

LAND GRABBING Y PROTECCIÓN DE LOS SUELOS AGRÍCOLAS

Land Grabbing and Agricultural Land Protection

GIUSEPPE SPOTO

Profesor de Derecho Privado

Universidad Roma TRE

E-mail: giuseppe.spoto@uniroma3.it

RESUMEN: El artículo analiza el *Land Grabbing* como mecanismo de control de los recursos agrícolas y sus efectos sobre la soberanía alimentaria, la protección del suelo y la sostenibilidad ambiental. Sostiene que la cuestión principal no es solo la propiedad de la tierra, sino el control de su función productiva y social. A través del estudio de la globalización agrícola, las políticas europeas de protección del suelo y los desafíos de la transición energética, muestra la estrecha relación entre seguridad alimentaria, protección ambiental y justicia intergeneracional. Asimismo, examina el objetivo europeo de consumo neto cero de suelo para 2050 y el debate sobre la agrivoltaica.

PALABRAS CLAVE: land grabbing; soberanía alimentaria; consumo de suelo; seguridad alimentaria; protección del suelo.

ABSTRACT: The article analyzes *land grabbing* as a mechanism for controlling agricultural resources and its effects on food sovereignty, soil protection, and environmental sustainability. It argues that the main issue is not merely land ownership, but control over its productive and social functions. Through an examination of agricultural globalization, European soil protection policies, and the challenges of the energy transition, it demonstrates the close relationship between food security, environmental protection, and intergenerational justice. It also examines the European goal of net-zero land consumption by 2050 and the debate surrounding agrivoltaics.

KEYWORDS: land grabbing; food sovereignty; land take; food security; soil protection.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. GLOBALIZACIÓN DE LAS CADENAS AGRÍCOLAS. III. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NEOCOLONIALISMO. IV. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA REDUCIR EL CONSUMO NETO DE SUELO. V. EL PROBLEMA DEL USO ALTERNATIVO DEL SUELO PARA FINES NO AGRÍCOLAS. VI. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se inscribe en el marco de las actividades de investigación desarrolladas en el proyecto ProLand¹, dedicado al análisis de las transformaciones que afectan al suelo agrícola y a la definición de instrumentos jurídicos adecuados para garantizar su protección desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, seguridad alimentaria y desarrollo territorial.

El artículo se propone analizar cuatro aspectos estrechamente relacionados entre sí, que constituyen los principales ejes de la investigación: el fenómeno del *Land Grabbing*, el principio de la soberanía alimentaria, la protección del suelo agrícola y los retos que plantea la transición ecológica. Aunque estos temas suelen abordarse por separado en la doctrina y las políticas públicas, en realidad parecen tener en común una misma cuestión de fondo: la progresiva redefinición de la función económica, social y ecológica de la tierra.

La perspectiva adoptada en este trabajo parte de la premisa de que el problema jurídico central no se refiere exclusivamente a la titularidad de la propiedad de la tierra. De hecho, en muchos casos, las comunidades locales siguen conservando formalmente la disponibilidad de las tierras, aunque pierden la capacidad de determinar su uso efectivo y sus fines productivos. El *quid* de la cuestión es, por tanto, el control de la función de la tierra: quién decide qué cultivos practicar, qué actividades económicas privilegiar, qué intereses deben prevalecer en el destino de las superficies agrícolas y según qué criterios debe equilibrarse la relación entre producción alimentaria, protección medioambiental y desarrollo económico.

El *Land Grabbing* no representa únicamente un fenómeno de concentración de la propiedad, sino que constituye una manifestación más amplia de los procesos a través de los cuales el suelo agrícola se ve progresivamente sometido a lógicas productivas ajenas a las necesidades de las comunidades locales. Del mismo modo, la soberanía alimentaria no se agota en la disponibilidad material de los recursos agrícolas, sino que implica la posibilidad de orientar su uso de forma autónoma. La protección del suelo, a su vez, no puede limitarse a la prevención de la urbanización o la degradación ambiental, sino que requiere una reflexión sobre la conservación de la función productiva y social de las tierras². Por último, la transición ecológica plantea nuevos retos normativos, ya que impone conciliar la necesidad de acelerar la descarbonización de la economía con la exigencia de evitar nuevas formas de sustracción de superficies agrícolas a la producción alimentaria.

El objetivo de esta contribución es, por lo tanto, poner de relieve cómo las cuestiones de la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible del territorio convergen hoy en día en la normativa jurídica sobre el suelo agrícola. Este último se perfila cada vez más como un recurso estratégico y multifuncional, cuya protección no responde únicamente a necesidades económicas o productivas, sino que constituye una condición esencial para garantizar el equilibrio entre los derechos de las comunidades, la sostenibilidad medioambiental y la justicia intergeneracional.

1 El presente trabajo se ha llevado a cabo en el marco del proyecto europeo *ProLand – EU Partnership to Protect Agricultural Land in the Face of Climate and Environmental Challenges. Caring for Future Generations*, financiado por el programa Erasmus+, Acción KA220-HED – proyecto n.º 2024-1-PL01-KA220-HED-000252809.

2 CANFORA, I.: “Protection of cultivated land: rural planning law and agricultural property and real estate law”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, págs. 746-767.

II. GLOBALIZACIÓN DE LAS CADENAS AGRÍCOLAS

Con la expresión *Land Grabbing* se designan los fenómenos de apropiación de tierras por parte de sujetos privados o públicos que sustraen dichos recursos a las comunidades que, por su ubicación geográfica y tradición histórica, deberían estar generalmente destinadas a hacer uso de ellos³.

En otras palabras, las zonas normalmente destinadas al cultivo y a la gestión por parte de las poblaciones locales son sustraídas por empresas (a menudo multinacionales) o por Estados extranjeros, para asegurarse un abastecimiento alimentario propio o para otras necesidades.

Las tierras adquiridas a gran escala pueden seguir explotándose para la producción agrícola alimentaria o pueden destinarse a fines económicos diferentes, como la producción de biocombustibles u otras materias primas necesarias para las actividades industriales⁴. En la mayoría de los casos, la transferencia de tierras se produce de forma pacífica a través de transacciones de compraventa y puede ir acompañada incluso de ventajas para las poblaciones afectadas, mediante inversiones colaterales que suponen la transformación de zonas rurales sin servicios en áreas urbanizadas y la puesta en marcha de programas educativos y la construcción de infraestructuras valiosas como carreteras, puentes, redes de alcantarillado y de abastecimiento de agua.

La apropiación de tierras puede ir acompañada de la creación de empleo para la población local y de una mejora general de las condiciones de vida. Estos efectos secundarios beneficiosos llevan a los gobiernos locales a considerar estas inversiones como ventajosas, aunque, en la mayoría de los casos, se trate de auténticas formas de neocolonialismo.

El análisis del fenómeno del acaparamiento de tierras no puede, sin embargo, limitarse únicamente a los casos de adquisición directa de tierras por parte de Estados o multinacionales. Las dinámicas modernas de la globalización demuestran, de hecho, que el control de los recursos agrícolas también puede llevarse a cabo a través de mecanismos indirectos del mercado que acaban modificando profundamente las estructuras productivas de regiones enteras del planeta. Un ejemplo especialmente significativo es la relación entre la creciente demanda alimentaria de China y la transformación de la agricultura brasileña. Una investigación del Politécnico de Milán publicada en la revista *Nature Food* ha puesto de manifiesto cómo el cambio en los hábitos alimentarios de la población china ha tenido consecuencias ambientales y territoriales de enorme alcance en Sudamérica⁵. El aumento del consumo de carne y productos de origen animal ha determinado un crecimiento exponencial de la demanda de piensos destinados a la cría intensiva de cerdos, aves y peces. Para satisfacer estas necesidades, China ha incrementado considerablemente las importaciones de soja procedente de Brasil, lo que ha favorecido una expansión productiva sin precedentes.

3 NINO, M.: “El análisis del “land grabbing” a la luz de la norma internacional de la soberanía territorial”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2019, 1, p. 207-213; PAOLONI, L.: “La ‘sottrazione’ delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2012, págs. 281-294.

4 SORIANO GARCÍA, J.: “Los biocombustibles en los procesos de acaparamientos de tierras. Un análisis del marco jurídico europeo”, en FILLOL MAZO, A. (Ed.), *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso*, Egregius, Sevilla, 2020, págs. 34-51; FANETTI, S.: “Sostenibilità ambientale e sociale dei biocarburanti. Le politiche dell’Unione europea”, en *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 4, 2017, págs. 609-639.

5 GOVONI, C.; ZHUO, L.; RULLI, M.C.: “China’s animal-protein-rich diets are increasingly reliant on Brazil’s land and water resources”, en *Nature Food*, 2025, 10, págs. 954-967.

Entre 2004 y 2024, la producción brasileña de soja pasó de unos seis millones a sesenta millones de toneladas anuales destinadas al mercado chino. Para sostener este crecimiento ha sido necesario utilizar unos 17,8 millones de hectáreas de terreno agrícola, una superficie comparable a más de la mitad del territorio de Alemania, así como la explotación de enormes recursos hídricos. El dato pone de manifiesto cómo las elecciones de consumo de una población pueden producir efectos ambientales y sociales en territorios geográficamente muy distantes, determinando una especie de transferencia ecológica de las presiones productivas.

Este fenómeno cobra especial relevancia en el marco de las reflexiones sobre el *Land Grabbing*, ya que demuestra que la sustracción funcional de las tierras a las comunidades locales puede producirse incluso sin una transferencia efectiva de la propiedad de la tierra. De hecho, la creciente integración de los mercados agrícolas globales lleva a muchos países productores a reconvertir sus cultivos hacia producciones demandadas por los mercados internacionales, sacrificando a menudo los cultivos tradicionalmente destinados a la alimentación local. Se produce así una forma indirecta de acaparamiento de recursos que no se manifiesta necesariamente a través de la compra de la tierra, sino a través del control de las decisiones productivas y del destino económico de las cosechas.

La cuestión de la soberanía alimentaria adquiere una dimensión aún más compleja⁶. Las comunidades locales pueden seguir siendo, formalmente, las dueñas de las tierras, pero pierden progresivamente la capacidad de decidir qué cultivos practicar y qué prioridades asignar a la producción agrícola. Las exigencias de las cadenas de valor globales tienden, de hecho, a prevalecer sobre las necesidades alimentarias de las poblaciones residentes, transformando territorios históricamente destinados a la producción de alimentos para el mercado interno en plataformas productivas especializadas al servicio de la demanda internacional.

A esto se suma el creciente interés por los cultivos agroenergéticos. En las últimas dos décadas, numerosas superficies agrícolas se han destinado a la producción de biocombustibles, biomasa y otras fuentes de agroenergía consideradas funcionales para las estrategias de descarbonización de las economías industrializadas. Aunque estas políticas se justifican a menudo por la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, pueden producir efectos paradójicos en el plano social y ambiental. Tierras fértiles que podrían utilizarse para la producción alimentaria se destinan a cultivos energéticos, lo que contribuye a la reducción de la disponibilidad de alimentos y al aumento de los precios de los productos agrícolas.

El problema se ve agravado por los efectos del cambio climático. La desertificación, la erosión del suelo, la salinización de las zonas costeras, la reducción de los recursos hídricos disponibles y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos están provocando una disminución progresiva de la superficie agrícola efectivamente cultivable.

En muchas zonas del planeta, incluida la cuenca del Mediterráneo, la capacidad productiva de los suelos se ve hoy amenazada por procesos de degradación que pueden comprometer la seguridad alimentaria de las generaciones futuras.

La combinación de la reducción de las superficies fértiles y el aumento de la demanda mundial de alimentos, piensos, fibras vegetales y bioenergías convierte al suelo

6 ALABRESE, M.; STRAMBI, G.: "Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework, en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, págs. 736-745.

agrícola en un recurso cada vez más estratégico. Esta circunstancia alimenta nuevas formas de competencia internacional por el acceso a la tierra y al agua, favoreciendo fenómenos de concentración de la propiedad de la tierra y procesos de explotación intensiva de los recursos naturales.

Por estas razones, la protección del suelo agrícola debe considerarse una prioridad de las políticas públicas nacionales e internacionales. Junto a los instrumentos de protección de los derechos de las comunidades locales, parece necesario desarrollar estrategias integradas para contrarrestar el consumo de suelo, promover prácticas agrícolas sostenibles, incentivar la diversificación de cultivos y limitar las transformaciones productivas que comprometen la función alimentaria de los terrenos. En este contexto cobran especial importancia la Estrategia Europea para el Suelo hasta 2030, la estrategia *From Farm to Fork*, los objetivos del Pacto Verde Europeo y las directrices de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tierra, que sitúan en el centro la necesidad de conjugar la productividad agrícola, la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y la justicia social.

La protección de las superficies cultivables no es solo una necesidad económica, sino que constituye una condición esencial para garantizar la salvaguardia de los bienes comunes, la defensa de la biodiversidad, la resiliencia climática y el respeto de los derechos fundamentales de las poblaciones locales. En un mundo caracterizado por la creciente escasez de recursos naturales, la tierra agrícola no puede considerarse exclusivamente un factor productivo o un bien de inversión, sino que debe reconocerse como un patrimonio colectivo que hay que preservar en interés de las generaciones presentes y futuras.

III. SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NEOCOLONIALISMO

En muchos casos, las formas de acaparamiento de tierras se presentan como ejemplos de neocolonialismo económico⁷, a través del cual se sustraen recursos fundamentales a las comunidades locales en beneficio de sujetos externos, agravando las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones más débiles⁸. Para oponerse a este fenómeno creciente, cobra especial relevancia el principio de la soberanía alimentaria⁹, entendido como el derecho de las comunidades y los pueblos a definir de forma autónoma sus propias políticas agrícolas y alimentarias, eligiendo qué cultivos privilegiar y cómo utilizar los recursos naturales disponibles¹⁰. Este concepto, que fue promovido por primera vez a nivel internacional por el movimiento «Vía Campesina»¹¹ a partir de 1996, no se contrapone necesi-

7 SELLARI, P.: "Land Grabbing. Geopolítica e il 'global-colonialismo' agricolo", en *Gnosis*, 1, 2015, págs. 155-163.

8 SPOTO, G.: "La difesa dei beni comuni contro il fenomeno del Land Grabbing e del Water Grabbing", en *Cultura e Diritti*, 1, 2020, págs. 81-92.

9 PAOLONI, L.: "Sovranità alimentare e agricolture locali", en *Rivista di Diritto Alimentare*, 4, 2023, p. 9-15; RUSSO, L.: "Food sovereignty and food security: introductory remarks", en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, p. 728-735.

10 AZZARITI, A.: "The Right to Food Sovereignty in International Law", en *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 4, 2021, págs. 990-1012.

11 La Vía Campesina es un movimiento internacional fundado en 1993 que agrupa a pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, comunidades indígenas y otras organizaciones rurales. Creado para contrarrestar los efectos de la globalización agrícola, promueve la soberanía alimentaria, es decir, el derecho de los pueblos a decidir sus propias políticas agrícolas y alimentarias. El movimiento defiende el acceso a la tierra, al agua y a las semillas, apoya la agroecología y se opone al control de la agricultura por parte de las grandes multinacionales. Organizado como una red internacional de asociaciones y movimientos locales, opera a través de campañas, movilizaciones

riamente a la noción de seguridad alimentaria, sino que constituye un complemento esencial de la misma, ya que valora la capacidad de las comunidades locales para orientar sus estrategias productivas según criterios de sostenibilidad, equidad y autodeterminación.

La relevancia de este principio se pone de manifiesto con especial claridad si se tiene en cuenta que el control de las decisiones sobre los cultivos ha constituido desde siempre un instrumento de dominio económico y político: una dinámica ya observable en las experiencias coloniales del pasado, en las que se obligaba a las poblaciones locales a destinar las tierras a la producción de bienes demandados por los mercados internacionales en lugar de a los cultivos necesarios para su propio sustento. Desde este punto de vista, el fenómeno del *Land Grabbing* contemporáneo corre el riesgo de reproducir, en formas nuevas y más sofisticadas, mecanismos análogos de subordinación económica, limitando la autonomía de las comunidades locales y subordinando el uso de los recursos territoriales a los intereses de las cadenas de valor globales.

Si en la tradición liberal la propiedad privada se consideraba un derecho absoluto, caracterizado por el pleno poder de disfrute y disposición del bien, los ordenamientos jurídicos contemporáneos han reconocido progresivamente que la propiedad, sobre todo cuando se refiere a recursos esenciales como la tierra, no puede ejercerse de manera totalmente desvinculada de los intereses de la colectividad. La tierra, en cuanto recurso indispensable para la producción alimentaria, la protección del medio ambiente y la conservación de los ecosistemas, representa uno de los ámbitos en los que el principio de la función social adquiere su máxima relevancia.

Junto a la propiedad privada se sitúan las formas de pertenencia pública de la tierra atribuibles al dominio público, es decir, al conjunto de bienes destinados a la satisfacción de intereses generales y sustraídos, al menos en parte, a las lógicas del mercado. La gestión pública del territorio puede constituir, de hecho, un instrumento de protección de los bienes ambientales, paisajísticos y productivos de interés colectivo. A esta perspectiva se suma la teoría de los bienes comunes, que considera algunos recursos, entre ellos la tierra, como elementos esenciales para el ejercicio de los derechos fundamentales y para la protección de las generaciones futuras. Desde esta perspectiva, la tierra no se considera exclusivamente como un bien económico susceptible de apropiación individual, sino como un recurso que desempeña funciones sociales, medioambientales y culturales fundamentales y que, por lo tanto, requiere formas de gestión orientadas a la salvaguardia del interés colectivo.

Las formas más evidentes de acaparamiento de la tierra se manifiestan a través de adquisiciones directas, que consisten en la compra de terrenos agrícolas, la privatización de tierras públicas o la concesión a largo plazo de amplias porciones de territorio a inversores nacionales o extranjeros. En tales casos, el inversor obtiene simultáneamente la propiedad o la disponibilidad exclusiva de la tierra y el poder de determinar su destino productivo. Sin embargo, junto a estas modalidades tradicionales, se han desarrollado formas más sofisticadas de control basadas en instrumentos contractuales. Los contratos de arrendamiento a largo plazo, los arrendamientos agrícolas, las concesiones para cultivos industriales y los acuerdos de producción integrada permiten, de hecho, a las empresas o a los inversores ejercer un control sustancial sobre la tierra, aunque formalmente se deje la propiedad en manos de los titulares originales. En estas situaciones, los propietarios con-

y actividades de representación ante organismos internacionales, contribuyendo también al reconocimiento de los derechos de los campesinos por parte de las Naciones Unidas.

servan el título jurídico sobre el terreno, pero las principales decisiones relativas a los cultivos, las técnicas de producción y el destino de las cosechas las toman sujetos externos.

Surge un nivel adicional de control dentro de las cadenas de valor globales. De hecho, las grandes empresas agroalimentarias pueden dominar todo el proceso productivo mediante el control de las semillas, los fertilizantes, las tecnologías agrícolas, los canales de distribución y los mercados de salida. En estos contextos, los agricultores conservan la propiedad de la tierra, pero resultan muy dependientes de sujetos que determinan las condiciones económicas de la producción y la comercialización. El control de la tierra se ejerce así de forma indirecta mediante el control de las relaciones económicas y de las infraestructuras que permiten la valorización del recurso territorial. Esta forma de acaparamiento, a menudo menos visible que las adquisiciones directas, puede producir efectos igualmente significativos en términos de pérdida de autonomía de las comunidades rurales y de concentración del poder económico.

Para combatir eficazmente el acaparamiento de tierras es necesario desarrollar instrumentos jurídicos capaces de intervenir en todas las formas de control de la tierra. Un primer ámbito de intervención se refiere al fortalecimiento de la función social de la propiedad, mediante normas que limiten la concentración de la propiedad de la tierra y combatan el uso especulativo de los terrenos agrícolas. Paralelamente, resulta fundamental reconocer y proteger los derechos de las comunidades locales, en particular mediante el reconocimiento de las formas de propiedad colectiva, los usos cívicos y los derechos consuetudinarios sobre las tierras tradicionalmente utilizadas. En este contexto, reviste especial importancia el principio del consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones afectadas, ya valorizado en numerosos instrumentos internacionales.

Igualmente relevante es la introducción de obligaciones de transparencia en las operaciones inmobiliarias, mediante registros públicos que hagan públicas las adquisiciones de grandes extensiones de terreno y la identidad efectiva de los sujetos implicados. En el ámbito de las inversiones internacionales, los Estados pueden prever sistemas de autorización previa para las adquisiciones de especial relevancia, así como mecanismos de control destinados a verificar la compatibilidad de las operaciones con los objetivos de seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y desarrollo local. Además, la regulación de las cadenas de valor agroalimentarias puede desempeñar un papel cada vez más importante, mediante la lucha contra las prácticas comerciales desleales, el refuerzo del poder de negociación de los pequeños productores y la introducción de obligaciones de diligencia debida para las empresas multinacionales que operan en el sector agrícola.

Por último, la valorización de la tierra como bien común puede favorecer el desarrollo de modelos alternativos de gestión de la tierra, basados en instrumentos como la propiedad colectiva, los usos cívicos, los fideicomisos de tierras comunitarias y otras formas de administración participativa de los recursos territoriales. Dichos modelos permiten sustraer la tierra de las dinámicas especulativas y orientar su uso hacia fines sociales, medioambientales y productivos coherentes con los intereses de las comunidades locales y de las generaciones futuras.

El concepto de control funcional de la tierra permite captar la complejidad de las dinámicas modernas de apropiación de los recursos fundiarios, mostrando cómo el poder sobre la tierra puede ejercerse incluso sin la titularidad de la propiedad. La lucha contra el acaparamiento de tierras requiere, por lo tanto, un enfoque jurídico que no se limite a regular las transferencias de propiedad, sino que tenga en cuenta las múltiples formas a través de las cuales se puede adquirir y consolidar el control de la tierra, valorizando al

mismo tiempo la función social de la propiedad, la protección de los bienes comunes y los derechos de las comunidades que obtienen de la tierra su sustento, identidad y desarrollo.

IV. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA REDUCIR EL CONSUMO NETO DE SUELO

La Unión Europea ha reconocido progresivamente el suelo como un recurso natural estratégico, indispensable no solo para la producción agrícola, sino también para la conservación de la biodiversidad, la regulación del ciclo hidrológico, la absorción del carbono atmosférico y la mitigación de los efectos del cambio climático. Esta toma de conciencia ha llevado a elaborar una política europea cada vez más orientada a la protección de las superficies agrícolas y a la limitación de los procesos de artificialización del territorio.

Un paso fundamental en esta dirección lo constituye la *Estrategia Europea del Suelo para 2030 (EU Soil Strategy for 2030)*, adoptada por la Comisión Europea en noviembre de 2021 en el marco del Pacto Verde Europeo. El documento establece como uno de sus objetivos prioritarios alcanzar el consumo neto de suelo cero para 2050¹².

El concepto de consumo de suelo se refiere a la transformación irreversible de superficies naturales o agrícolas en zonas urbanizadas, industriales o de infraestructuras. Este fenómeno se manifiesta a través de la construcción de edificios, carreteras, centros comerciales, instalaciones productivas y otras obras que provocan la pérdida de las funciones ecológicas y productivas del suelo.

El consumo de suelo conlleva la impermeabilización progresiva de la superficie terrestre (*soil sealing*), lo que reduce la capacidad del suelo para absorber el agua de lluvia, almacenar carbono, sustentar la biodiversidad y garantizar la producción agrícola.

El objetivo europeo de un consumo neto de suelo igual a cero no implica la prohibición absoluta de nuevas transformaciones territoriales. La estrategia pretende más bien garantizar que toda nueva ocupación de suelo natural o agrícola se compense con la recuperación, la renaturalización o la restitución a usos ecológicos de superficies previamente degradadas o artificializadas. En otros términos, el saldo global entre el nuevo consumo y la recuperación del territorio deberá tender progresivamente a cero.

La Unión Europea ha basado esta decisión en la constatación de que el suelo constituye un recurso sustancialmente no renovable a escala temporal humana. La formación de unos pocos centímetros de suelo fértil requiere cientos o miles de años, mientras que su destrucción puede producirse en plazos extremadamente cortos. Según las evaluaciones de la Comisión Europea, entre el 60 y el 70 por ciento de los suelos europeos presenta hoy en día formas más o menos graves de degradación debidas a la erosión, la pérdida de materia orgánica, la contaminación, la compactación y la urbanización.

El problema cobra especial relevancia si se pone en relación con el fenómeno del *Land Grabbing*. La reducción de las superficies agrícolas disponibles en los países industrializados contribuye, de hecho, a aumentar la presión sobre los suelos fértiles presentes en otras regiones del planeta. El consumo de suelo y el acaparamiento de tierras son fenómenos estrechamente relacionados: cuanto más disminuyen las superficies productivas

12 La Estrategia de la UE para los suelos de 2030 establece una serie de medidas y objetivos intermedios para 2030 destinados a hacer realidad la visión a largo plazo de que, para 2050, todos los suelos europeos se encuentren en condiciones saludables y resilientes («healthy soils by 2050»)

disponibles, más aumenta el valor estratégico de las zonas agrícolas aún utilizables, lo que incentiva los procesos de concentración de la propiedad y la adquisición de grandes extensiones de terreno por parte de inversores privados o entidades estatales.

La Estrategia Europea del Suelo se vincula además con la estrategia *From Farm to Fork* y con la Estrategia Europea de Biodiversidad 2030. Ambas subrayan la necesidad de preservar los suelos agrícolas fértiles como requisito indispensable para garantizar la seguridad alimentaria de la Unión y reducir la dependencia de las importaciones procedentes de terceros países. La protección del suelo se considera, por tanto, no solo una medida medioambiental, sino también un instrumento de autonomía estratégica y de estabilidad económica.

Un aspecto especialmente innovador de la política europea es el reconocimiento de las múltiples funciones ecosistémicas que desempeña el suelo.

Tradicionalmente considerado exclusivamente como un factor productivo, el suelo se valora hoy en día como un elemento esencial para la lucha contra el cambio climático. De hecho, los suelos europeos constituyen uno de los más importantes sumideros naturales de carbono. Su degradación provoca la liberación a la atmósfera de cantidades significativas de gases de efecto invernadero, mientras que su conservación y regeneración contribuyen a la consecución de los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

En este contexto se inscribe también la propuesta de Directiva europea sobre la vigilancia y la resiliencia del suelo (*Soil Monitoring Law*), que tiene por objeto introducir criterios comunes para la evaluación del estado de salud de los suelos y para la prevención de su degradación.

Esta iniciativa representa un paso importante hacia el reconocimiento del suelo como un bien que debe protegerse mediante instrumentos normativos análogos a los ya previstos para el agua (véase: Directiva Marco del Agua 2000/60/CE) y para el aire (véase: Directiva 2008/50/CE sobre la calidad del aire ambiente).

El reto que plantea el objetivo de un consumo neto de suelo igual a cero para 2050 no se refiere, por tanto, únicamente al urbanismo o a la ordenación del territorio, sino que abarca cuestiones más amplias de justicia ambiental, seguridad alimentaria y sostenibilidad del desarrollo.

V. EL PROBLEMA DEL USO ALTERNATIVO DEL SUELO PARA FINES NO AGRÍCOLAS

Un tema especialmente actual en el debate sobre la protección del suelo agrícola se refiere a la relación entre la transición energética y el uso productivo de la tierra. Un elemento significativo surge del análisis comparativo realizado por *SolarPower Europe* en el informe *Agrisolar Policy Map* (2025), dedicado a la regulación de la agrivoltaica en dieciocho Estados miembros de la Unión Europea. El estudio pone de manifiesto una notable heterogeneidad en los enfoques normativos nacionales: aunque la mayoría de los ordenamientos examinados admiten, en principio, la instalación de sistemas agrivoltaicos, dicha posibilidad suele estar supeditada al cumplimiento de condiciones técnicas y funcionales específicas destinadas a garantizar la continuidad de la actividad agrícola. El informe señala además que solo un número limitado de Estados ha introducido una definición legislativa expresa de la agrivoltaica y que son aún menos los ordenamientos

que han aclarado el régimen de admisibilidad de las superficies correspondientes a los pagos de la Política Agrícola Común. Estos datos confirman que el proceso de integración entre la producción agrícola y la producción energética sigue caracterizándose por una fragmentación normativa significativa, reflejo de las diferentes sensibilidades nacionales respecto al equilibrio entre la protección del suelo agrícola, la seguridad alimentaria y los objetivos de transición energética.

Italia cuenta con una de las legislaciones más orientadas a la protección de los suelos agrícolas frente a la instalación de plantas fotovoltaicas tradicionales. Las disposiciones introducidas por el Decreto-ley n.º 63, de 15 de mayo de 2024, convertido en la Ley n.º 101, de 12 de julio de 2024, han limitado, de hecho, la construcción de instalaciones con módulos situados en el suelo en zonas agrícolas, permitiéndola únicamente en casos excepcionales específicos o en zonas ya deterioradas desde el punto de vista medioambiental y territorial. Esta decisión legislativa se justificó por la necesidad de evitar la progresiva sustracción de superficies fértiles a la producción agrícola y de preservar el paisaje rural, pero al mismo tiempo ha alimentado el debate sobre la compatibilidad de tales restricciones con los objetivos europeos de descarbonización y desarrollo de las energías renovables. En esta perspectiva cobra relevancia la sentencia del Tribunal Administrativo de la Región del Lacio, Roma, Secc. III, 11 de agosto de 2025, n.º 15502, en la que se planteó la cuestión de la legitimidad constitucional de las disposiciones que limitan la instalación de plantas fotovoltaicas con módulos situados en suelo en las zonas clasificadas como agrícolas. El juez administrativo italiano ha destacado la necesidad de un equilibrio adecuado entre los diferentes intereses de rango constitucional y europeo: por un lado, la protección del territorio rural, del paisaje y de la función productiva de los terrenos agrícolas; por otro, la necesidad de promover la máxima difusión de las fuentes de energía renovables como instrumento indispensable para alcanzar los objetivos de descarbonización y de lucha contra el cambio climático. La decisión remite al principio, también consagrado en la normativa europea, según el cual la transición energética no puede verse obstaculizada por limitaciones irrazonables o desproporcionadas, pero al mismo tiempo pone de relieve que la producción de energía no puede traducirse en una sustracción indiscriminada de superficies agrícolas fértiles.

El enfoque seguido en otros ordenamientos europeos es diferente. En Francia, por ejemplo, el legislador ha introducido una normativa integral sobre el agrivoltaísmo, reconociendo expresamente la posibilidad de instalar instalaciones fotovoltaicas en terrenos agrícolas siempre que estas contribuyan al mantenimiento, la mejora o la protección de la actividad agrícola (véase el Decreto n.º 2024-318, de 8 de abril de 2024, relativo al desarrollo del agrivoltaísmo y a las condiciones de instalación en terrenos agrícolas, naturales o forestales). Del mismo modo, Alemania ha desarrollado un marco normativo favorable a las instalaciones agrivoltaicas, considerándolas instrumentos idóneos para combinar la producción energética con el uso agrícola del suelo. España también ha adoptado progresivamente una orientación permisiva, reconociendo la compatibilidad entre la actividad agrícola y la producción de energía renovable y previendo, en determinadas condiciones, que los terrenos sigan siendo admisibles para las ayudas de la política agrícola común.

La cuestión se inscribe plenamente en el fenómeno más amplio de la competencia por el uso del suelo, ya observable en las dinámicas del acaparamiento de tierras, en las que vastas áreas agrícolas se destinan progresivamente a fines distintos de la producción alimentaria. También la ocupación de terrenos mediante instalaciones energéticas puede contribuir, si no se regula adecuadamente, a la reducción de la superficie agrícola disponi-

ble, afectando a la seguridad alimentaria, a la biodiversidad y a la capacidad productiva de los territorios¹³. Precisamente por esta razón, el reto actual consiste en identificar modelos capaces de hacer compatibles la producción agrícola con el crecimiento de las fuentes renovables de energía limpia. En esta dirección se sitúan las experiencias que permiten la coexistencia entre la producción energética y la actividad agrícola, preservando la vocación productiva de las tierras y reduciendo el consumo de suelo. De hecho, la transición ecológica exige un abastecimiento energético cada vez más sostenible y coherente con los objetivos de neutralidad climática, pero estas necesidades deben perseguirse evitando nuevas formas de apropiación funcional de las tierras agrícolas. La descarbonización de la economía no puede llevarse a cabo en detrimento de la seguridad alimentaria y la protección de los bienes comunes, sino que debe basarse en un modelo integrado capaz de conjugar la producción de energía renovable, la conservación del paisaje rural y la protección de las superficies agrícolas destinadas a la producción de alimentos.

La experiencia de los Estados miembros de la Unión Europea muestra que el equilibrio entre la protección del suelo agrícola y el desarrollo de las energías renovables se aborda mediante diferentes soluciones normativas, unidas, sin embargo, por la búsqueda de formas de compatibilidad entre la producción agrícola y la producción energética. A nivel europeo no existe una prohibición generalizada de la instalación de sistemas fotovoltaicos en terrenos agrícolas. Por el contrario, la Directiva (UE) 2023/2413 (la denominada RED III), en el marco de la estrategia europea para acelerar la transición energética, promueve la difusión de las fuentes renovables y obliga a los Estados miembros a adoptar procedimientos de autorización más rápidos y eficientes, sin perjuicio de la competencia nacional en materia de ordenación del territorio y protección de las superficies agrícolas. Del mismo modo, el Reglamento (UE) 2021/2115 sobre la política agrícola común otorga a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad a la hora de definir las actividades agrícolas y las superficies admisibles para las ayudas de la PAC, lo que permite la elaboración de modelos diferenciados de integración entre agricultura y energía.

El análisis comparativo pone de manifiesto, por tanto, que la tendencia predominante en Europa no es la de excluir la producción energética de las zonas agrícolas, sino la de subordinar su admisibilidad a la conservación de la función productiva del suelo. La agrivoltaica se perfila como un instrumento especialmente significativo, ya que permite superar la tradicional oposición entre la producción alimentaria y la producción energética. Mediante la elevación de los paneles, la limitación de las superficies cubiertas y el mantenimiento de los cultivos o de las actividades ganaderas, estos sistemas permiten, de hecho, un uso múltiple del territorio, reduciendo el consumo de suelo y favoreciendo una gestión más eficiente de los recursos disponibles.

La comparación europea confirma, por tanto, que la protección del suelo agrícola no requiere necesariamente la prohibición absoluta de las instalaciones energéticas, sino más bien la identificación de criterios capaces de garantizar la permanencia de la vocación agrícola de los terrenos. El problema jurídico no consiste tanto en determinar si la producción de energía renovable puede tener cabida en las zonas agrícolas, como en definir las condiciones en las que dicha actividad pueda desarrollarse sin provocar una pérdida irreversible de capacidad productiva, biodiversidad y funciones ecosistémicas.

13 GIARMANÁ, E.: “L’impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo”, en [ambientediritto.it](https://www.ambientediritto.it), 3, 2022, p. 30-53; LAGHI, P.: “Impianti fotovoltaici e distanze legali: osservazioni sulla ‘funzione sociale’ della proprietà nell’era delle energie rinnovabili”, en *Rassegna di Diritto Civile*, 3, 2017, págs. 875-906.

micas. Se trata, en definitiva, de la misma lógica que inspira las políticas europeas más recientes en materia de sostenibilidad territorial: promover la transición energética sin generar nuevas formas de consumo del suelo y sin comprometer la seguridad alimentaria de las generaciones futuras.

VI. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite poner de manifiesto que el fenómeno del *Land Grabbing* ya no puede interpretarse exclusivamente como un problema de transferencia de la propiedad de la tierra o de adquisición de vastas extensiones de terreno por parte de inversores extranjeros. En la actualidad, adopta formas mucho más complejas, que se manifiestan también a través del control de las cadenas agroalimentarias globales, la orientación de las decisiones de cultivo hacia las necesidades de los mercados internacionales y la progresiva afectación de las superficies agrícolas a fines distintos de la producción alimentaria.

Las dinámicas de la globalización han demostrado cómo las decisiones de consumo y las estrategias productivas adoptadas en una determinada zona del planeta pueden producir efectos relevantes en territorios geográficamente muy distantes, influyendo en el destino de los cultivos, el uso de los recursos hídricos y la disponibilidad de superficies agrícolas fértiles. En este contexto, la soberanía alimentaria surge como un principio complementario a la seguridad alimentaria, ya que remite a la necesidad de garantizar a las comunidades locales la posibilidad de determinar de forma autónoma las modalidades de uso de sus propios recursos naturales y de preservar la función primaria de la tierra como instrumento de producción alimentaria.

Los cambios climáticos en curso hacen que estas cuestiones sean aún más urgentes. La desertificación, la degradación de los suelos, la escasez de recursos hídricos y la pérdida de biodiversidad están reduciendo progresivamente la disponibilidad de superficies agrícolas productivas, aumentando el valor estratégico de la tierra e intensificando la competencia por su uso. En este escenario, la protección del suelo no representa solo una política medioambiental, sino que constituye un componente esencial de las estrategias de seguridad alimentaria, resiliencia climática y estabilidad económica.

La transición energética es un objetivo imprescindible para la lucha contra el cambio climático, pero no puede traducirse en nuevas formas de consumo del suelo o en la sustracción permanente de tierras a la producción alimentaria¹⁴.

El reto que se desprende de estas reflexiones es, por tanto, superar una concepción meramente propietaria de la tierra para reconocer plenamente su dimensión funcional y colectiva. El suelo agrícola no es solo un factor de producción o un bien susceptible de explotación económica, sino que representa un recurso limitado e irreproducible del que dependen la seguridad alimentaria, la conservación de los ecosistemas, la lucha contra el cambio climático y la protección de los derechos fundamentales de las comunidades. En un contexto global caracterizado por una presión creciente sobre los recursos naturales, las normas jurídicas deben garantizar un equilibrio cada vez más complejo entre las libertades económicas, la sostenibilidad ambiental y la justicia intergeneracional, conscientes

14 STRAMBI, G.: “Riflessioni sull’uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell’agrovoltaico”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2012, págs. 395-422.

de que la protección del suelo agrícola constituye una de las condiciones esenciales para garantizar un desarrollo verdaderamente sostenible.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALABRESE, M.; STRAMBI, G.: “Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, págs. 736-745.
- AZZARITI, A.: “The Right to Food Sovereignty in International Law”, en *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 4, 2021, págs. 990-1012.
- CANFORA, I.: “Protection of cultivated land: rural planning law and agricultural property and real estate law”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, págs. 746-767.
- FANETTI, S.: “Sostenibilità ambientale e sociale dei biocarburanti. Le politiche dell’Unione europea”, en *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 4, 2017, págs. 609-639.
- GIARMANÁ, E.: “L’impatto delle fonti rinnovabili in agricoltura: eco-agro-fotovoltaico e consumo di suolo”, en ambienteditratto.it, 3, 2022, págs. 30-53.
- GOVONI, C.; ZHUO, L.; RULLI, M.C.: “China’s animal-protein-rich diets are increasingly reliant on Brazil’s land and water resources”, en *Nature Food*, 2025, 10, págs. 954-967.
- LAGHI, P.: “Impianti fotovoltaici e distanze legali: osservazioni sulla ‘funzione sociale’ della proprietà nell’era delle energie rinnovabili”, en *Rassegna di Diritto Civile*, 3, 2017, págs. 875-906.
- NINO, M.: “El análisis del ‘land grabbing’ a la luz de la norma internacional de la soberanía territorial”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2019, 1, págs. 207-213.
- PAOLONI, L.: “La ‘sottrazione’ delle terre coltivabili ed il fenomeno del land grabbing”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2012, págs. 281-294.
- PAOLONI, L.: “Sovranità alimentare e agricolture locali”, en *Rivista di Diritto Alimentare*, 4, 2023, págs. 9-15.
- RUSSO, L.: “Food sovereignty and food security: introductory remarks”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, págs. 728-735.
- SELLARI, P.: “Land Grabbing. Geopolitica e il ‘global-colonialismo’ agricolo”, en *Gnosis*, 1, 2015, págs. 155-163.
- SORIANO GARCÍA, J.: “Los biocombustibles en los procesos de acaparamientos de tierras. Un análisis del marco jurídico europeo”, en FILLOL MAZO, A. (Ed.), *El fenómeno de los acaparamientos de tierras: retos jurídico-políticos y respuestas a través de los estudios de caso*, Egregius, Sevilla, 2020, págs. 34-51.
- SPOTO, G.: “La difesa dei beni comuni contro il fenomeno del Land Grabbing e del Water Grabbing”, en *Cultura e Diritti*, 1, 2020, págs. 81-92.
- STRAMBI, G.: “Riflessioni sull’uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell’agrovoltaico”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2012, págs. 395-422.