



JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202600011319

14 AGO 2026

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q24/1746/07

**Sra. Consejera de Agricultura,
Ganadería y Alimentación**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

A02029281 / O00001120

ASUNTO: Sugerencia sobre la autorización para la puesta en cultivo de terrenos de uso forestal.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado

En la misma se hacía alusión a lo siguiente:

«El interesado posee un campo en la localidad de Vera de Moncayo. Hace unos 12 años se dejó de cultivar. En el año 2020 solicitó la roturación, se la aprobaron pero por diversas cuestiones no se llevó a cabo.

En febrero de 2024 la volvió a solicitar, pagando en dos ocasiones las tasas correspondientes, y 9 meses después, (noviembre de 2024) se la han denegado



JUSTICIA DE ARAGÓN

porque está dentro del perímetro del incendio de Añón del año 2022. El incendio no afectó al campo.»

SEGUNDO.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja,

TERCERO.- En contestación a lo solicitado por esta Institución, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación nos remitió el siguiente Informe:

«Visto el escrito de fecha 12 de diciembre de 2024 relativo a la Queja Q24/1746/07, por el que se solicita información sobre la autorización para la puesta en cultivo de terrenos de uso forestal presentada por D. (...) ante el Servicio Provincial de Zaragoza, se informa lo siguiente:

La Queja refiere que, solicitado permiso de roturación en relación con un campo de Vera de Moncayo que llevaba 12 años sin cultivar, se le ha denegado por encontrarse en el perímetro afectado por el incendio ocurrido en Añón de 2022.

En respuesta a dicha Queja ha de aclararse que el interesado había solicitado tal roturación con fecha 11 de julio de 2018. En este expediente obtuvo Resolución favorable de fecha 3 de enero de 2019, si bien el permiso quedaba condicionado a mantener los bancales existentes, con el fin de que la pendiente de la superficie de cultivo no superara el 10%, y a conservar la vegetación forestal presente en los ribazos de separación de los bancales. Tal Resolución establecía el plazo de un año desde el día siguiente al de su notificación, el 18 de enero de 2019, para llevar a cabo la roturación, con la advertencia de que quedaría sin efecto si no se hiciera uso de ella en el plazo marcado. Dicho plazo terminaba el día 19 de enero de 2020, sin que llegara a roturarse el terreno.

El titular solicitó, nuevamente, autorización de la puesta en cultivo del recinto 50-285-0- 0-7-110-1, de 0,90 has. con fecha 29 de febrero de 2024, lo que dio lugar al trámite de petición de informe medioambiental, conforme a lo regulado por la Orden de 25 de mayo de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se determina el procedimiento sobre las solicitudes de puesta en cultivo de terrenos de uso forestal. En el artículo 7.4 de dicha Orden se establece que el



informe será vinculante para el órgano competente para resolver en el caso de que fuera desfavorable, o en los aspectos medioambientales en que se establecieran condiciones.

Con fecha 9 de septiembre de 2024 INAGA (Instituto Aragonés de Gestión Ambiental) informa que “No procede emitir pronunciamiento alguno en relación con el recinto 1 de la parcela 110 del polígono 7 que se encuentra en el perímetro del incendio de Añón ya que, en aplicación del artículo 106 del TRLMA- en consonancia con lo dispuesto en la normativa básica en la materia-, está prohibido el cambio o la pérdida de uso forestal al menos por un periodo de 30 años en las áreas que se han visto afectadas por un incendio forestal.” El incendio forestal al que se refiere el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental ocurrió en el año 2022.

Tal informe motivó que la Resolución, de 7 de noviembre de 2024, del Director del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Zaragoza, denegase la roturación. Esta resolución fue notificada el 21 de noviembre de 2024 y dio lugar a la interposición de un recurso de alzada el 13 de diciembre de 2024.

El artículo 30.2 del citado Texto Refundido de la Ley de Montes de Aragón determina que la pérdida de uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del Departamento competente en materia de medio ambiente. Como se ha mencionado dicho informe será preceptivo y vinculante en el caso de que fuera desfavorable, o en los aspectos medioambientales en que se establecieran condiciones.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que tiene carácter básico e impone en su artículo 50 la prohibición de puesta en cultivo de terrenos de uso forestal que hayan sufrido un incendio en un plazo de 30 años, indicando que las comunidades autónomas solo podrán establecer excepciones a dicha prohibición, cuando el cambio de uso estuviera previsto en un instrumento de planeamiento aprobado o por aprobar antes de dicho incendio. Esta previsión se retoma en el artículo 106 de la Ley de Montes de Aragón aprobada por Decreto 1/2017 de 20 de julio del Gobierno de Aragón al decir: “1. Las Administraciones públicas y, en particular, la Administración de la Comunidad Autónoma, deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados. 2. Queda prohibido: a) La pérdida o cambio del uso forestal al menos durante treinta años”.



JUSTICIA DE ARAGÓN

Vista la normativa y los informes emitidos, se desestimó el citado recurso de alzada mediante la Orden de 1 de mayo de 2025 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que fue notificada al interesado en fecha 16 de mayo de 2025.

Lo que se informa a los efectos oportunos.»

CUARTO.- El interesado aportó al expediente de queja la Resolución del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación de fecha 1 de mayo de 2025 desestimatoria del recurso de alzada presentado contra la Resolución de 7 de noviembre de 2024 del Director del Servicio Provincial de Agricultura, Gandería y Alimentación de Zaragoza.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La cuestión planteada por el ciudadano en su escrito se refiere a la desestimación de la petición de cambio de uso forestal de una parcela de 0,90 hectáreas, situada en el término municipal de Vera de Moncayo, por el motivo de encontrarse dicha parcela incluida dentro del perímetro del incendio forestal iniciado en Añón de Moncayo en agosto de 2022, y pese a sostener el interesado que el fuego no alcanzó materialmente su terreno.

La resolución administrativa denegatoria se fundamenta en la aplicación del artículo 106 del texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, en relación con el artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, preceptos que prohíben el cambio de uso forestal durante 30 años.

El derecho que pudiera ser reconocido al propietario de una parcela que pretende el cambio de uso forestal a agrícola, no se obtiene de forma automática con la solicitud, pues la puesta en cultivo de una superficie que tenga condición forestal queda sometida al régimen ordinario de autorización e informe ambiental establecido en los artículos 30 y 31 de la Ley de Montes de Aragón y en la Orden de 25 de mayo de 2007, del Departamento de Agricultura.



SEGUNDA.- El artículo 50.1 de la referida Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, norma básica estatal, impone a las comunidades autónomas la obligación de garantizar la restauración de los «terrenos forestales incendiados» y prohíbe en ellos:

«a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.

b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.

Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

a) Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.

b) Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.

c) Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados en estado de abandono.

Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso.

En el caso de que esas razones imperiosas de primer orden correspondan a un interés general de la Nación, será la ley estatal la que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los supuestos y con las condiciones indicadas en el párrafo anterior.

En ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados.



2. *El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.»*

Por su parte, el artículo 106.2 del Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio de 2017, de aprobación del texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, contempla, con adaptaciones, esta prohibición, dentro de la necesidad de «garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados».

En concreto, este precepto sigue diciendo así:

«2. Queda prohibido: a) La pérdida o cambio del uso forestal al menos durante treinta años. b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal en el plazo de diez años, sin perjuicio de su ampliación por plazo igual por el departamento competente en materia de medio ambiente cuando, por la dificultad de regeneración de los valores naturales afectados, así se precise.

3. *Con carácter singular, el Gobierno de Aragón podrá acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en: a) Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. b) Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. c) Cualquier otro supuesto de pérdida o cambio del uso forestal que hubiera sido previamente autorizado.*

4. *También con carácter singular, de forma excepcional, y cuando concurran razones de interés público basadas en necesidades derivadas de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, el Gobierno de Aragón, previa la tramitación del correspondiente procedimiento, podrá dispensar la prohibición de la pérdida o cambio del*



JUSTICIA DE ARAGÓN

uso forestal o de desarrollo de actividades que fueran incompatibles con la regeneración de la cubierta vegetal aun cuando no haya transcurrido el límite temporal a que se refieren ambas prohibiciones, mediante acuerdo motivado y justificado siempre a tal fin.

5. En las áreas afectadas por incendios forestales se realizará unseguimiento de la evolución natural de su cubierta vegetal y se adoptarán las medidas necesarias para facilitar su recuperación, incluyendo las referentes a la retirada de la madera quemada cuando sea necesario así como, en su caso, la regulación de los usos y aprovechamientos en esas superficies y, en particular, el aprovechamiento de pastos».

La Administración, en el informe transcrito con antelación, explica que la solicitud de permiso de roturación en un determinado campo se le ha denegado por encontrarse «en el perímetro del incendio de Añón» de 2022.

Sin embargo, pudiera ocurrir que el hecho de que una parcela se halle dentro de dicho perímetro de un incendio no signifique necesariamente que se trate de «terrenos forestales incendiados», expresión utilizada tanto por el legislador estatal como por el autonómico, a la ahora de establecer la prohibición de cambio de uso forestal.

En este punto, debe recordarse que las normas deben ser interpretadas, conforme dispone el artículo 3.1 del Código civil, «según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

En incendios de cierta extensión, como el sufrido en Añón, que afectó a un importante número de hectáreas, pueden quedar enclaves interiores no quemados, terrenos sobre los que el fuego no llegó a actuar y cuya vegetación no sufrió daño alguno.

Por ello, y en opinión de esta Institución, sería conveniente que la aplicación de una prohibición legal de cambio de uso forestal de una parcela durante



JUSTICIA DE ARAGÓN

treinta años estuviere acompañada de una motivación específica sobre la concreta afección de la cubierta vegetal de la parcela (con base, por ejemplo, en la existencia de una visita de inspección a la parcela, fotografías o cualquier otra prueba que acreditara la superficie de la parcela quemada por el incendio), y no solamente su localización dentro del perímetro de un incendio.

El Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en opinión de esta Institución, debe valorar si la expresión legal «terrenos forestales incendiados» se corresponde con una categoría que podría resultar más amplia, como sería la de todos los terrenos situados dentro del perímetro general de un incendio, con independencia de que hubieran ardido o no, todo ello, para evitar extender una prohibición excepcional, y muy gravosa para el propietario del terreno, a situaciones no contempladas de forma expresa en la norma.

Por tanto, si la parcela del interesado no fue alcanzada por el fuego, la prohibición de cambio de uso durante treinta años podría no estar justificada por la sola circunstancia de hallarse dentro del perímetro territorial del incendio.

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto

SUGERIR al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Aragón que, de conformidad con lo que se ha expuesto en el contenido de la presente resolución, valore si debiera revisarse la resolución de 7 de noviembre de 2024 del Director del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Zaragoza, por la que se desestimaba la solicitud de puesta en cultivo formulada por el interesado basándose en la inclusión de la parcela dentro del perímetro del incendio de Añón de 2022.



JUSTICIA DE ARAGÓN

Remítase, con atento oficio, copia de esta resolución al Departamento de Medio Ambiente y Turismo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 7 de agosto de 2026



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón