

## AUDIENCIA NACIONAL

### *Sala de lo Contencioso-Administrativo* **SECCIÓN PRIMERA**

**Núm. de Recurso:** 0000254/2023  
**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
**Núm. Registro General:** 03147/2023  
**Demandante:** AYUNTAMIENTO DE CANDELARIA  
**Procurador:** DOÑA NURIA LASA GÓMEZ  
**Demandado:** MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL  
RETO DEMOGRÁFICO  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER

### SENTENCIA N°:

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos./as. Sres./as. Magistrados/as:**  
D<sup>a</sup>. AMALIA BASANTA RODRIGUEZ  
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER  
D. RICARDO FERNANDEZ CARBALLO-CALERO

Madrid, a 11 de febrero de 2026.

VISTO, por la sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el presente recurso interpuesto a nombre de AYUNTAMIENTO DE CANDELARIA, representado por doña Nuria Lasa Gómez, bajo la dirección letrada de doña Delia Losa García, habiéndose personado como parte demandada la Administración General del Estado, siendo ponente de esta sentencia Helmuth Moya Meyer.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la parte demandante se interpuso recurso el 5 de marzo del 2023. Admitido a trámite se reclamó el expediente administrativo.

La parte recurrente formalizó demanda en la que solicitó la anulación de la resolución impugnada, porque se ha procedido a la inadmisión a trámite de la solicitud al amparo del artículo 35 de la Ley de Costas considerando que se oponía de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor, a pesar de que la solicitud fue presentada en 2011 y se emitió propuesta el 18 de abril del 2018 sobre condiciones y prescripciones de la concesión, conforme al artículo 152.11 del Reglamento. Considera que la administración demandada contradice el principio de confianza legítima. Las instalaciones están destinadas a un uso público y permiten los baños en agua de mar junto a la ribera del mar. Este uso público no impide que se cobre de una tasa por utilización de las instalaciones. La servidumbre de paso se garantiza en el proyecto de concesión mediante las actuaciones que en el mismo se contemplan. Las instalaciones ya están construidas, por lo que no se producen nuevas afecciones a depósitos de áridos. La estación de tratamiento de aguas se sitúa en un terreno que la Dirección General de Costas obligó a ceder al DPMT. No pueden considerarse equivalentes a las estaciones de depuración de aguas residuales que el Reglamento exige situar a veinte metros de la ribera del mar. El uso sin título habilitante de la piscina es conocido por el departamento de costas y la solicitud trata de legalizar la situación. No se produce un desistimiento de la solicitud por el hecho de proponer un canon concesional rebajado.

En la demanda se pide que se otorgue la concesión para ocupación del DPMT, con destino a piscina municipal de agua de mar e instalaciones auxiliares, “de acuerdo con el pliego de condiciones y prescripciones establecido en la resolución del Director general de la Costa y del Mar, de 19 de abril del 2018, aceptadas en sesión plenaria celebrada el 28 de mayo de 2020”.

**SEGUNDO.-** De la demanda se dio traslado a la Administración demandada, que contestó a la misma oponiéndose a las pretensiones de la parte actora, y termina por pedir que se desestime la demanda.

Una vez practicada la prueba admitida, las partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones.

**TERCERO.-** Por diligencia de ordenación de 21 de febrero del 2024 se declararon concluidas las actuaciones.

La votación y fallo de este asunto se fijó para el 10 de febrero del 2026.

**CUARTO.-** Se han observado los preceptos legales que regulan la tramitación del proceso contencioso-administrativo.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo se interpone contra la resolución de la Dirección General de la Costa y el Mar, de 27 de diciembre del 2022, por la que se deniega la solicitud de concesión para la ocupación del DPMT con destino a piscina municipal de agua salada e instalaciones auxiliares en el TM de Candelaria.

**SEGUNDO.-** La resolución impugnada considera que la instalación no cumple con el artículo 32.1 de la Ley de Costas según el cual “únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Asimismo, señala que infringe el apartado 2, en relación con el artículo 25.1 c) “las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos naturales o no consolidados, entendiéndose por tales los lugares donde existen acumulaciones de materiales detríticos tipo arenas o gravas”. En tercer lugar, argumenta que el proyecto de piscina municipal está “lejos de cumplir con los fines que persigue la legislación de costas (...) el Ayuntamiento pretende la explotación de la misma resultando opuesto al afán de garantizar el uso público del dominio público. El cobro de tasas para el disfrute de las instalaciones, no es más que un elemento disuasorio que sumado a la existencia de cerramientos para la protección y delimitación del conjunto, impiden el libre acceso y utilización de los usuarios. También existe interrupción de la servidumbre de tránsito en la zona del tramo afectada por la solicitud”. Añade a esto que considera que al no aceptar las condiciones propuestas por el Ministerio, debe entenderse que desiste de su petición, conforme al artículo 152.11 del Reglamento de Costas. Alude al funcionamiento de la instalación desde el año 1985 sin título habilitante. Y por último, recuerda que en 2014 fue requerido el ayuntamiento solicitante para que presentara autorización de vertidos, que no pudo aportarse porque la instalación carecía de título habilitante. Estos vertidos de agua al mar lo considera aguas residuales que deben ser tratadas, siendo que el artículo 96 del Reglamento de costas obliga a situar las instalaciones de tratamiento de aguas residuales fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección.

**TERCERO.-** La resolución impugnada no inadmite a trámite la solicitud por aplicación del artículo 35 de la Ley de Costas. La solicitud fue tramitada, e incluso se aprobó propuesta de condiciones y prescripciones. Un cambio de criterio dentro del centro directivo, sin embargo, hace que se considere diez años después de la

iniciación del expediente que el proyecto se opone “ de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor” porque no se trata de una actividad que, por su naturaleza, no pueda tener otra ubicación.

El principio de confianza legítima presupone actuaciones en firme de la administración que induzcan a pensar que en el futuro se va a conducir de otro modo. La propuesta de condiciones y prescripciones, sin embargo, no es un acto firme, por lo que aquí no puede traerse a colación el citado principio.

**CUARTO.-** El punto crucial a resolver es si las instalaciones y actividad de piscina municipal de agua salada, cuya legalización se persigue, por su naturaleza, no pueden tener otra ubicación.

El artículo 25.2 de la Ley de Costas señala lo siguiente:

“Con carácter ordinario, solo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación, como los establecimientos de cultivo marino o las salinas marítimas, o aquellos que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente para garantizar la protección del dominio público.

Esta cuestión dista mucho de tener una solución sencilla como pretende la administración demandada ni es manifiesto que la naturaleza de la actividad no exija ubicarla junto a la ribera del mar.

No se trata de meras piscinas municipales con agua salada, sino de instalaciones que permiten disfrutar del aire marino y darse baños en agua de mar con seguridad. Estas piscinas de agua de mar son una solución para permitir a los ciudadanos el disfrute del mar en una costa insular donde el oleaje y las condiciones batimétricas hacen que no todas las personas puedan disfrutar del mar con seguridad.

No se trata de piscinas destinadas exclusivamente a la realización de una actividad deportiva, sino la esencia de la actividad es el disfrute del ambiente marino, la cercanía del mar, aprovechar los beneficios del aire marino en la respiración y el sistema nervioso, así como permitir darse baños en agua de mar con seguridad.

Las condiciones de la costa de Tenerife hacen que muchos municipios hayan implementado distintas soluciones para permitir el disfrute del mar con seguridad y beneficiarse de respirar la maresía. Son tradicionales los charcos naturales, las piscinas *naturales* y las piscinas municipales junto a la ribera del mar.

En los primeros a veces no se realiza intervención alguna, pero cuando se populariza acudir a ellos para el disfrute del baño se dotan con determinados elementos de seguridad y facilidad de acceso, así como diques para la contención

de las aguas durante los períodos de bajar. Cuando las condiciones de la roca volcánica de la ribera del mar lo permiten, se realizan actuaciones mayores como la construcción de piscinas naturales, donde el agua se renueva por acción de las mareas e incluso en algunas se conserva el suelo rocoso natural y continúa la vida marina.

Las piscinas municipales presentes en municipios como San Juan de La Rambla, Los Silos, o la propia Candelaria, son instalaciones que no aprovechan elementos rocosos preexistentes sino que son de nueva fábrica. Se construyen en aquellos puntos de la costa en los que por su topografía y batimetría no son posibles otras soluciones: oleaje frecuente, ausencia de formaciones rocosas con charcos apropiados, profundidad del mar junto a la costa. Producen un impacto mayor en el paisaje, a cambio de una mayor seguridad en el baño, puesto que las llamadas piscinas naturales no son totalmente seguras en determinados días.

Todos estos puntos de baño, en los que se ha intervenido en mayor o menor grado, han sido necesarios para el disfrute del mar por las condiciones de la costa atlántica de la isla, totalmente desconocidas para quien acostumbre a bañarse en el Mediterráneo. Se trata de garantizar a todos el disfrute del mar con seguridad, especialmente a los abuelos, niños y personas con dificultades funcionales. En determinadas zonas de la isla no sería posible para estas personas disfrutar del mar y de los beneficios del aire marino para la salud con una mínima seguridad. Este objetivo es bien distinto de posibilitar una actividad deportiva o ejercicio físico mediante la natación. Tampoco consiste simplemente en bañarse en agua salada.

Lo esencial de la actividad es estar junto al mar, aspirar el aire de mar y bañarse en agua de mar, aunque por razones sanitarias a veces sea necesario el tratamiento de las aguas estancadas en las piscinas. Y la actividad no hace desaparecer el elemento del uso público del dominio público marítimo terrestre, porque siempre son actividades promocionadas por los municipios para permitir el acceso de todos los ciudadanos y visitantes de la isla y el disfrute del mar.

**QUINTO.-** Se dice en la resolución impugnada que “lejos de cumplir con los fines que persigue la legislación de costas (...) el Ayuntamiento pretende la explotación de la misma resultando opuesto al afán de garantizar el uso público del dominio público. El cobro de tasas para el disfrute de las instalaciones, no es más que un elemento disuasorio que sumado a la existencia de cerramientos para la protección y delimitación del conjunto, impiden el libre acceso y utilización de los usuarios. También existe interrupción de la servidumbre de tránsito en la zona del tramo afectada por la solicitud”.

Estas afirmaciones no pueden compartirse en absoluto. El cobro de tasas municipales no es contradictorio con un uso público de las instalaciones ni el fin de los municipios es la explotación económica de éstas para obtener un beneficio. La tasa se fija para compensar los costes de mantenimiento y contempla muchas veces precios reducidos para determinados grupos de personas. Ciertamente, el acceso a las instalaciones no es libre, pero se trata del acotamiento de una mínima parte de la

costa, existiendo zonas de baño libres de pago en el litoral, aunque no aptas para las personas más vulnerables. Es una exageración decir que este proyecto es contrario a los fines de la legislación de costas, puesto que no restringe amplias zonas- por ejemplo, una playa entera- al acceso libre fijando una tasa para el baño.

Como queda dicho las piscinas municipales de este tipo precisamente lo que persiguen es que todos puedan disfrutar del mar, no solo las personas de buena condición física y más avezadas. Se dirige a la consecución de los fines de la ley de costas, que exigen a veces una intervención de los poderes públicos para permitir el disfrute del mar a todos.

Además, el proyecto contempla restablecer la servidumbre de paso, lo que debe garantizarse mediante el establecimiento de una condición en el acto de otorgamiento de la concesión.

Es cierto que estos proyectos entran en colisión con los valores ambientales de la costa, transformándola en parte y afectando a los valores paisajísticos. En ocasiones estos valores serán de tal entidad que será necesario elegir un emplazamiento distinto. Esto deberá analizarse caso por caso.

Se alude en la resolución a que se trata de una actividad que implica la destrucción de yacimientos de árido naturales, pero este punto no puede tenerse en cuenta cuando se trata de legalizar instalaciones ya existentes. Desde luego que se podrá denegar la concesión cuando existan proyectos de rehabilitación de la costa, pero esto no ha sido alegado por la administración y es notorio que la piscina en cuestión se encuentra en un entorno urbano, con un frente de mar muy degradado por la intensa edificación.

**SEXTO.-** La resolución también señala que al existir en DPMT una instalación auxiliar de cloración de aguas se contraviene lo dispuesto en el artículo 96.1 del Reglamento de Costas.

El citado precepto señala lo siguiente:

“Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección. No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar ni de los primeros veinte metros de los terrenos colindantes (artículo 44.6 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)”.

Por más que las aguas cloradas cuando se vierten al mar puedan calificarse como residuales, no se puede equiparar esto a las aguas residuales procedentes del saneamiento, que es a las que se refiere el citado artículo. El fin del precepto es proteger el paisaje de la costa, por eso las permite colectores “cuando se integren en paseos marítimos u otros viales pavimentados” (artículo 96.2 Reglamento). Unas instalaciones auxiliares de cloración de una piscina no tienen nada que ver con las instalaciones de saneamiento a las que se refiere el precepto ni producen un

impacto visual destacable ni olores intensos que impidan el disfrute del ambiente marino.

Causa perplejidad, además, que se alegue esto cuando los terrenos en los que se ubican, son privados, y si se incorporan al DPMT es porque así se impone por la Dirección General de Costas.

Las costas se imponen al demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**SÉPTIMO.-** La autorización de vertidos al mar del agua con ocasión de la renovación de la misma no ha podido ser obtenida porque la instalación carece de título habilitante. Esto no es un obstáculo para el otorgamiento de la concesión, pero deberá contemplarse como condición para el funcionamiento de la instalación la obtención de la autorización.

Es un hecho notorio que la piscina dejó de tener título habilitante desde el año 1985 y que estamos en presencia de un expediente de legalización de la actividad.

Que haya funcionado tantos años sin título habilitante no es un argumento para denegar la solicitud de legalización. El departamento de costas pudo haber intervenido clausurando la instalación, pero durante todo ese tiempo no hizo nada.

**OCTAVO.-** Por último, se argumenta que el Ayuntamiento desistió de la solicitud porque no aceptó las condiciones y prescripciones de la propuesta que se le remitió, lo que causa perplejidad a la vista de que se considera manifiesto la incompatibilidad del proyecto con el artículo 25.1 c) de la Ley de Costas.

El artículo 152.11 del Reglamento dice que “si no hiciera manifestación alguna en tal plazo, o no aceptara las condiciones ofertadas, se declarará concluido el expediente por desistimiento del peticionario, con pérdida de la fianza constituida.”

Este precepto hay que interpretarlo con cautela, máxime en un expediente cuya tramitación ha durado once años y el solicitante ha perseverado durante todo ese tiempo en su proyecto.

El Ayuntamiento de Candelaria dictó acuerdo de aceptación de las condiciones y prescripciones en 2020 y presentó alegaciones en relación con el canon, lo que no encaja en la situación descrita en el reglamento a la que se asocia la presunción de desistimiento. Hay un pronunciamiento expreso de la entidad municipal y se pide una reconsideración del canon, lo que no equivale a una negativa rotunda a aceptar esta condición ni puede interpretarse como desistimiento de la solicitud.

**NOVENO.-** Las costas se imponen a la administración demandada, de conformidad con el artículo 139.1 LJCA.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección primera, ha dictado el siguiente

## FALLAMOS

**ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo núm. 254/2023 , anulamos la resolución impugnada y reconocemos el derecho del Ayuntamiento de Candelaria a obtener la concesión para ocupación del DPMT para actividad de piscina municipal de agua de mar, en las condiciones y prescripciones fijadas en la propuesta de 18 de abril del 2018, en especial la condición de respetar la servidumbre de paso y obtener autorización de vertidos, con imposición de costas a la administración demandada.

A su tiempo devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra a los autos originales.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción, justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



Recurso N°: 0000254/2023