



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2 A CORUÑA

SENTENCIA: 00060/2026

N.I.G: 15030 33 3 2025 0000359

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0004072 /2025 /

Sobre: MEDIO AMBIENTE

De D./ña. ASOCIACION PARA A DEFENSA ECOLOXICA DE GALICIA (ADEGA)

ABOGADO MARIA CONCEPCION GARCIA CALVO

PROCURADOR D./D^a. JOSE CERNADAS VAZQUEZ

Contra D./D^a. CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE E CAMBIO CLIMATICO

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD

Procedimiento ordinario 4072.2025

ILMOS. MAGISTRADOS:

JOSE ANTONIO PARADA LOPEZ
ENRIQUE GARCIA LLOVET
ANTONIO MARTINEZ QUINTANAR

En A CORUÑA, a 13 de febrero de 2026

Vistos por la Sala, constituida por los Ilmos. Magistrados relacionados al margen, los autos del RECURSO DE PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0004072/2025 entre partes, como recurrente ASOCIACION PARA A DEFENSA ECOLOXICA DE GALICIA (ADEGA) representada por Don José Cernadas Vázquez, Procurador de los Tribunales y bajo la dirección letrada de Doña María de la Concepcion García Calvo y como parte demandada Conselleria de Medio Ambiente e Cambio Climático representada y asistida por el/la letrado/a de la Xunta de Galicia sobre medio ambiente.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se interpuso este Recurso contencioso-administrativo por ASOCIACION PARA A DEFENSA ECOLOXICA DE GALICIA (ADEGA) representada por Don José Cernadas Vázquez, Procurador de los Tribunales y bajo la dirección letrada de Doña María de la Concepcion García Calvo contra la "Orden de 4 de octubre de 2024, de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueba la Estrategia gallega de la Infraestructura verde y de la conectividad y restauración



ecológicas, la cual fue objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia n.º 27, de 10 de febrero de 2025".

Se presentó demanda, tras haber recibido el expediente administrativo, en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente y que en síntesis consisten en:

En base a la jurisprudencia y normativa hasta aquí citadas, es de concluir que la actuación por parte de la demandada de eliminar de la Estrategia, tras el trámite de información pública, la zona de amortiguamiento situada en la misma zona donde se plantea la construcción del proyecto industrial de Altri, afectando a la Sierra del Careón, que se encuentra en la Red Natura 2000, implica la desprotección de esos terrenos, hábitats y de las especies que se encuentran en ellos, y en aras a la vigencia y aplicación del principio de no regresión, habría precisado de una especial motivación que haya justificado dicha desprotección en base a un interés general o público, motivación absolutamente omitida o inexistente. La Junta de Galiza ha prescindido de cualquier tipo de justificación -tal y como se deriva del examen del expediente administrativo- en cuanto al cambio de criterio producido entre el documento de la Estrategia sometido a información pública y su versión definitivamente aprobada.

No cabe duda que por parte de esa Administración ha existido un reconocimiento de la relevancia ambiental de este espacio, que fue inicialmente recogido como una zona de amortiguamiento cercano a la Sierra del Careón y a la que, simplemente, se le retiró tal protección una vez transcurrido el trámite de información pública, sin argumentar ni demostrar que esa retirada debe prevalecer al interés público en la preservación del medio ambiente, tal y como tiene declarado con reiteración el propio Tribunal Supremo. De no ser así, en los términos antes expuestos, se vulnera la normativa nacional y la propia de la Unión Europea. La alegación por parte de la Administración, en supuestos equiparables al presente, de otros supuestos intereses públicos frente al interés público de protección medioambiental, tendría que ser, en orden a su consideración como elemento de contraposición, una alegación concreta, no siendo suficiente emplear argumentos meramente hipotéticos (o no emplear argumento alguno, como en el presente caso).

Termino por suplicar que se tenga por formulada demanda contencioso-administrativa contra el acto citado en el encabezamiento y, previos los trámites legales pertinentes, dicte en su día sentencia por la que estimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto, se anule la Orden de 4 de octubre de 2024, de la Conselleria de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueba la Estrategia gallega de la Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, la cual fue objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia n.º 27, de 10 de





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

febrero de 2025, con condena en costas a la Administración demandada si se haya oposito.

SEGUNDO.- La demandada contestó a la demanda exponiendo lo que estimó oportuno respecto a la fundamentación efectuada por la parte recurrente oponiéndose a la demanda presentada. Suplica que se dicte en su día Sentencia por la que se desestime las pretensiones de la actora y se confirme la resolución recurrida por ser conforme a Derecho, con expresa imposición de costas.

Se recibió el procedimiento a prueba tras la cual se practicaron conclusiones.

TERCERO.- Despachado por las partes el trámite de conclusiones, quedaron los autos para deliberación, votación y fallo, que tuvo lugar el día 12 de febrero de 2026, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Es ponente de esta Sentencia el Ilmo. Sr. Don José Antonio Parada López, que expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - *Planteamiento de la cuestión litigiosa.*

Se impugna en el presente procedimiento: La "Orden de 4 de octubre de 2024, de la Conselleria de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueba la Estrategia gallega de la Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, la cual fue objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia n.º 27, de 10 de febrero de 2025".

SEGUNDO. - *Resulta acreditado del expediente administrativo y documental aportada lo siguiente:*

a.- *En el Diario Oficial de Galicia de fecha 10 de febrero de 2025 se dicta la ORDEN de 4 de octubre de 2024 por la que se aprueba la Estrategia gallega de Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas.*

b.- *La Estrategia gallega de infraestructura verde recoge como objetivos:*

Diseñar una planificación y gestión del territorio que respete los ecosistemas más vulnerables; fomentar la coordinación entre las distintas Administraciones públicas con la finalidad de garantizar el éxito de implantar y consolidar una



infraestructura verde con las máximas garantías; priorizar la información, formación y la participación de la ciudadanía en el concepto de la infraestructura verde como elemento vertebral de los ecosistemas y hábitats de nuestro territorio y promover la investigación y la mejora de los conocimientos para alcanzar el grado de excelencia en la conservación ambiental.

TERCERO.- El juicio de la Sala.

1.- Se alega como primer motivo por la parte recurrente la vulneración del principio de no regresión ambiental con base en la no consideración del territorio referido en los antecedentes de hecho como zona de amortiguamiento en la versión final de la estrategia gallega de infraestructura verde y de conectividad y restauración ecológicas, con una falta absoluta de motivación respecto de la supresión de la zona de amortiguamiento inicialmente prevista y la vulneración del interés público prevalente de protección del medio ambiente.

Argumenta la parte que la actuación por parte de la demandada de eliminar de la estrategia tras el trámite de información pública la zona de amortiguamiento situada en la misma zona donde se plantea la construcción del proyecto industrial de Altri, afectando a la Sierra do Careón, que se encuentra en la Red Natura 2000 implica la desprotección de esos terrenos de los hábitats y de las especies que se encuentran en ellos, en aras de la vigencia y aplicación del principio de no regresión, tendría que haber precisado de una especial motivación que justificase dicha desprotección, en base a un interés público o general, motivación absolutamente omitida o inexistente, habiendo prescindido la Administración Autonómica de cualquier tipo de justificación en el cambio de criterio producido entre el documento de estrategia sometido a información pública y su versión definitivamente aprobada.

2.-En relación con el principio de no regresión, el mismo no se refiere al medio ambiente en sí mismo considerado, sino al marco legislativo y reglamentario que protege el medio ambiente.

Dicho principio está en la base de la exigencia de mejora del medio ambiente, que aparece mencionado por la declaración de Estocolmo en su principio primero en que el hombre tiene el deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente.

Dicho principio aparece mencionado en el tratado fundacional de la unión europea en su artículo 194 como requisito de preservar y mejorar el medio ambiente.

Dicho principio se ha internalizado en el derecho español a través de la ley 7 del año 2021 de fecha 20 de mayo de cambio climático y transición energética.





La ley 47/2007 de 13 de diciembre del patrimonio natural y de la biodiversidad establece que deben concurrir 3 elementos para que un espacio del territorio nacional sea declarado espacio natural protegido: en primer lugar un elemento físico o material es decir sistemas o elementos naturales representativos singulares frágiles amenazados o de especial interés ecológico científico paisajístico geológico o educativo; en segundo lugar un elemento teleológico determinado por la finalidad de la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados y en tercer lugar un elemento formal consistente en la declaración por la administración de un espacio natural como protegido.

De dicha declaración se derivan consecuencias en forma de obligaciones que deben garantizar y proteger el medio ambiente, así limitaciones al derecho de propiedad y a los usos y actividades económicas, así como a las posibilidades de disminuir o modificar el nivel de protección.

Así para variar la delimitación de los espacios naturales protegidos total o parcialmente debe de concurrir un elemento de carácter material que es el que sufran cambios los terrenos debido a su evolución natural y también un segundo elemento de carácter formal consistente en el sostenimiento del procedimiento de alteración a información pública.

Así ya anteriormente dijimos que se consagra dicho principio en la legislación estatal a través de la ley de cambio climático y de transición energética con el objeto de cumplir los objetivos del acuerdo de París del año 2015 que se concreta en la de descarbonización de la economía española y la necesaria adaptación a los impactos del cambio climático y por último a la implantación de un modelo de desarrollo sostenible.

Así en el preámbulo de dicha ley se establece la definición de dicho principio en el sentido de que es en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo, ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental.

Igualmente en el preámbulo se ordena en el caso de los estados descentralizados como España que este principio ordena la interconexión intercontinental ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir que las comunidades autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal todo ello de conformidad con el artículo 149



primero de la Constitución española relativo a la distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en materia de protección del medio ambiente.

En nuestra jurisprudencia existe mención de dicho principio ya desde el año 2011, así en tal sentido mencionaremos la sentencia del Tribunal Supremo 6592 del año 2011 de fecha 30 de septiembre en el que se valora la alteración de una zona verde urbana en razón del principio objeto de estudio cuya finalidad es siempre de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del derecho medioambiental.

En esta sentencia se hace referencia al ámbito normativo comunitario del medio ambiente que hoy impone el nuevo Tratado de Lisboa, en el artículo 45 de la Constitución española y el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible contenido en el artículo segundo del texto refundido de la ley del suelo de 2008 y en lo que al presente caso puede relacionarse, el Tribunal Supremo establece con base jurídica que exige imponer un plus de motivación consistente en la acreditación y explicitación de las mejoras concretas que para el interés general supone la edificación de unos terrenos que antes no lo eran, por ello la motivación se considera exigente pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecional de planificación urbanística de la que se encuentra investido el planificador.

Dicha necesidad de motivación se refuerza dentro del ámbito urbanístico en la sentencia del Tribunal Supremo 9205 del año 2012 de fecha 23 de febrero en que se consagra la exigencia del especial motivación de aquellas actuaciones que afecten a terrenos especialmente protegidos por formar parte de montes catalogados, especial motivación que habrá de acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente permiten la descatalogación y desprotección de una parte de los terrenos del monte y que su sacrificio está justificada en la obtención de un bien de mayor valor.

Igualmente mencionar la sentencia del Tribunal Supremo número 1274 del año 2016 de 16 de marzo en que el principio de no regresión se menciona entre los principios de derecho ambiental explícitamente reconocidos a nivel europeo, junto con el de prevención y el de precaución.

3.-Sobre el área a lo que se refiere la presente demanda a la vista de los mapas aportados que se corresponde con el expediente administrativo se entiende delimitada una zona de amortiguamiento tanto en el mapa 1 de elementos verdes como en el mapa 5 titulado zonas de amortiguamiento.

En este particular, de acuerdo con el texto de la estrategia en la página 71 se entiende por zonas de amortiguamiento aquellas conformadas por hábitats de interés comunitario de





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

carácter prioritario, así como de hábitats para especies incluidas en el catálogo gallego de especies amenazadas y en el catálogo español de especies amenazadas y así en las páginas 167 y siguientes nos refiere que son áreas de territorio que actúan como tapón entre la matriz del paisaje y los corredores ecológicos y espacios naturales protegidos.

Diciendo a continuación que la Comisión Europea indica la posibilidad de entre las zonas núcleo se integren también territorios no declarados como áreas protegidas que contengan grandes ecosistemas, así como las áreas vinculadas al Convenio Europeo de paisaje o bien se corresponda con sistemas de alto valor natural vinculado con la existencia de buenas prácticas agrícolas.

En gran medida estas unidades quedaron delimitadas por los diversos tipos de corredores, pero también se delimitaron en determinados casos zonas de amortiguamiento cuando la misma resulta clave para complementar la delimitación de determinadas áreas protegidas y cumplen los criterios indicados por la Comisión Europea y en caso de terrenos que incluyen núcleos poblacionales de especies protegidas o hábitats prioritarios que no están incluidas en las zonas núcleo.

Necesariamente por ello debemos de corroborar la mención de la parte recurrente, de que gozan las zonas de amortiguamiento de una especial protección por motivos medioambientales.

En este sentido está igualmente acreditado que en fecha 10 de febrero 2025 se publicó en el Diario Oficial de Galicia número 27 la orden de 4 de octubre de 2024 por la que se aprueba la estrategia gallega de infraestructura verde y de conectividad y de restauración ecológica y se aporta una ligazón de acceso al texto final de la estrategia.

En la versión final de la estrategia, hecho no controvertido, dicha zona de amortiguamiento referida por la recurrente situada según refiere la demandante en el lugar de futura ejecución del proyecto de Altri (proyecto de planta de tratamiento de celulosa) fue suprimida como se constata en la página 169 de la estrategia y los mapas del expediente tanto en el nombrado Elementos_Iverde_A4 como en el nombrado Zonas_Amortecemento_A4.

Si bien no podemos valorar la coincidencia de la zona en cuestión como el lugar en el que se valora realizar el proyecto de Altri, precisamente porque es un proyecto futuro aun no materializado ni aprobado, ello es indiferente a los efectos de resolver la presente cuestión litigiosa.

Así para realizar ese cambio y promover la desprotección de esos terrenos necesariamente la demandada tendría que aportar una especial motivación que justificase dicha desprotección con base en un interés general o público, y revisado el



expediente no consta ninguna motivación, extremo que es muy relevante por cuanto es contradictorio y sumamente extraño sin motivación, por un lado reconocer la relevancia ambiental de ese espacio y que posteriormente tras haber transcurrido el trámite de información pública se modifique dicho reconocimiento.

Con respecto a la alegación de confusión respecto a las zonas núcleo no puede admitirse ya que la orden de referencia de la demandada en concreto la PCM/735/2021 no existe tal confusión, el concepto de amortiguamiento es similar a la que se recoge en la orden de 4 de octubre de 2024 cómo aquellas zonas que están en la periferia de las zonas núcleo y están conformadas por hábitats de interés comunitario de carácter prioritario, así como hábitats para especies incluidas en el catálogo gallego de especies amenazadas y en el catálogo español de especies amenazadas añadiendo incluso que son aquellas que protegen la red ecológica de influencias dañinas externas.

El argumentario de la parte demandada no puede admitirse por cuánto mantener que dichas zonas, como zonas que no deben quedar protegidas es de difícil asunción, cuando se modifica tal zona tras haberse sometido a información pública, necesariamente la demanda debe de estimarse.

En relación a la petición subsidiaria procede acceder a la misma ya que carece de sentido la nulidad total de la Orden en la parte que no afecta al presente litigio, así procede a la estimación parcial de la demanda en el sentido de que debe mantenerse la protección de la zona en cuestión referida tal y como figuraba antes del trámite de información pública y anulando la posterior corrección efectuada en los mapas que figuran en el anexo.

La demanda debe de ser estimada parcialmente.

CUARTO. - Costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1.998, dada la estimación parcial de la demanda no se hace expresa imposición de costas procesales.

FALLO

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

PRIMERO. -Que debemos estimar y estimamos en parte la demanda interpuesta por la recurrente ASOCIACION PARA A DEFENSA ECOLOXICA DE GALICIA (ADEGA) representada por Don José Cernadas Vázquez, Procurador de los Tribunales y bajo la





ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

dirección letrada de Doña María de la Concepcion García Calvo y como parte demandada Conselleria de Medio Ambiente e Cambio Climático representada y asistida por el/la letrado/a de la Xunta de Galicia sobre medio ambiente declarando la nulidad parcial de la Orden recurrida en el sentido de que debe mantenerse la protección de la zona objeto de la presente litis tal y como figuraba antes del trámite de información pública y por consiguiente anulando la posterior corrección tras ese trámite efectuada en los mapas que figuran en el anexo.

SEGUNDO. - No se hace expresa imposición de costas procesales. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Contra esta Sentencia podrá interponerse recurso de casación bien ante esta Sala o bien ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, que conforme a lo dispuesto en el art. 86 de la LRCJA habrá de prepararse por escrito que habrá de reunir las condiciones exigidas en el art. 89.2 de la misma Ley, presentado ante la Sala en el plazo de 30 días desde su notificación.

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 del poder judicial 1/2009 de 3 de noviembre.

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

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

