



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 VALLADOLID**

**Expediente: 914/2022**

**Asunto: Falta de respuesta a una solicitud de roturación de terrenos forestales para cultivo agrícola en la provincia de León / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la denegación de la autorización del cambio de uso de una parcela destinada a plantación de pinos para su cultivo agrícola.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y por la Administración autonómica que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante respecto a la decisión adoptada por la Administración autonómica respecto a la solicitud de roturación de terrenos forestales presentada por D. XXX el 1 de febrero de 2022 (Reg. entrada Delegación Territorial de León XXX/01-02-22) ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León para cortar el arbolado existente en la parcela XXX, del polígono XXX, del término municipal de XXX, y posterior roturación con destino a cultivo agrícola.

En su primera respuesta, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos informó que dicha finca *“con una superficie de 24,54 ha,*



*estuvo acogida al Programa de Forestación de Tierras Agrarias de la PAC, con expediente nº 105/96* (el subrayado es nuestro). Actualmente está poblada en su totalidad, con la excepción de las franjas de servidumbre de 2 líneas eléctricas que atraviesan la parcela, con pino laricio (*Pinus nigra*) *de unos 28 años de edad* (el subrayado es nuestro) y en perfecto estado vegetativo, con sotobosque de encina (*Quercus ílex*), en la práctica totalidad de la parcela”. Asimismo, nos dio traslado de los trámites efectuados por los órganos autonómicos respecto a su petición:

- Con fecha 21 de febrero de 2022, se emitió informe por parte del agente medioambiental de la zona de XXX, en el que, además de lo ya expuesto, se destaca que la parcela sirve de refugio a mamíferos y aves, como corzos, liebres y perdices, y que es una zona muy concurrida por ciclistas y paseantes debido a su cercanía a las localidades de XXX y de XXX. Sin embargo, también se afirma que *“la parcela no se encuentra afectada con ninguna figura de protección medioambiental* (el subrayado es nuestro)”.

- Con fecha 21 de mayo de 2022, se emitió informe favorable, desde el punto de vista técnico y económico, al cambio de uso de la parcela de forestal a cultivo de secano por parte del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de León.

- Con fecha 5 y 16 de mayo de 2022, se emitieron sendos informes por parte de la Sección de Promoción Forestal y del Área de Gestión Forestal del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, en los que se propuso la denegación del cambio de uso solicitado, al destacar que la finca ya tiene la naturaleza jurídica de monte y *“el área basimétrica de los pinos es superior a 1 metro cuadrado por hectárea”*.

- Sin embargo, con fecha 22 de octubre de 2022, se emitió por la Jefa del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León un informe favorable al cambio de uso solicitado, *“siempre que el destino de la parcela sea el cultivo agrícola y no otro tipo de usos y se respete la superficie de vegetación forestal que así se determine”*. Así, se propone por dicho órgano medioambiental *“mantener como forestal una superficie continua de aproximadamente 3,30 ha, que limita al norte con el Camino de Santiago y otras parcelas repobladas de pinos, al este con una parcela agrícola y al oeste con dos parcelas de pastizal. De esta forma le quedaría al solicitante una superficie continua de más de 21 ha para destinar a cultivo agrícola de secano* (el subrayado es nuestro)”.

En consecuencia, tras recibir dicha comunicación de la Administración autonómica, se acordó archivar las actuaciones al considerar que el problema expuesto se encontraba en vías de solución. Sin embargo, posteriormente, Ud. nos informó que se había denegado su petición de cambio solicitado al considerar que nos encontramos ante un terreno plenamente forestal, dada la antigüedad de los pinos plantados (28 años), lo cual determinó que se reanudase la tramitación del expediente de queja y que se solicitase de nuevo información a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.



En su respuesta, el órgano autonómico nos dio traslado de la Resolución de 29 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que efectivamente se había desestimado la solicitud de roturación de la parcela XXX del Polígono XXX en el término municipal de XXX, ya que *“del estudio de las ortofotos de la zona se concluye que el cultivo de los terrenos cesó al menos en 1998, es decir 24 años antes de la presentación de la solicitud de cambio de uso (el subrayado es nuestro)”,* y que el destino de dicha parcela *“fue adscrito a la finalidad de ser repoblado y se repobló efectivamente en virtud de una forestación PAC”*. Por último, se resalta el hecho de que *“no cabe autorizar o denegar un área concreta de los terrenos en virtud de acuerdos de la Administración con el solicitante, siendo sólo posible denegar la roturación parcial de la superficie total cuya roturación se solicita...”*.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para estudiar la presente queja, debemos partir de que nos encontramos ante una parcela que ya tiene la consideración de monte, dado que, según lo reflejado en el artículo 2.1 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, se define como monte *“todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no esté dedicado al cultivo agrícola”,* y, más específicamente, tienen también la consideración de monte, *“los terrenos cuyo cultivo agrícola hubiera sido abandonado por plazo superior a veinte años y que hubieran adquirido signos inequívocos de su estado forestal (el subrayado es nuestro), salvo cuando se hallen acogidos a programas públicos de abandono temporal de la producción agraria (artículo 2.2 c) de la Ley 3/2009)”*.

En este caso, se llevó a cabo una forestación del terreno agrícola conforme a los programas nacionales articulados en aplicación del Reglamento (CEE) 2080/92, del Consejo, de 30 de junio, que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura, y del Reglamento (CEE) 1610/89, del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, que pretendía crear masas forestales con una superficie mínima que permitiese una gestión racional y generar un complemento de renta para los agricultores: Por lo tanto, la forestación de esta parcela supuso que la misma adquiriese la condición de monte, por lo que debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley autonómica de Montes, que prevé que *“el cambio de uso forestal tendrá carácter excepcional y necesitará la previa conformidad del propietario y autorización de la Consejería competente en materia de montes (el subrayado es nuestro)”*.

Esto obliga a tramitar un procedimiento administrativo por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio que debe ser resuelto por la



Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1.a) del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias del titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, dado que la superficie afectada por la solicitud excede de 10 hectáreas.

En este caso se ha producido una contradicción entre la argumentación recogida en el informe previo favorable a sus pretensiones, elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, y la posterior Resolución denegatoria adoptada por la Dirección General competente, fundamentalmente en torno a la aplicación de las previsiones establecidas en el artículo 4 del Decreto 292/1991, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola: *“La autorización de roturación será denegada en todo caso si concurre alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) Que la pendiente del terreno sea igual o superior al diez por ciento.*
- b) Que el predio a roturar contenga repoblado joven de cualquier especie o mata densa de especies forestales autóctonas.*
- c) Que el área basimétrica de los árboles contenidos en el terreno sea superior a 1 metro cuadrado por Ha.*
- d) Cuando el valor ecológico de la flora, fauna o cualquier otro elemento del medio natural sufra daño grave”.*

El Servicio Territorial de Medio Ambiente de León se basa en dos informes elaborados por los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León:

- El primero de ellos, de fecha 25 de junio de 2013, fue emitido por el Letrado de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en respuesta a cuestiones relativas al procedimiento de cambio de uso forestal regulado en los artículos 71 y 72 de la Ley de Montes, establece una diferencia entre la reversión al uso agrícola de plantaciones forestales temporales y la roturación de terrenos forestales, aun tratándose ambos casos de cambios de uso de terrenos forestales, pues no debería tener la misma consideración revertir un terreno forestal a un estado o condición que tuvo antes (fue terreno agrícola antes de la plantación), que cambiar el uso forestal de un terreno para dedicarlo al cultivo agrícola.

- El segundo, de fecha 8 de mayo de 2014, emitido por el Letrado de la Delegación Territorial de Soria, relativo al grado de aplicabilidad del Decreto 292/1991, señala que, si bien la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León, no ha derogado expresamente dicho Decreto, los presupuestos materiales de la autorización de roturación



contenidos en el artículo 4 del Decreto no son aplicables por entrar en contradicción con la tipología de terrenos y supuestos de roturación que prevé la Ley de Montes.

En cambio, la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal estima que deben aplicarse las disposiciones recogidas en el Decreto 292/1991 en lo que no se oponga a la Ley autonómica de Montes, entre las que se encuentran las causas de denegación de la roturación recogidas en el artículo cuarto, a excepción de lo referido a la pendiente máxima admisible, que en el Decreto 292/1991 se prevé que sea del 10% y en la Ley 3/2009 es del 15% y, además, sólo para los terrenos citados en el artículo 71.3.

Para resolver esta discrepancia, debemos acudir a la interpretación que ha manifestado de manera reiterada el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en diferentes resoluciones judiciales sobre esta cuestión, y que viene recogida en la argumentación de la Sentencia de 24 de octubre de 2023, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En dicha resolución judicial se parte de lo que ya había expuesto la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Castilla y León, sede en Burgos, de 14 de julio de 2017, en el sentido de que *“es indudable que una Ley no puede dejar de aplicarse porque contradiga lo recogido en una disposición reglamentaria; será el correspondiente Reglamento, de inferior jerarquía normativa, el que deje de aplicarse si en cuanto a su contenido vulnera lo recogido en una Ley. Es indudable que el Decreto 292/91 es aplicable al haber sido declarado nulo el Decreto 14/96 (por defectos formales en la tramitación del procedimiento para su aprobación), lo que determina que lógicamente el contenido derogatorio de este Decreto 14/96 no tenga efectividad ninguna, puesto no cabe la anulación de una disposición general sino la nulidad, con sus consecuencias. Con lo dicho, no nos encontramos ante un supuesto en el que se deba determinar si el artículo aplicable es el artículo 71 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, o el artículo 4 del Decreto 292/1991, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola, sino que lo que procede es aplicar la Ley, y también el Reglamento en lo que este Reglamento no se oponga a la Ley, en virtud del principio de jerarquía normativa”*.

Por ello, dicha sentencia, tras relatar los preceptos aplicables, se centra en que la normativa ambiental actualmente vigente, tanto estatal como autonómica, regula de manera específica la posibilidad de que vuelvan a cultivarse parcelas reforestadas. Así, el artículo 40. 2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, prevé que *“la Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales”*. En la misma línea, el artículo 71.3 de la Ley de Montes de Castilla y León establece lo siguientes: *“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se articulará un procedimiento simplificado de reversión al uso agrícola de las parcelas*



*de monte privado que reúnan las siguientes condiciones: que la pendiente máxima del terreno no supere el 15%; que la dedicación al cultivo agrícola hubiera tenido lugar dentro de los treinta años anteriores a la solicitud de cambio de uso; y que sean técnica y económicamente aptos para el cultivo agrícola (el subrayado es nuestro). La aptitud técnica y económica para el cultivo agrícola será objeto de previo informe de la consejería competente en materia de agricultura. (...)”.*

Por lo tanto, prosigue la misma Sentencia, “*como se aprecia en este precepto, también se debe estar a la normativa ambiental aplicable, por lo que sólo desde esta perspectiva es asumible el cumplimiento de los requisitos del Reglamento. Otra circunstancia merece la pena tener en cuenta en cuanto a la diferencia existente entre los requisitos establecidos en la Ley 3/2009 y el Reglamento 292/91: la Ley, en su artículo 71.3 regula la roturación de terrenos que con anterioridad habían sido destinados al uso que ahora se pretende al roturarlos, mientras que el Reglamento se refiere a la roturación de montes, sin precisar el tipo de montes.*

*Fijando estas circunstancias, sin duda los requisitos que se exigen en el Reglamento y que no se recogen en el artículo 71.3 de la Ley deben tomarse con un criterio restrictivo y atendiendo a si se cumplen los requisitos establecidos por la normativa medioambiental, a la que nos remite el artículo 40 de la Ley 43/2003. Con lo dicho se aprecia que no existe incongruencia en la sentencia, sino que el Juez considera que no procede aplicar los requisitos que recoge el artículo 4 del Reglamento con la rotundidad que realiza la Administración autonómica, ante da redacción que presenta la Ley (el subrayado es nuestro)”.*

Según se mantiene en la Sentencia, ya citada, de 24 de octubre de 2023, este criterio ha sido seguido en otras resoluciones del mismo órgano jurisdiccional, tales como las Sentencias de 12 de junio de 2020, de 14 de mayo de 2021 y de 23 de diciembre de 2021. En la segunda de estas sentencias, se afirma, en relación con el contenido del artículo 71.3 de la Ley 3/2009, que “*es indudable que lo dispuesto en esta Ley se impone a lo regulado en el Decreto 292/1991, tanto por ser norma posterior como por, sobre todo, ser norma de rango superior. Por ello, debemos atenernos a lo recogido en este artículo y sólo aplicar lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto en los supuestos de que este artículo 4º no contradiga lo recogido en la Ley* (el subrayado es nuestro). *De este artículo 71 se desprende la posibilidad de reversión al uso agrícola de las parcelas de monte privado cuando el cultivo agrícola hubiese tenido lugar dentro de los 30 años anteriores a la solicitud de cambio de uso”.*

Además, según expone la Sentencia de 14 de mayo de 2021, “*este artículo 71 exige que la pendiente máxima del terreno no supere el 15%, que es una pendiente superior a la que se recoge en el Decreto. (...) También este artículo 71 exige que este suelo sea técnica y económicamente apto para el cultivo agrícola. La Administración*



*nada manifiesta sobre este particular, por lo que se debe considerar que se cumple este requisito. Ningún otro requisito exige este artículo 71. El artículo 4º del Decreto 292/1991 exige además que el terreno a roturar no contenga repoblado joven de cualquier especie o mata densa de especies forestales autóctonas, que el área basimétrica de los árboles contenidos en el terreno no sea superior a un metro cuadrado por hectárea y que no sufra daño grave el valor ecológico de la flora, fauna o cualquier otro elemento del medio natural. No se acredita ni se aprecia daño grave al valor ecológico, aunque sí se informa por los técnicos de la Administración la existencia de repoblado joven y que el área basimétrica es superior a un metro cuadrado por hectárea; pero estos requisitos no son exigidos por la Ley para permitir el cambio de uso, por lo que el reglamento contraviene en este apartado a lo dispuesto por norma superior, por lo que debe entenderse derogado desde el momento en que entra en vigor la ley, que es posterior y de superior rango (el subrayado es nuestro)”.*

Por lo tanto, siguiendo lo expuesto en dichas resoluciones judiciales, esta Procuraduría considera que no cabe aplicar los supuestos previstos en los apartados b) y c) del Decreto 292/1991, para denegar la roturación del terreno forestal solicitada por el Sr. XXX. Además, en el caso objeto de la presente queja, se cumplen los criterios recogidos para autorizar el cambio de uso forestal de la parcela XXX, del polígono XXX, del término municipal de XXX, ya que, en los informes elaborados por el agente medioambiental y los técnicos del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, se constata que la pendiente máxima del terreno no supere el 15%, que el terreno es apto para el cultivo agrícola (hay un informe favorable elaborado por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de León), y la dedicación al cultivo agrícola había tenido lugar dentro de los treinta años anteriores a la solicitud de cambio de uso (de las ortofotos se concluye que el cultivo de los terrenos cesó al menos en 1998, es decir 24 años antes de la presentación de la solicitud de cambio de uso).

En efecto, para el supuesto objeto de la presente queja, podría aplicarse lo expuesto en la Sentencia de 24 de octubre de 2023, cuando afirma que *“es importante, para concluir, dejar sentado que en ningún momento se ha negado el carácter excepcional del cambio de uso (art. 71 de Ley de Montes de Castilla y León), ni tampoco se ha obviado la necesaria protección del interés general a que se refiere el art. 40.1 de la Ley de Montes Estatal. Lo que ocurre, sin embargo, e importante es ahora volver a resaltarlo, es que, en el presente caso, el informe desfavorable (y en esencia también la resolución administrativa y el informe pericial de la Administración) se basó fundamentalmente en el Decreto de 1991, limitándose (...) a enunciar las circunstancias de su art. 4 que entendía concurrente (el subrayado es nuestro)”*. Únicamente, cabría denegar la roturación solicitada en el supuesto de que se incumplieran las condiciones impuestas en su día en la subvención concedida al amparo del Programa de Forestación



de Tierras Agrarias de la PAC, pero en ningún momento el órgano autonómico menciona en su argumentación que pueda concurrir esta circunstancia.

Nos encontramos ante un acto denegatorio de derechos, por lo que cabría aplicar al presente caso lo previsto en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*. En consecuencia, esta Procuraduría considera, con base en todo lo anteriormente argumentado, que el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio debería revocar la mencionada Resolución de 29 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, y autorizar el cambio de uso forestal solicitado por el Sr. XXX al cumplirse los criterios fijados en el artículo 71.3 de la Ley autonómica de Montes.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERO:** Que, al no ser de aplicación lo previsto en los apartados b) y c) del artículo 4 del Decreto 292/1991, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola, conforme al criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en sus sentencias de 14 de julio de 2017, 12 de junio de 2020, de 14 de mayo y de 23 de diciembre de 2021, y de 24 de octubre de 2023, sea revocada por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio la Resolución de 29 de noviembre de 2022, la Resolución de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, por la que se acordó denegar el cambio de uso de forestal a agrícola solicitado en la Parcela XXX del Polígono XXX del Término Municipal de XXX (León).

**SEGUNDO:** Que, en consecuencia, se estime por el órgano competente de dicha Consejería la solicitud formulada el 1 de diciembre de 2022 por D. XXX, ya que se cumplen los criterios fijados en el artículo 71.3 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, para permitir el cambio de uso solicitado conforme a lo recogido en el informe favorable emitido por el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de León y en los informes elaborados por el agente medioambiental y por los técnicos del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León y de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López