencias de las entidades locales, lo cual se proyecta no solo sobre la instalación existente sino que es una condición inherente a cualificación dotacional del suelo, por lo que esa misma naturaleza pública, vinculada al interés general, que se predica de la misma instalación museística, es predicable respecto de su ampliación, que busca la mejora en la forma de satisfacción de ese interés público, en función de factores concretos y precisos que ponen de manifiesto una necesidad de ampliación de las instalaciones vinculadas al museo.

Abundando en lo expuesto, el informe confeccionado por el equipo redactor del documento de MP aprobado, recuerda que:

"O Museo do Mar nace en 1969, como froito da gran paixón do mestre D. Alberto por recoller e coleccionar obxectos relacionados co mar. Desde os seus inicios pretende reflectir a vida mariñeira da costa lucense e ensinar a súa riqueza biolóxica e etnográfica.

O Museo Provincial do Mar, un dos máis antigos dos dedicados a este tema en Galicia, está situado nun edificio que foi construído en 1931 para albergar unha Escola Unitaria, obra levada a cabo grazas á doazón do matrimonio formado por D. Augusto e D.^a Ana María . Actualmente, o Museo Provincial do Mar de San Cibrao, que dende os seus comezos pretende reflectir a historia e a vida mariñeira da costa lucense, amosando a súa riqueza biolóxica e etnográfica.

Ata o ano 2020, ano no que se limitóu a entrada das persoas por mor das medidas establecidas para conter o COVID 19, o numero de visitantes supera os 27.000, o que se pode considerar un éxito total debido o limitado da súa exposición ou a afluencia de turistas a costa de Lugo en proporción con outras vilas de Galicia."

Finalmente, en cuanto al alegato de la demandante, cuando afirma que " se desconoce el interés municipal en la modificación y desde luego no se justifica la legitimación del Concello en su promoción", además de lo expuesto debe reafirmarse la competencia del Concello para promover la tramitación de la MP, aprobada por la Consellería, en ejercicio de las competencias que el art. 51.2 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia atribuye a los ayuntamientos para la formulación del planeamiento general, de sus potestades de programación, planificación y de las competencias municipales para la promoción de la cultura y equipamientos culturales (art. 4.c y 25.2 m de la Ley 7/1985, 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

2ª. La Memoria Justificativa, tras transcribir diversos apartados del art. 3.3 del "Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, expone que:

"Non cabe dúbida que a presente modificación puntual das NNSS. pretende dar cumprimento aos obxectivos que quedaron sinalados (mellorar a calidade e a funcionalidade desta dotación cultural, garantir o acceso universal aos cidadáns, favorecer a aproximación da dotación cultural á comunidade residente, favorecer a posta en valor do patrimonio cultural, etc.).

Por outra parte, o artigo 2.3 da Lei 2/2016, do 4 de maio, do patrimonio cultural de Galicia, dispón:

"3. Os poderes públicos integrarán a protección do patrimonio cultural nas políticas sectoriais de educación, investigación, ordenación do territorio, urbanismo, paisaxe, conservación da natureza, desenvolvemento rural e turístico, así como naquelas que supoñan a xestión do dominio público".

É obvio que esta modificación puntual das NNSS. de Cervo, pertencente ao ámbito das políticas municipais e autonómicas de urbanismo (pola intervención da Administración local e da autonómica), contribúe tamén á protección do patrimonio cultural, pois o edificio do Museo Provincial do Mar é un elemento pertencente a dito patrimonio.

3ª. Se concretan en la Memoria Justificativa las siguientes razones de interés público que aconsejan la conveniencia de la MP:

" POTENCIAR UN MUSEO ADAPTADO AS NOVAS REALIDADES E NECESIDADES SOCIAIS. Entendido como una institución atenta, dinámica e reactiva que aposta pola creatividade, o diálogo e que se compromete coa sociedade plural e diversificada á que atende.

DEMANDA SOCIAL.

Constitúe un beneficio público importante ao representar un servizo á sociedade cunha demanda cultural e turística en aumento.

PULAR POR UN DESENVOLVEMENTO ORDENADO E EFICIENTE.

Ao propoñer a ampliación do Museo púlase polo desenvolvemento sustentable do territorio en canto a optimización no consumo de recursos e ocupación do territorio.

4ª. A todo ello se añade como razón de interés público de la MP la de adaptar el contenido de las NNSS de Cervo, en lo tocante al Museo Provincial del Mar, al Plan Básico Autonómico, aprobado por Decreto de la Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio 83/2018, de 26 de julio. La propia Memoria recuerda que el Catálogo de Patrimonio Cultural del Plan Básico Autonómico, incluye (en su ficha 27013_58171) el Museo Provincial do Mar como elemento etnográfico. En este sentido sirve la MP impugnada a la finalidad de atender a los requerimientos que se le habían formulado al Ayuntamiento de Cervo por la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural para la Modificación Puntual de las NNSS para incorporar estas edificaciones al Catálogo de Protección, y para adaptarse a la posterior aprobación del Plan Básico Autonómico, que incorporó tales edificaciones al Catálogo de Patrimonio Cultural de Galicia.

No es acogible la pretensión de la recurrente anclada en la situación preexistente, derivada de unas NNSS de 1978 que no incorporaron un Catálogo de Protección que incluyese tales edificaciones de valor cultural acreditado, pretendiendo la recurrente eludir la evolución normativa en materia de protección de patrimonio cultural desde el año 1978 y las modificaciones normativas producidas desde entonces, siendo una de las finalidades a las que sirve la MP la de adaptarse a lo previsto en este punto por el Plan Básico Autonómico y a la inclusión del Museo del Mar en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, adaptación que es ineludible y a la que no es procedente oponerse en el marco de este proceso.

5ª. Además del objetivo general vinculado a la ampliación de las instalaciones del Museo del Mar y definición de las condiciones urbanísticas adecuadas al equipamiento museístico y a sus necesidades inmediatas, potenciando un museo adaptado a las nuevas necesidades sociales, en la MP también se persiguen objetivos ambientales: favorecer la integración paisajística, preservar la integridad funcional de los sistemas naturales, contribuir a un entorno saludable, favorecer la cohesión social y mejorar la calidad de vida y la habitabilidad, potenciar los recursos locales, minimizar el consumo energético de la dotación, minimizar las emisiones atmosféricas debidas a la implantación de la dotación, minimizar el consumo de recursos y facilitar el ciclo natural del agua, gestionar eficazmente los flujos de materiales y residuos y fomentar un desarrollo ordenado y eficiente (objetivos de ordenación, apartado 1.2.1 de la Memoria).

En relación con los valores ambientales, hay que resaltar los efectos beneficiosos que se derivan de la MP, si se tienen en cuenta las particulares características de la ubicación de la parcela de la actora, en el frente costero del núcleo urbano de San Cibrao, y la existencia de elementos paisajísticos y valores naturales de singularidad, que quedarán mejor protegidos con esta nueva calificación de la parcela de la demandante que, sin cambiar la clasificación, pasará a estar regida por la ordenanza dotacional, con la regulación prevista en las NNSS 1978.

En este sentido, el informe emitido en fecha 09.08.2019 por la Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación con el art. 117.1 de la Ley 22/1988 de Costas, pone de manifiesto que la actuación prevista por la modificación se puede resumir en la eliminación en el ámbito de la servidumbre de protección del uso residencial actual para introducir un nuevo uso dotacional ligado al actual Museo del Mar. Se trata de un efecto beneficioso, en cuanto el mencionado informe pone de manifiesto que con la MP se elimina un uso expresamente prohibido por el art. 25.1 de la Ley de Costas y se introduce un nuevo uso que podría tener cabida en el art. 25.2 de la mencionada ley, por su vinculación al mar.

Desde la perspectiva ambiental y paisajística, la memoria informativa de la MP aporta datos que avalan la procedencia de la modificación propuesta, con la eliminación del uso residencial anteriormente previsto, enfatizando las singulares características físicas del entorno y el interés geomorfológico y paisajístico, en estos términos, que serán mejor protegidas con el uso dotacional cuya ampliación persigue la MP:

1.2.6.- Paisaxe

... o ámbito da modificación encontrase integrado na Grande área paisaxística A Mariña-Baixo Eo, e dentro de esta na comarca Paisaxísticas 12.1 A Mariña-Baixo Eo Litoral e pertence a unidade 01_04_016, Ría de Lieiro, del Mapa de Grandes Áreas Paisaxísticas de Galicia.

A unidade caracterízase pola influencia urbana do núcleo de San Cibrao. Con todo, aínda perdura un forte compoñente costeiro ligado á orixe pesqueira deste asentamento e polo tanto, a súa forte relación co ámbito litoral. Boas mostras diso son o pequeno porto pesqueiro, o faro, o museo do mar ou a carpintaría de ribeira aínda activa no esteiro do Río Lieiro. Froito destas implicacións co mar, e debido á supervivencia de moitos dos



seus trazos primitivos, o Plan de Ordenación do Litoral (POL) considerou ao núcleo de San Cibrao como Núcleo de Identidade do Litoral.

O conxunto da unidade, e esencialmente a súa fronte costeira, presenta elementos naturais de gran valor e singularidade. As características xeomorfolóxicas do sector onde se asenta o núcleo de San Cibrao son excepcionais pola combinación de dous elementos naturais de elevado interese e singularidade: a Ría de Lieiro, que xera unha importante chaira intermareal areosa catalogada no Inventario de brañas galegas, apta para o goce turístico e que ademais de albergar estes patrimoniais na súa contorna como os restos da fábrica de cerámicas ou instalacións de carácter tradicional aínda en uso como a carpintaría de ribeira situada na súa marxe dereita. Doutra banda, o tómbolo areoso que une con terra firme o monte granítico onde se atopa o xacemento arqueolóxico da Atalaia, ao porto e faro de San Cibrao. Da suma de ambos os elementos, ría e península, resulta, segundo o POL, un espazo catalogado como Espazo de Interese Xeomorfolóxico (EIX) pero ademais é considerado como Espazo de Interese Paisaxístico (EIP), tanto polos valores que acumula como porque desde este punto é posible a contemplación non só da unidade na que inscribe, senón de boa parte deste sector da Mariña occidental, non en balde, xa existiu unha atalaia nesta localización en tempos pretéritos".

Ante la caracterización física de este entorno, debe concluirse que el interés público está mejor servido con la extensión del uso dotacional y la eliminación de la aplicación a la parcela de la actora de los parámetros de la Ordenanza Residencial Mixta, sobre todo si se tiene en cuenta que conforme a lo referido en dicho informe el Plan de Ordenación del Litoral consideró al núcleo de San Cibrao como Núcleo de Identidad del Litoral, consideración que también se le reconoce en el Anexo I de las Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas por Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de ordenación del territorio (DOT), que también identifica este asentamiento de San Cibrao como núcleo de identidad litoral, núcleos cuya localización estratégica en el borde costero y su vinculación con el mar les confiere una singularidad que les hace merecedores de un tratamiento específico.

En concreto la determinación orientativa 6.5 de las DOT señala:

" 6.5. Los instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico deberán ordenar estos núcleos en congruencia con el papel que estas DOT les otorgan para articular el sistema litoral y contribuir a la funcionalidad, al mantenimiento de la calidad ambiental y paisajística y al desarrollo económico y social de Galicia."

De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, esta determinación orientativa tiene el carácter de vinculante, según lo establecido en su artículo 20, en lo que se refiere a aspectos relativos al planeamiento. En atención a ese valor, conforme al citado precepto, "no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local, bien sea cuando se decida llevarla a cabo, bien sea en el plazo previsto en la propia determinación".

La finalidad perseguida de adaptación a este nuevo marco normativo de la ordenación del territorio, en el que confluyen normativas sectoriales como la de Ley 22/1988 de Costas, o la Ley 5/2016 de Patrimonio Cultural de Galicia, instrumentos de planificación como el Plan Básico Autonómico aprobado por el DECRETO 83/2018, de 26 de julio, e instrumentos de ordenación territorial como el Plan de Ordenación del Litoral, aprobado por Decreto 20/2011, 10 febrero, como las Directrices de Ordenación del Territorio, todos ellos posteriores a la aprobación de las NNSS en 1978, constituye otro argumento que avala que la discrecionalidad del planificador no ha transgredido los límites legales, habida cuenta de que en la Memoria, como se ha expuesto, se vincula la MP precisamente al objetivo de un desarrollo ordenado y eficiente, lo cual obliga a tomar en consideración las exigencias de protección en materia de patrimonio cultural y de adaptación al ambiente, difícilmente conciliables con la ordenación original de 1978. De hecho, ya en la sentencia de esta Sala nº 830/2005, de 28/12/2015, recaída en el procedimiento ordinario 4256/2013, que anuló el Estudio de detalle promovido por la actora para poder materializar la edificabilidad residencial prevista en las NNSS de 1978, valoraba que:

"En lo que se refiere a que el inmueble que prevé el Estudio de Detalle no se adapta al ambiente, como exige el artículo 104 de la LOUGA, y que perjudica al Museo del Mar, la cuestión resulta dudosa tanto porque los argumentos de la demanda se basan en representaciones virtuales como porque la referida edificación no cuenta con catalogación o protección especial; y además la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural emitió, en definitiva, un informe favorable".

Es decir, incluso en aquel momento, en que no se había producido una catalogación formal que dotara al Museo del Mar de un régimen de protección específico, se apreciaron dudas sobre la posible discordancia con el ambiente y el posible perjuicio al Museo derivado del Estudio de detalle, si bien no se llegó a anular este por ese motivo atendiendo al informe favorable de la Dirección Xeral de Patrimonio Cultural y a la ausencia de catalogación formal. Las nuevas normas aprobadas con posterioridad a esta sentencia avalan la procedencia,



desde la perspectiva de la protección de los valores ambientales y culturales, de la MP aprobada, recordando además a este respecto el Letrado de la Xunta de Galicia que:

-La determinación excluyente 9.3 de las DOT establece que "Cualquier actuación sobre el territorio debe atender a su compatibilidad con los bienes del patrimonio cultural que se vean afectados, lo que requiere su identificación, el reconocimiento de sus características y de sus relaciones con el territorio y el análisis de las posibilidades de integrarlos como un elemento más de la actuación."

-El art. 42 del Plan de Ordenación del Litoral (POL) establece como principios de observancia en los núcleos de identidad litoral: " d. Configurar una fachada marítima de calidad, asegurando una servidumbre de tránsito continua, así como el contacto de la población con el mar, todo ello con un tratamiento del espacio público adecuado al carácter y la naturaleza del núcleo; e. Procurar el esponjamiento del borde marítimo como lugar de contacto con el mar y las rías y lugar de encuentro y cohesión social [...]; h. Conservar y valorizar el entorno patrimonial e histórico a través de prácticas adecuadas de mantenimiento y rehabilitación".

La MP aprobada es congruente con estos principios de obligada observancia en la ordenación de los núcleos de identidad litoral, como es el caso.

QUINTO: Sobre las objeciones puestas por la demandante a la concurrencia de un verdadero interés público en la ampliación del Museo del Mar.

La recurrente utiliza diversos argumentos para sostener el carácter arbitrario de la decisión adoptada en la MP, que merecen una respuesta individualizada, en los términos que se pasan a exponer.

1º. El cuestionamiento por la actora de la existencia de una demanda social que legitimase la ampliación del Museo, valorando la escasa afluencia al mismo, no puede ser acogida como motivo determinante de la nulidad de la MP, por varias razones: en primer lugar, si lo perseguido por la MP es una potenciación del Museo, mejorando y ampliando sus instalaciones, es evidente que irá en la línea de posibilitar una mejora que puede concitar un mayor interés por parte de la ciudadanía a la hora de visitar sus instalaciones. En segundo lugar, la prueba practicada no permite considerar irrelevante la demanda social actual en relación con este Museo, que debe ser ponderada en relación con las propias dimensiones del mismo y del tamaño de la población del término municipal en el que se ubica (4192 habitantes), habiendo aportado la Diputación Provincial informe sobre los visitantes desde el año 2005, del que se destaca que la cifra más reducida fue precisamente la de ese año (8.860 visitantes)-dejando al margen los años afectados por la pandemia-, y se observa que las cifras oscilan entre los 11.000 y los 27.000 visitantes anuales, y en términos generales se observa una evolución positiva y creciente, cada año, en el número de visitantes antes de la pandemia, subiendo desde los 11.163 visitantes de 2006 para alcanzar a partir del año 2015 cifras superiores a los 20.000 visitantes, alcanzando el año 2018 26.720 visitantes y el año 2019 27.325 visitantes, cifras que el equipo redactor de la MP califica en el informe aportado por el Concello de Cervo como expresivas de un éxito total, ponderando lo limitado de su exposición o la afluencia de turistas a la costa de Lugo en proporción con otras villas de Galicia.

También se acredita el horario de apertura al público, con una amplitud razonable (comprendiendo en horario de invierno de martes a sábado con horario de mañana y tarde, y domingos y festivos de mañana, cerrando tan solo los lunes; previéndose en horario de verano una pequeña ampliación en el número de horas de apertura, y la previsión de cierre los lunes y festivos locales). Ese horario de apertura al público, ponderado con el número de visitantes anuales, y las consideraciones fácticas recogidas en el informe aportado por el Concello de Cervo, confeccionado por el equipo redactor de la MP, sobre las actuales condiciones del Museo, poniendo de manifiesto que lo limitado de su espacio provoca que las visitas de grupos y las diferentes actividades del Museo se tengan que realizar en la actualidad en el exterior de la edificación, no permiten negar la existencia de una dotación, con un efectivo uso público, con una demanda social cierta y que puede ser merecedor de una ampliación en sus instalaciones.

Además, se pone de manifiesto en ese informe que muchas piezas de la exposición se tienen que mantener de manera provisional en contenedores exteriores que dificultan su conservación y muchas de ellas se mantienen en la parcela, en la parte exterior del edificio, tal y como se muestra en las fotografías que se incorporan al informe. Se explica que el funcionamiento de la actividad cultural y del edificio, que goza de un alto grado de movimiento de personas y piezas a exponer, impide que el almacenaje de estas piezas se realice en otras dependencias municipales, ya que dificultarían enormemente su normal funcionamiento.

Se corrobora con este informe la existencia de razones concretas y objetivas que avalan la necesidad real y actual de la ampliación y mejora de las instalaciones del Museo del Mar, que coadyuvará a la puesta en valor de esta instalación cultural, subsanando las deficiencias que actualmente presenta, en particular de espacio. Y se explica en el informe la razón de la idoneidad de la ampliación comprendiendo la parcela de la recurrente, exponiendo que ante el estado deficiente del Museo, el Concello de Cervo decide facilitar su ampliación, ya

que el carácter protegido del edificio y su interés histórico artístico impide que se pueda deslocalizar a otro edificio público y provoca que la ampliación de sus instalaciones se tenga que realizar forzosamente en los espacios colindantes.

2º. En relación a la idoneidad del emplazamiento de la ampliación del museo, la recurrente fundamentaba la impugnación de la MP censurando que las razones de interés público alegadas serían predicables de cualquier propiedad si en vez de ampliar hacia el mar se pretendiese ampliar hacia el lado o en otra parcela, exponiendo que cualquier alternativa tendría la misma o incluso mayor viabilidad técnica y social que la expuesta. Sin embargo, además de no acreditarse la existencia de una alternativa de mayor viabilidad técnica y social, lo cierto es que la MP se basa en un previo análisis de alternativas.

Así, en las páginas 5 y siguientes del Documento Ambiental Estratégico de la modificación puntual tramitada se explica que se analizaron tres alternativas distintas:

-Alternativa 0: esta alternativa implicaría mantener <<a situación actual valéndose das Normas Subsidiarias de Planeamento (NSP) aprobadas o 12 de xullo de 1978 pola Comisión Provincial de Urbanismo do Ministerio de Obras Públicas. (...). O mantemento desta alternativa dificultaría a expansión da capacidade e posta en valor deste equipamento de gran importancia cultural e etnográfica>>.

-Alternativa 1: mediante esta alternativa, el Ayuntamiento <<acomete a redacción da presente Modificación puntual, para dar resposta á necesidade de ampliación do Museo Provincial do Mar, un centro de exhibición e difusión do patrimonio mariñeiro referente a todos aqueles rastros da existencia humana que teñan un carácter cultural, histórico ou arqueolóxico vinculados ao mar. (...). Esta proposta permite optimizar os recursos existentes garantindo un grao de cobertura adecuado e accesibilidade á poboación ao situarse no núcleo urbano de San Cibrao(...)>>.

-Alternativa 2: esta consistiría en <<implantar o Museo noutra localización dentro do Concello procurando un espazo que permitise a reutilización doutro edificio das mesmas características e maior capacidade. / Esta alternativa non acada o cumprimento agardado para a ampliación do Museo á vez que supón a acumulación de equipamentos do mesmo tipo e nivel de influencia dentro do mesmo ámbito territorial>>.

Tras el análisis de las tres alternativas bajo distintos aspectos, la valoración obtenida fue la siguiente: alternativa 0 = 11 puntos; alternativa 1 = 45 puntos; alternativa 2 = 29 puntos.

Todo ello evidencia que no solo estaba justificada la necesidad de la ampliación, sino que se analizaron las diferentes alternativas para satisfacer ese interés público, y el concreto emplazamiento de la ampliación hacia la parcela colindante de la recurrente se justifica en función de una motivación concreta y razonable, congruente además con los hechos determinantes del ejercicio de la potestad de planificación, atendidas las características físicas de la parcela y su ubicación en el frente marítimo del núcleo urbano, que aconsejaba un tratamiento específico para conservar no solo los valores culturales de las edificaciones sino los valores ambientales y paisajísticos.

Vistas las fotografías aéreas del entorno donde se ubica el Museo del Mar y la parcela de la actora, debe compartirse la apreciación, realizada por el Letrado de la Xunta de Galicia, en relación al hecho que el espacio abierto de la parcela juega un protagonismo importante, y que a la hora de elegir los terrenos adyacentes que deben verse afectados resulta visual, por posición y ocupación, la ventaja de la elección del suelo titularidad de la actora frente a otros terrenos colindantes, pues permite la incorporación a la estructura territorial de un espacio público litoral que le dota un valor añadido, por su interés ambiental y paisajístico, permitiendo la opción escogida integrar de manera armónica la ampliación del Museo Provincial del Mar en el paisaje al mantener las edificaciones actuales y las características del ámbito.

En atención a lo expuesto no puede acogerse la alegación de la recurrente, cuando afirma que " a pesar de estar asignando un uso dotacional público a la parcela propiedad de mandante, tampoco se incluye un estudio donde se analicen todos los equipamientos y por qué es necesario expropiar un solar y una casa para destinarla a equipamiento." No puede considerarse necesario un análisis completo de la suficiencia de las dotaciones en el ámbito de todo el término municipal, porque el objeto de la MP es muy limitado, no implanta una dotación nueva, sino que se limita a la ampliación de un Museo, que es un uso dotacional del que podrán disfrutar los vecinos del término municipal, pero no exclusivamente, sino también las personas que acudan al mismo desde otros municipios.

La parcela de la actora se encuentra en la colindancia con un museo, integrante del patrimonio cultural de Galicia, se han objetivado las necesidades de ampliación y la inconveniencia de un traslado, y en este sentido se dice en la Memoria de la MP:



"O obxecto desta Modificación Puntual non é o de trasladar, recolocar, o Museo do Mar a outro lugar distinto do actual, senón o de ampliar o museo xa existente. Ademais, esta ampliación do edificio existente é coherente con manter o uso de equipamento nun edificio incluído no Catálogo de Patrimonio Cultural, e a súa recolocación noutro lugar non sería conforme a principios como o de racionalidade do gasto público>>.

No se trata de crear una dotación ex novo, sino de mantener la dotación existente y mejorar la disponibilidad de espacio y las instalaciones, para lo cual, habida cuenta de las características de la parcela colindante, perteneciente a la actora, y la edificación en ella existente, se justifica la idoneidad del emplazamiento de la ampliación, debiendo limitarse esta Sala a un control de legalidad y constatar que la alternativa elegida no desborda los límites de la discrecionalidad de que está investida la decisión del planificador.

Además, no es cierto que la expropiación sea el único mecanismo previsto para la adquisición de esa parcela de la recurrente, explicándose en el punto 1.4.6 de la Memoria, en respuesta a esta alegación de la aquí demandante, que la obtención de los terrenos por la Administración Local podrá realizarse mediante expropiación forzosa, convenio entre la Administración y el propietario y la permuta forzosa con terrenos del patrimonio público municipal del suelo, aclarando que se acudirá al sistema de expropiación en caso de no suscribirse convenio urbanístico o de no tramitarse una permuta forzosa. En el mismo sentido, el punto 1.2 del Estudio económico de la MP establece:

<<1.2.- OBTENCIÓN DOS TERREOS

A obtención dos terreos obxecto da presente modificación puntual por parte da Administración Local, poderá obterse mediante expropiación forzosa, por convenio entre a Administración e o propietario ou por permuta forzosa con terreos do patrimonio público municipal do solo>>.

La utilización del mecanismo de la expropiación forzosa está justificada para la obtención de los terrenos necesarios, ya que se ha justificado por el Concello de Cervo la inexistencia de terrenos municipales de similar naturaleza a la parcela de la Sra. Guadalupe, lo que imposibilitaba acudir al mecanismo de permuta (documento 7 de la contestación a la demanda, formulada por el Concello de Cervo), y que el Concello el Concello de Cervo dirigió a la Sra. Guadalupe, en marzo de 2022, una oferta de compra de su parcela; oferta que ella rechazó (documentos 8 y 9 de la contestación a la demanda del Concello).

3º. Otra de las objeciones expresadas en la demanda para negar la existencia de interés público legitimador de la MP es la ausencia de estudio en la misma sobre cómo puede afectar la eliminación de suelo residencial y a la capacidad para hacer frente a las previsiones de crecimiento poblacional contenidas en las NNSS. Se trata de un argumento que no puede tener acogida, siendo clara la ausencia de necesidad de dicho estudio, ya que el objeto de la MP se limita a cambiar la ordenanza a una única parcela, de 1.467 m², lo que por sí mismo, por su muy reducida magnitud espacial, en términos relativos respecto al conjunto del término municipal, no es susceptible de provocar cambios relevantes en cuanto a la suficiencia del suelo residencial para hacer frente a las previsiones de crecimiento poblacional en el término municipal. A este respecto advierte el Letrado del Concello que esa parcela representa un 0,00001884% de la superficie del municipio de Cervo (de 77,86 km²). Por ello, atendida la limitación del objeto de la MP, referido en exclusiva a dos parcelas -que además no decide implantar ex novo un nuevo uso dotacional, sino simplemente ampliar uno ya existente a la parcela colindante- no puede considerarse exigible una evaluación completa de la totalidad de los sistemas dotacionales del término municipal ni el estudio de posibles repercusiones en la capacidad residencial del término municipal, no susceptible de ser afectada por la MP.

En segundo lugar, se trata de un argumento que entra en contradicción con otro de los alegatos de la demanda, en el que se pone de manifiesto por la actora que a pesar de que las NNSS preveían en 10 años un incremento de población de 5.600 habitantes, partiendo de 6.293 iniciales, en la hipótesis más desfavorable, y se preveían para el año 1988 unos 11.800 habitantes solo para el Concello de Cervo (incluyendo sus núcleos poblacionales y San Cibrao donde se ubica la propiedad de la actora), en realidad, según los datos del INE de 2021, el Concello de Cervo arroja la cifra de 4.192 habitantes, por lo que podría reducir sus previsiones de habitantes casi en 2/3 de lo que contemplan las NNSS. Si las previsiones de crecimiento poblacional de las NNSS no se han cumplido, sino que, por el contrario, el número de habitantes viene experimentando una paulatina reducción, como se acredita con los datos del INE, es evidente que la MP impugnada, limitada además al cambio de calificación del uso de una única parcela, no precisaba la realización de un estudio sobre cómo podía afectar a las previsiones de crecimiento, ya que es evidente que ante el decrecimiento poblacional la eliminación de suelo residencial en una única parcela que representa el 0,00001884% de la superficie del municipio carece de cualquier relevancia en relación con la capacidad de suelo residencial, que no se ve afectada, al no cumplirse las previsiones de crecimiento poblacional, lo que determina que no cause ningún perjuicio desde esta perspectiva la eliminación de la edificabilidad residencial en una única parcela.



El decrecimiento poblacional pone de manifiesto la ausencia de perjuicios para el interés público por la eliminación de una pequeña superficie destinada a edificabilidad residencial -no necesaria para afrontar ningún crecimiento poblacional, en un escenario consolidado de regresión en el número de habitantes- y la ausencia de fundamento de la crítica basada en el hecho de que ese cambio de ordenanza condenaría a edificar futuras urbanizaciones en zonas dispersas -escenario que no se compadece con la realidad, ya que durante un periodo dilatado de tiempo la parcela de la actora no ha materializado la edificabilidad prevista en las NSSS y la MP no prevé la creación de espacios residenciales adicionales a los ya existentes, innecesarios a la vista de la evolución poblacional-.

El informe del equipo redactor del documento de la MP, aportado por el Concello de Cervo con la contestación, abundando en lo expuesto, pone de relieve que no tienen justificación los motivos del recurso en los que se indica la inexistencia de suelo residencial y la necesidad de construcción de nueva vivienda, en un Concello que cuenta en la actualidad con una cantidad de oferta de vivienda con precio ajustado y con multitud de edificios sin rematar que son la demostración más clara de que el mercado está sobre saturado, concluyendo con rotundidad que no hay déficit de nueva vivienda en el Concello.

4º. El decrecimiento de la población no determina la falta de necesidad de incrementar el suelo dotacional para la mejora de la instalación museística existente. En primer lugar, ese incremento de suelo dotacional (y consiguiente reducción de la superficie destinada a uso residencial) tiene una dimensión relativa muy escasa dentro del conjunto del término municipal; y en segundo lugar, es evidente, vistas las cifras de población y las de número de visitantes, así como la propia naturaleza y contenido del equipamiento museístico, que la inmensa mayoría de los visitantes que recibe el Museo del Mar de Cervo es de fuera del municipio. Se trata de un uso dotacional que atiende una demanda supralocal, por lo que ese decrecimiento poblacional no desvirtúa la necesidad de la ampliación del museo, basada en las actuales limitaciones de espacio y la conveniencia de una mejora que permita incrementar su atractivo y la calidad del servicio cultural que presta. No se trata de crear nuevas dotaciones en proporción a un número de habitantes incrementado, sino de poner en valor un museo ya existente, acondicionando y mejorando sus instalaciones, que se amplían para comprender una parcela colindante, en el frente marítimo del núcleo urbano.

5º. Finalmente, la alusión que hace la demanda al punto 2.4.2 de la Memoria Justificativa, afirmando que se hace mención a la protección de un yacimiento arqueológico, cuando en realidad en esas parcelas no hay ningún yacimiento, tampoco se puede utilizar como argumento que evidencie la arbitrariedad de la MP, ya que el contenido de la Memoria de la MP definitivamente aprobada no refleja esa alusión a un yacimiento, que sí se recogía, por error, en la versión de un borrador inicial. A lo largo de la tramitación se advirtió ese error, y en informe de 10.04.2019 de la Directora Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo, en el seno de período de consultas de la evaluación ambiental estratégica, se requirió su subsanación:

III.3. Outras consideracións [...] c) Cómpre revisar as referencias ós artigos 75.3 (apdos 1.3 da Introducción) e 73.1 (apdo 2.1.1. da memoria xustificativa) da LSG relativos a plans parciais ou especiais que non son obxecto da presente MP. d) Deberanse eliminar as referencias ao xacemento arqueolóxico e ó PEP que non son obxecto da presente MP (apdos. 2.2.2 e 2.4.2.a da memoria e apdo. 1.3 do informe de viabilidade económica).

La lectura del contenido de la MP definitivamente aprobada revela que ya no se refleja la referencia en su Memoria a ese yacimiento, por lo que tampoco desde esta perspectiva hay argumento que permita sostener la arbitrariedad de la decisión adoptada, que no se basa en la necesidad de proteger ningún yacimiento arqueológico.

SEXTO: Sobre la alegada insuficiencia de las previsiones del Estudio Económico Financiero.

En relación con este alegato debemos partir, como primera consideración, de la efectiva existencia -no discutida- de un Estudio Económico Financiero en la MP, limitándose la controversia a la suficiencia de sus previsiones.

En realidad, el único motivo por el que la actora considera que sus previsiones no son suficientes se basa en la alegación de que "en el punto 1.1.4 del Estudio Económico referente a la ejecución y acondicionamiento de la dotación, se prevén 40.000 euros como presupuesto de ejecución material y 57.596 como presupuesto de ejecución por contrata para el acondicionamiento del edificio de mi mandante para su destino a la dotación prevista. Dicho presupuesto resulta absolutamente insuficiente, ya que la partida indicada no cubriría siquiera la realización de una instalación eléctrica nueva, ni de la carpintería (no hablamos de otras partidas como cambio de cubierta, ni de sistemas de eficiencia energética u otras necesidades propias de un edificio de uso público), tal y como acreditaremos en fase probatoria, de lo que se deriva la nulidad de la MP aprobada."

Más que insuficiencia de las previsiones del Estudio Económico, el reproche de la actora parece referirse a la insuficiencia de la cantidad presupuestada en el mismo para la ejecución de la actuación prevista en la MP.



Dejando al margen la cuestión de que se trata de una mera apreciación subjetiva, carente de sustento probatorio, lo cierto es que desde el punto de vista formal el Estudio Económico Financiero existe y desde el punto de vista sustantivo el mismo tiene el contenido exigido por la normativa y jurisprudencia invocada por la recurrente y cumple la finalidad exigida por la misma para dicho Estudio, que es, según la STS de 25.02.2015, transcrita en la demanda, " *que los Planes no nazcan en el puro vacío, la vocación de ejecución y de real materialización que éstos tienen debe venir apoyada en previsiones generales y en la constatación de que existen fuentes de financiación con que poderse llevar a efecto el Plan.*"

Ello es así porque no es controvertido que el Estudio Económico Financiero contiene una estimación del coste del acondicionamiento de la construcción para su nuevo destino cultural. Y no solo eso, sino que si analizamos su contenido íntegro se observa que en el mismo no solo se presupuesta esa cantidad, referida exclusivamente al acondicionamiento del edificio existente, sino también se presupuesta la cantidad necesaria para la expropiación de los terrenos, ascendiendo el total de la inversión presupuestada a 212.784,14 euros.

Señala la jurisprudencia invocada que, en el caso de un plan especial, en el Estudio Económico Financiero " *no es preciso que se hagan profusas operaciones aritméticas y evaluaciones matemáticas. Basta simplemente que se proporcionen las fuentes de financiación que pongan de manifiesto la viabilidad y seriedad de la actuación urbanística, pues así lo exige el interés general. No se trata de establecer una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado es posible económicamente y se expresen los medios para garantizar su ejecución ..., a lo que añadimos más adelante que "hemos distinguido entre la diferente función que cumple la exigencia del estudio económico financiero en los planes generales y en los especiales, siendo en este último caso más intensa al precisar de un mayor detalle (...).*"

En este caso nos encontramos con una MP de un alcance espacial muy limitado, circunscrito a dos parcelas, y con un objeto igualmente limitado, ya que la actuación prevista se limita a adquirir una de las parcelas y acondicionar una instalación museística. Se presupuesta de forma específica el coste de ambas operaciones, y la actora pretende sostener la nulidad de la MP por considerar insuficiente la cantidad prevista para la obra de acondicionamiento. Sin embargo, visto el limitado alcance de la actuación proyectada, no se puede considerar que estemos ante una previsión irrealizable, vistos los datos expresados en el Estudio Económico sobre los presupuestos municipales, y los datos anuales sobre ahorro neto, muy superiores al coste de esa inversión de acondicionamiento. No se trata de realizar un presupuesto con el detalle propio de un proyecto de obras, sino simplemente constatar que los presupuestos municipales podrían afrontar cifras superiores a la presupuestada para la obra de acondicionamiento, y así se motiva en el Estudio Económico, del que se colige que ni el coste estimado en el mismo ni siquiera uno superior podrá tener repercusión significativa sobre los presupuestos municipales, demostrándose la viabilidad.

En todo caso, se trata meramente de una obra de mero acondicionamiento en relación con una edificación que la propia actora describió de este modo a lo largo de la tramitación del expediente, en el trámite de alegaciones en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, en escrito de 12 de abril de 2019:

... se trata de vivienda unifamiliar de carácter aislado, de planta baja y planta alta con desván.

La estructura vertical está formada por muros de piedra enfoscada con mortero de cal y rematadas las esquinas y los huecos con sillares de cantería. Las carpinterías son de madera. La fachada está en buen estado. La cubierta es de pizarra a tres aguas, en buen estado.

La estructura horizontal y la de cubierta son de madera de castaño de ejecución reciente, fruto de una rehabilitación que se ejecutó en su momento, en buen estado de conservación y mantenimiento. Dispone de instalaciones de abastecimiento (AF y ACS), saneamiento, electricidad y telecomunicaciones en buen estado y funcionando.

La vivienda, como se dijo, no solo resulta habitable, sino que está habitada, estando domiciliada en la misma Dña. Yolanda, a medio de contrato de alquiler en vigor.

La vivienda reúne las condiciones de habitabilidad exigibles bajo la condición de vivienda tradicional. Entre otras reparaciones, ha sido objeto de una profunda revisión y puesta a punto mediante licencia municipal del año 2002.

Y la parcela sobre la que se asienta, cumple con las condiciones de salubridad y ornato público que requiere la normativa vigente, estando en la actualidad perfectamente limpia y cuidada."

Visto el objeto material de la obra de acondicionamiento, y su buen estado general previo, con todas las instalaciones y la cubierta y estructura reformadas recientemente, no hay motivos para sostener que la previsión del Estudio Económico Financiero sea insuficiente, ni motivos para anular la MP por esta cuestión, puesto que la viabilidad de la actuación proyectada está suficientemente acreditada con dicho Estudio,



corroborado en sus bases por el informe favorable de la Intervención municipal, que concluye que " *dentro dun contexto de estabilidade e saneamento da facenda municipal, que o Concello ten capacidade económica para a realización do investimento de 212.784,14 € previsto polo equipo redactor para a obtención dos terreos polo sistema de expropiación e o acondicionamento dos mesmos, así como para os gastos de mantemento anuais, sen poñer en cuestión o cumprimento dos obxectivos impostos pola normativa de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, sen necesidade de recorrer a endebedamentofinanceiro. Conclusión esta que non se ve refutada, aínda que se tome en conta a valoración que aduce a alegante Dña. Guadalupe e os custos estimados de execución do planeamento que se está a modificar.*

De este informe de la intervención municipal se deduce que el Concello tiene capacidad económica no solo para realizar la inversión de los 212.784,14 euros prevista en la modificación puntual de las NN.SS., sino que también tiene capacidad económica respecto de la valoración económica que aducía la Sra. Guadalupe en su escrito de alegaciones formulado frente a la aprobación inicial (524.800,00 €).

En consecuencia, debe desestimarse la consideración subjetiva e inmotivada sobre la insuficiencia del Estudio Económico Financiero, que en este caso incluso contiene una cuantificación precisa de la actuación prevista, de dimensión y alcance muy limitados, sin que haya elementos para poner en duda la viabilidad económica de la actuación proyectada, máxime cuando la propia actora aporta con su demanda el acuerdo de aprobación inicial del proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la ampliación del Museo del Mar, por lo que viabilidad de la previsión de la MP y la voluntad de materializarla es indudable.

En atención a lo expuesto, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo.

SÉPTIMO: Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LRJCA, en la redacción dada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre de agilización procesal, la desestimación de la demanda determina que se impongan las costas procesales a parte actora, con el límite máximo de 1.500 euros por todos los conceptos, en relación a cada una de las partes demandada y codemandada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1º.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por DÑA. Guadalupe contra la Orden de 15 de noviembre de 2021, de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Concello de Cervo para la ampliación del Museo do Mar en San Cibrao, de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, publicada en el DOG nº 231, de 1 de diciembre de 2021.

2º. Todo ello con la imposición de las costas procesales a la parte actora, con el límite total de 1.500 euros por todos los conceptos, en relación a cada una de las partes demandada y codemandada.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra ella puede interponerse recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo o ante la Sala correspondiente de este Tribunal Superior de Justicia, siempre que se acredite interés casacional. Dicho recurso habrá de prepararse ante la Sala de instancia en el plazo de TREINTA días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, en escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para admitir a trámite el recurso, al prepararse deberá constituirse en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Tribunal el depósito al que se refiere la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre.

Una vez firme, procédase a remitir testimonio de esta sentencia a la Administración demandada, en unión del expediente administrativo.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.