



**A8-0119/2017**

30.3.2017

# **INFORME**

sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE:  
¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra?  
(2016/2141(INI))

Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural

Ponente: Maria Noichl

## CONTENTS

|  | <b>Page</b> |
|--|-------------|
| PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....                              | 3           |
| EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....   | 16          |
| INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACION EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA<br>EL FONDO ..... | 19          |
| VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO20                 |             |

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre la situación con respecto a la concentración de tierras agrícolas en la UE: ¿Cómo facilitar el acceso de los agricultores a la tierra? (2016/2141(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 21 de enero de 2015, titulado «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar»,
  - Vistas las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), de 12 de mayo de 2012,
  - Vista la petición n.º 187/2015 al Parlamento Europeo sobre la protección y administración de las tierras agrícolas europeas como una riqueza común, un llamamiento de organizaciones de la sociedad civil en favor de una política europea de tierras sostenible y justa,
  - Visto el estudio sobre el alcance del acaparamiento de superficies agrícolas en la UE (Extent of Farmland Grabbing in the EU) de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo<sup>1</sup>,
  - Vistos los procedimientos de infracción contra los Estados miembros Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Hungría, previstos o ya incoados por la Comisión,
  - Visto el artículo 52 del Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (A8-0119/2017),
- A. Considerando que, en 2013, solo el 3,1 % de las explotaciones de la Europa de los Veintisiete controlaba el 52,2 % de la superficie cultivable europea y que, por el contrario, en 2013, el 76,2 % de las explotaciones disponían únicamente del 11,2 % de las tierras agrícolas; que esta situación es contraria al modelo europeo de una agricultura sostenible, multifuncional y caracterizada por explotaciones agrícolas familiares;
- B. Considerando que el desequilibrio en la utilización de la tierra en la Unión, con un coeficiente de Gini del 0,82 %, se sitúa al nivel de países como Brasil, Colombia y Filipinas<sup>2</sup>;
- C. Considerando que esta distribución desigual de la superficie agrícola corresponde a una distribución desigual de las subvenciones de la PAC, dado que los pagos directos, que constituyen la mayor parte del gasto de la PAC, se realizan principalmente por hectárea;
- D. Considerando que la distribución efectiva de superficies y subvenciones podría

---

<sup>1</sup> Estudio sobre el alcance del acaparamiento de superficies agrícolas en la UE, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, página 24 (PE 540.369).

<sup>2</sup> *Ibídem.*

presentar un nivel de desigualdad aún mayor, ya que las estadísticas disponibles no aportan ninguna información sobre el régimen de propiedad y el control de las explotaciones;

- E. Considerando que el acceso a la tierra y el acceso a la propiedad constituyen derechos esenciales consagrados por el Derecho nacional de cada Estado miembro;
- F. Considerando que el acceso a la tierra es esencial para la realización de varios derechos humanos y repercute en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
- G. Considerando que el suelo es, por una parte, una propiedad y, por otra parte, un bien público, y está sujeto a una obligación social;
- H. Considerando que la Unión no tiene competencias exclusivas ni compartidas sobre la tierra y que las distintas políticas de la Unión definen los diversos aspectos políticos, sociales, culturales y medioambientales de la gestión de la tierra, lo que pone de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque más holístico en relación con la gobernanza de la tierra a escala de la Unión;
- I. Considerando que el Tribunal Constitucional Federal alemán explicó, en su decisión de 12 de enero de 1967 (1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73-87), que las transacciones inmobiliarias no deberían ser tan libres como las realizadas con otros capitales, ya que el suelo no se puede incrementar y es imprescindible, que un ordenamiento jurídico y social justo exige que los intereses generales en el caso del suelo se promuevan en mucha mayor medida que en el caso de otros activos<sup>1</sup>;
- J. Considerando que el suelo es un recurso cada vez más escaso que no puede aumentarse y que representa el fundamento del derecho humano a una alimentación sana y suficiente, así como de una multitud de servicios ecosistémicos vitales, por lo que no puede ser considerado una mercancía normal; que, además, el suelo sufre una amenaza por partida doble: por un lado, por la pérdida de superficie agrícola debida al sellado, la urbanización, el turismo, los proyectos de infraestructura, los cambios de uso y la forestación, y la expansión de la desertificación como consecuencia del cambio climático, y, por otro, por la concentración de tierras en manos de grandes explotaciones agrícolas e inversores ajenos a la agricultura; que, al mismo tiempo, corresponde a las autoridades controlar y limitar la pérdida de superficie agrícola debida a dichas actividades;
- K. Considerando que los recursos agrícolas son objeto de conflictos no solo en lo que respecta a su uso, sino por las rivalidades entre los inversores agricultores y no agricultores, así como entre las generaciones de agricultores, dado que los jóvenes que quieren establecerse se encuentran con mayores dificultades de acceso a la tierra debido a su coste, en particular cuando no son descendientes de agricultores;
- L. Considerando que es responsabilidad de los Estados miembros que la política del mercado de tierras y el mercado de los terrenos agrícolas están regulados de forma

---

<sup>1</sup> Política de mercado de tierras agrícolas: situación general y opciones de actuación, informe del grupo de trabajo federal-regional sobre política de mercado de la tierra, de conformidad con la decisión de los jefes de los departamentos de agricultura de los Länder alemanes de 16 de enero de 2014 (marzo de 2015), página 37.

distinta en función del país y que ello puede afectar gravemente a la competitividad de las explotaciones en el mercado interior;

- M. Considerando que el suelo es un factor de producción costoso, que está vinculado a los regímenes nacionales de sucesión y requiere una refinanciación con cada cambio generacional, que el precio del suelo afecta a la concentración de tierras y que hay algunos agricultores sin familia que, al término de su carrera profesional, venden su explotación agrícola al mejor postor con el fin de aumentar su modesta pensión;
- N. Considerando que, en su informe especial n.º 25/2016, el Tribunal de Cuentas Europeo señaló que se debe mejorar el sistema de cartografía de superficies agrícolas utilizado para calcular la admisibilidad de las mismas para las ayudas;
- O. Considerando que las herramientas estadísticas existentes a escala de la Unión, como la Red de Información Contable Agrícola (RICA), la Encuesta de Eurostat sobre la estructura de las explotaciones agrícolas y el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), recopilan datos sobre los distintos aspectos de la tenencia de la tierra; que, de momento, faltan datos exhaustivos, actualizados, transparentes y de calidad sobre derechos de uso, estructuras de propiedad y de arrendamiento, y la evolución de los precios y los volúmenes en el mercado, así como indicadores sociales y medioambientales pertinentes a escala europea, y que en muchos Estados miembros estos datos solo se recopilan y se publican de forma incompleta;
- P. Considerando que, en aras de una distribución coherente del suelo, tampoco se puede renunciar a una transparencia suficiente del mercado, que también debe incluir las actividades de las instituciones que operan en el mercado de tierras;
- Q. Considerando que la venta de superficies a inversores y holdings no agrarios es un problema urgente en el conjunto de la Unión y que, tras el fin de las moratorias que limitaban la venta de suelo a extranjeros, particularmente los nuevos Estados miembros se ven sometidos a una presión especialmente fuerte para modificar sus legislaciones, ya que los precios del suelo relativamente bajos han acelerado la venta de superficies agrícolas a grandes inversores;
- R. Considerando que la fragmentación amplia de la propiedad de las tierras agrícolas es un principio definitorio de la economía social de mercado y una condición previa importante para la cohesión social, la creación de empleo en las zonas agrícolas, un alto valor añadido en la agricultura y la paz social;
- S. Considerando que las superficies agrícolas que se utilizan para la agricultura campesina revisten una importancia especial para la gestión de las aguas y el clima, el presupuesto de carbono y la producción de alimentos sanos, así como para la biodiversidad, la fertilidad del suelo y la protección del paisaje; que aproximadamente el 20 % de las tierras agrícolas europeas ya padece problemas derivados del cambio climático, de la erosión hídrica y eólica del suelo, y de una explotación inapropiada; que, debido al calentamiento global, algunas regiones de la Unión, en especial en el sur de Europa, ya están expuestas a sequías y otros fenómenos meteorológicos extremos, lo que conllevará una degradación del suelo y limitará el acceso a tierras de buena calidad o aptas para su uso agrícola;

- T. Considerando que existe un gran desequilibrio en la distribución de las superficies agrícolas de alta calidad y que estas son decisivas para la calidad de los alimentos, para la seguridad alimentaria y para el bienestar humano;
- U. Considerando que la demanda de alimentos y forraje, de energías no fósiles y de materias primas renovables para las industrias de carburantes, química y textil y para la bioeconomía crece constantemente y con ella también el precio del suelo;
- V. Considerando que las pequeñas y medianas explotaciones, la propiedad de la tierra ampliamente repartida o el arrendamiento regulado correctamente y el acceso a tierras comunales son la mejor base para una gestión responsable y sostenible de las tierras, que favorece además los sentimientos de identificación y de solidaridad; que estas formas de tenencia animan a las personas a permanecer en las zonas rurales y les permiten trabajar allí, lo que influye positivamente en las infraestructuras socioeconómicas del medio rural, la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y la protección del modo de vida rural; que la desigualdad en la distribución de la tierra y los recursos naturales, así como en el acceso a ellos, aumenta el riesgo de una división de la sociedad, desequilibrios sociales, una disminución de la calidad de vida y de trabajo, y un aumento de la pobreza; que la elevada concentración de poder en sectores del mercado alimentario de la Unión podría afectar negativamente a los derechos de los consumidores y reducir los ingresos de los agricultores; que los agricultores que no son propietarios deben disponer de contratos de arrendamiento suficientemente sólidos y duraderos para poder rentabilizar sus propias inversiones;
- W. Considerando que el objetivo de la política agrícola europea es preservar el modelo agrario europeo, basado en una agricultura multifuncional, caracterizada principalmente por explotaciones familiares y cooperativas con estructuras pequeñas o medias; que una propiedad ampliamente repartida, derechos de uso garantizados y acceso a tierras comunales, con una administración sostenible, garantizan una estructura agraria anclada al territorio con tradiciones, seguridad jurídica y responsabilidad, en beneficio de la sociedad; que un modelo de este tipo salvaguarda los productos tradicionales y la soberanía alimentaria e impulsa la innovación protegiendo a la vez el medio ambiente y a las generaciones futuras;
- X. Considerando que las explotaciones familiares, además de producir alimentos, cumplen funciones sociales y ecológicas muy importantes que un modelo de agricultura industrial no siempre puede realizar; que una agricultura con explotaciones de tamaño pequeño y medio sostenida por familias campesinas solas o con apoyo de los consumidores es un modelo muy prometedor para el futuro, incluso desde una perspectiva económica, ya que estas explotaciones a menudo presentan una alta diversificación interna y, por tanto, capacidad de resistencia, y contribuyen a una mayor creación de valor añadido en el entorno rural;
- Y. Considerando que la concentración de la superficie cultivable afecta negativamente al desarrollo de las comunidades rurales y la viabilidad socioeconómica de las zonas rurales, y ocasiona la pérdida de puestos de trabajo en el sector agrícola, lo cual conlleva el empeoramiento del nivel de vida de la población agrícola y una menor disponibilidad de alimentos, creando así desequilibrios en el desarrollo territorial y la esfera social;

- Z. Considerando que el futuro del sector agrícola depende de las nuevas generaciones y de su voluntad de innovar e invertir, que es decisiva para el futuro del entorno rural, ya que es la única manera de detener el envejecimiento de la población agrícola y de asegurar la continuidad de las explotaciones, sin la cual el contrato entre generaciones pierde validez; que, por otra parte, a los jóvenes agricultores y emprendedores les resulta muy difícil acceder a la tierra y al crédito, una situación que tiende a reducir el atractivo del sector;
- AA. Considerando que el acceso a la tierra es la condición previa para poner en pie una explotación agrícola que, a su vez, cree empleo e impulse el desarrollo social y económico;
- AB. Considerando que en muchas regiones los precios de compra y alquiler de las tierras agrícolas han alcanzado un nivel que fomenta la especulación financiera, impidiendo, en términos económicos, a numerosas explotaciones agrarias mantener las tierras arrendadas o proceder a la ampliación de las superficies necesaria para la supervivencia de explotaciones de tamaño pequeño y medio, y mucho menos crear nuevas empresas, ya que apenas hay tierras disponibles en el mercado;
- AC. Considerando que las diferencias en el precio de las tierras agrícolas en función del Estado miembro favorecen aún más los procesos de concentración y que la evolución de los precios del suelo no sigue las tendencias económicas de otros sectores;
- AD. Considerando que, en muchos Estados miembros, los precios de compra y, en algunos casos, también los de arrendamiento de superficies agrícolas ya no están basados en las rentas obtenidas mediante la producción de alimentos;
- AE. Considerando que los precios de arrendamiento a menudo ya no se orientan por las rentas que las explotaciones puedan mantener, lo que significa que las exigencias de capital son demasiado altas y conllevan un riesgo excesivo para favorecer el acceso a la agricultura;
- AF. Considerando que la demanda de alimentos y piensos se complementa con una demanda creciente de materias primas para la «bioeconomía», como los biocarburantes y materias para la industria química y textil, lo cual suscita el interés de nuevos actores en la adquisición de superficies agrícolas;
- AG. Considerando que, dado que algunos Estados miembros todavía no han establecido políticas agrarias eficaces, las políticas y las subvenciones de la Unión pueden, en algunos casos, favorecer el proceso de concentración, ya que los pagos directos por superficie benefician mucho más a las grandes explotaciones y a los agricultores firmemente establecidos, y que el uso de estos fondos contribuye a un encarecimiento de las tierras, lo que favorece la exclusión del mercado de tierras tanto de los jóvenes que buscan tierras donde establecerse como de las pequeñas y medianas explotaciones que, a menudo, disponen de recursos financieros más limitados; que lo anterior hace que las ayudas agrícolas europeas, destinadas también a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, vayan a parar en muchos casos a los beneficiarios erróneos;
- AH. Considerando que la concentración de tierras en manos de un pequeño número de productores distorsiona los procesos de producción y comercialización y tiende a

generar un efecto contraproducente en la agricultura de los Estados miembros y en la Unión en su conjunto;

- AI. Considerando que la reforma de la política agrícola común (PAC) de 2013 también ha permitido limitar estos efectos mediante la introducción de un pago adicional para las primeras hectáreas y una reducción progresiva de dichas ayudas; que, además, estos pagos directos por superficie desempeñan un papel fundamental para garantizar la competitividad y la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas europeas, sujetas a estrictas normas de producción;
- AJ. Considerando que la adquisición de superficies agrícolas se considera una inversión segura en muchos Estados miembros, especialmente desde que estalló la crisis económica y financiera de 2007; que inversores ajenos a la agricultura y especuladores financieros, como fondos de pensiones, compañías de seguros y empresas, están adquiriendo tierras cultivables en cantidades alarmantes; que la propiedad de la tierra seguirá considerándose como una inversión segura pese a que aumente la inflación en un futuro;
- AK. Considerando que una serie de Estados miembros ha adoptado medidas reglamentarias para impedir que sus tierras de labor sean adquiridas por inversores; que se han registrado casos de fraude en el contexto de la adquisición de tierras, que conllevan la utilización de «contratos de bolsillo», en los que se falsifica la fecha de celebración del contrato; que, al mismo tiempo, algunos inversores han adquirido grandes extensiones de terreno;
- AL. Considerando que la aparición de burbujas especulativas en los mercados de superficies agrícolas tiene graves consecuencias para la agricultura y las especulaciones con materias primas en el mercado de futuros impulsan al alza los precios de tierras agrícolas;
- AM. Considerando que el fenómeno del acaparamiento de tierras se ve favorecido, entre otros aspectos, por la creciente globalización, el aumento demográfico, una progresiva demanda de alimentos y de materias primas naturales, y las repercusiones negativas de la política agrícola;
- AN. Considerando que la concentración no controlada de tierras agrícolas está configurando un paisaje de grandes explotaciones orientadas a la consecución del mayor beneficio posible de la producción agrícola, que con frecuencia ocasionan grandes perjuicios irreversibles al medio ambiente;
- AO. Considerando que una de las consecuencias de la concentración de tierras agrícolas es la transferencia de los beneficios y de las tributaciones del espacio rural a las sedes de las grandes empresas;
- AP. Considerando que las disposiciones actuales para limitar los pagos directos de más de 150 000 euros no se aplican a personas jurídicas que posean varias subexplotaciones agrícolas que reciban menos de 150 000 euros en pagos directos cada vez;
- AQ. Considerando que las sociedades limitadas se están desplazando hacia el sector agrícola a una velocidad alarmante; que, con frecuencia, estas empresas operan más allá de las



fronteras y que su modelo empresarial suele caracterizarse por estar más interesado en la especulación con la tierra que en la producción agrícola;

- AR. Considerando que los problemas descritos anteriormente afectan no solo a las tierras agrícolas, sino también y con el mismo carácter urgente a los bosques y las zonas de pesca;
1. Recuerda que la cuestión de la tierra, su gestión y las normas de desarrollo urbanístico son competencia de los Estados miembros; pide, por consiguiente, a los Estados miembros que, en sus políticas públicas, tengan más en cuenta la conservación y la gestión del suelo agrícola, así como las cesiones de tierras;
  2. Pide a la Comisión que establezca un observatorio para la recogida de información y datos sobre el nivel de concentración y la tenencia de tierras agrícolas en toda la Unión, e indica que este servicio deberá registrar los precios de adquisición y los arrendamientos, así como el comportamiento en el mercado de propietarios y arrendatarios; vigilar la pérdida de superficies agrícolas tras los cambios de uso del suelo y la evolución de la fertilidad y la erosión del suelo; y elaborar informes periódicos;
  3. Considera que los Estados miembros deberían comunicarse entre sí y comunicar a la Comisión regularmente información sobre su legislación relativa al suelo, los cambios en la utilización del suelo y, sobre todo, los casos relativos a adquisiciones especulativas de tierras;
  4. Pide a la Comisión que establezca un grupo de trabajo de alto nivel para analizar el problema de la concentración de tierras agrícolas, que efectúe un estudio sobre los efectos de las medidas políticas adoptadas por la Unión y los Estados miembros respecto a la concentración de tierras y la producción agrícola, y que estudie los riesgos de tal concentración para la seguridad del abastecimiento alimentario, el empleo, el medio ambiente, la calidad de los suelos y el desarrollo rural;
  5. Pide a los Estados miembros que orienten el uso del suelo de tal modo que se puedan aprovechar las posibilidades existentes, como la fiscalidad, las ayudas y los fondos de la PAC, para mantener un modelo agrícola de explotaciones familiares en toda la Unión;
  6. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que lleven a cabo una recopilación periódica de datos de una calidad comparable acerca del nivel de los alquileres y los precios de la tierra, incluida su adquisición mediante compra de participaciones, así como las transacciones con grandes superficies, la pérdida de la tenencia, las violaciones de los derechos de uso y el incremento especulativo de los precios en todos los Estados miembros; pide a la Comisión que publique directrices para la armonización de las prácticas contables y que fomente el intercambio de mejores prácticas en materia de legislación nacional, a fin de establecer medidas de protección de las tierras y actividades agrícolas;
  7. Considera que es necesario que los Estados miembros elaboren inventarios de tierras agrícolas armonizados, en los que se registren de forma oportuna, precisa y comprensible todos los derechos de propiedad y de uso de las superficies agrícolas — respetando plenamente los derechos de las partes interesadas en materia de protección

de datos—, y que se presenten en el formato de estadísticas anónimas y públicas;

8. Pide, sobre esta base, a la Comisión que informe periódicamente al Consejo y al Parlamento acerca de la situación de la utilización del suelo, la estructura, los precios y las políticas y leyes nacionales relativas a la propiedad y el arrendamiento de superficies agrícolas, y que informe al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) acerca de la aplicación en la Unión de sus Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (VGGT, por sus siglas en inglés);
9. Reconoce que los programas para consolidar parcelas fragmentadas de tierra, que emplean distintos métodos en el marco de un sistema integrado de gestión del suelo respetando las especificidades locales y regionales, constituyen una herramienta indispensable para la mejora de las estructuras agrarias y la resolución de conflictos sobre el uso de la tierra; recomienda, en este sentido, que, cuando la ordenación parcelaria se realice a través del arrendamiento de las tierras, los precios del arrendamiento queden vinculados a la capacidad productiva y a la rentabilidad, ya que son los factores más apropiados para la economía agrícola, y pide a los Estados miembros que compartan sus experiencias en materia de gestión de las superficies agrícolas;
10. Opina que una política de mercado de tierras meditada y coordinada, y aplicada con el instrumento de planificación del uso de tierras regional y local, debería contribuir a reducir la utilización no agrícola de las mismas;
11. Reconoce que, si bien la política de tierras es esencialmente competencia de los Estados miembros, sí puede verse afectada por la PAC o ámbitos de acción pertinentes, con graves repercusiones sobre la competitividad de las explotaciones en el mercado interior; considera que la política de tierras ha de contribuir a garantizar la distribución amplia, justa y equitativa de la tenencia de la tierra y el acceso a ella, o su arrendamiento correctamente regulado, puesto que ello repercute directamente en las condiciones de vida y trabajo del medio rural, así como en su calidad de vida; destaca la importante función social de la tenencia de la tierra y de su gestión durante generaciones, ya que la desaparición de explotaciones y puestos de trabajo provocaría el hundimiento de la agricultura a pequeña escala europea y la degradación de las zonas rurales y, de este modo, cambios estructurales indeseables para la sociedad en su conjunto;
12. Pide a los Estados miembros que, a fin de alcanzar los objetivos de la PAC, otorguen prioridad a los pequeños y medianos productores locales, a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores —velando por la igualdad de género en el acceso— a la hora de adquirir y arrendar terrenos agrícolas, recurriendo a los derechos preferentes aplicables, ya que una proporción lo más alta posible de superficie de producción propia es beneficiosa para un desarrollo sostenible y fiable de las explotaciones agrícolas, en particular en un momento de creciente interés por parte de actores ajenos a la agricultura en la adquisición de dichas tierras; anima a los Estados miembros a que promuevan las explotaciones familiares a pequeña escala y los métodos de producción sostenibles;
13. Recuerda que los altos costes de inversión dificultan la adquisición y el arrendamiento de tierras agrícolas y superficies forestales por parte de explotaciones familiares y

cooperativas con estructuras pequeñas o medias;

14. Reconoce la importancia de las explotaciones familiares con estructuras pequeñas, ya que desempeñan un papel activo en el tejido económico de las zonas rurales, preservando el patrimonio cultural y manteniendo la vida rural, sosteniendo la vida social y utilizando los recursos naturales de forma sostenible, además de producir una cantidad suficiente de alimentos saludables y de alta calidad y garantizar una amplia distribución de la propiedad de las tierras en esas zonas; destaca los problemas que se plantean en la transmisión de explotaciones de una generación a la siguiente, en especial por lo que respecta a la transmisión fuera de la familia, y pide a los Estados miembros que recaben datos sobre estos fenómenos y creen el marco jurídico adecuado para abordar estos problemas;
15. Recuerda que existen subvenciones previstas para los jóvenes agricultores en el marco de la política agrícola común, cuyo objetivo es favorecer su acceso a la agricultura; pide, asimismo, un enfoque global que contribuya a la adquisición o creación de explotaciones por parte de jóvenes agricultores, mujeres y otros particulares que se quieran incorporar a la actividad agraria; observa, no obstante, que los nuevos agricultores han de seguir enfrentándose a barreras estructurales como los elevados precios de las tierras o el elevado impuesto de sucesión en caso de transmisión de explotaciones fuera de la familia;
16. Subraya la importancia de la política estructural europea para la promoción de las zonas rurales, por ejemplo para garantizar, con respecto al acceso a tierras agrícolas, una ayuda especial para las empresas individuales y cooperativas de tamaño pequeño y medio, los jóvenes y especialmente las mujeres;
17. Hace hincapié en las dificultades que plantea el acceso al crédito para adquirir tierras o para su tenencia, especialmente en el caso de nuevos y jóvenes agricultores; pide a la Comisión que proporcione los instrumentos adecuados, en el marco de la PAC y las políticas relacionadas, para facilitar la incorporación a la actividad agrícola de nuevos y jóvenes agricultores, garantizando un acceso justo al crédito sostenible;
18. Opina que las comunidades locales deben participar en las decisiones relativas al uso de la tierra;
19. Pide a los Estados miembros que ofrezcan incentivos para el desarrollo de explotaciones urbanas y otras formas de agricultura participativa y regímenes de tierras compartidas, habida cuenta, por un lado, del acceso limitado a las superficies agrícolas en las zonas rurales y, por otro, del creciente interés por la agricultura urbana y periurbana;
20. Anima a los Estados miembros a que realicen más esfuerzos en el marco de la transferencia de conocimientos a través de proyectos de investigación e innovación destinados a mejorar la calidad del suelo con la aplicación de prácticas agroambientales, dado que las tierras agrícolas constituyen la base de la producción de alimentos, de unos ecosistemas sostenibles y de unas zonas rurales prósperas;
21. Pide a los Estados miembros que elaboren políticas del mercado de tierras que permitan el acceso a la propiedad o la tenencia en condiciones financieras adecuadas para la actividad agrícola y controlen los precios de compra y alquiler de las superficies

agrícolas; pide, además, que las transacciones relacionadas con las superficies agrícolas estén sujetas a un procedimiento ex ante de control de la conformidad respecto a la legislación nacional relativa al suelo, que se aplicaría asimismo a las fusiones, las escisiones y la creación de fundaciones; opina que sería útil la aplicación de controles más estrictos a los contratos de arrendamiento y la obligación de notificación con la posibilidad de sanciones, ya que el alquiler suele ser el primer paso hacia la compra; insta a los Estados miembros a que garanticen que la política de arrendamiento prevea la obligación de que los arrendatarios sean agricultores en activo; considera que la política de mercado de tierras debe contribuir a evitar las posiciones dominantes en los mercados de tierras regionales;

22. Alienta a todos los Estados miembros a que, de conformidad con las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y tal como ya hacen con éxito algunos Estados miembros, utilicen estos instrumentos para la regulación del mercado de tierras, como por ejemplo las obligaciones de permiso estatal para ventas y arrendamientos de tierras, los derechos preferentes de compra, las obligaciones de que los arrendatarios trabajen la tierra, las limitaciones al derecho de compra por parte de personas jurídicas, la limitación del número de hectáreas negociables, la preferencia por los agricultores, el aprovisionamiento de tierras, la indexación de precios mediante el rendimiento agrícola, etc.;
23. Subraya, en vista de las irregularidades que se producen en relación con los contratos de arrendamiento, que los sistemas judiciales nacionales deben proteger los derechos de todas las partes y que las autoridades nacionales deben adoptar medidas para eliminar de la legislación nacional vigente las lagunas que posibilitan los contratos abusivos;
24. Recuerda las medidas positivas adoptadas por algunos Estados miembros para regular el mercado de la tierra a fin de evitar las transacciones de terrenos con fines de especulación; recuerda a los Estados miembros que la legislación fiscal les proporciona una palanca eficaz para la regulación del mercado de tierras;
25. Pide a los Estados miembros que elaboren políticas de regulación del mercado de tierras que limite el incremento de los precios de compra y alquiler de las superficies agrícolas; pide, además, que estos precios estén sujetos a un procedimiento de autorización que regule asimismo las fusiones, las escisiones y la creación de fundaciones; opina que sería útil la aplicación de controles más estrictos a los contratos de arrendamiento y la obligación de notificación con la posibilidad de sanciones, ya que el alquiler suele ser el primer paso hacia la compra;
26. Pide a los Estados miembros que apoyen o creen instituciones apropiadas con participación estatal y supervisión pública para la gestión de la tierra;
27. Pide a los Estados miembros y a la Comisión que apoyen todas las medidas innovadoras en materia de reparto de tierras que favorecen el establecimiento de jóvenes agricultores, en particular, a través de fondos de inversión solidarios que permitan a los ahorradores invertir de forma útil para la sociedad ayudando a jóvenes sin recursos suficientes para adquirir tierras y aventurarse en el sector de la agricultura;
28. Pide que la Unión y sus Estados miembros apliquen las VGGT, ratificadas por todos los Estados miembros, en aras del desarrollo de una visión clara de la estructura agrícola

europaea; pide, en particular, a los Estados miembros que, cuando adopten medidas relativas a la utilización y el control de los recursos de propiedad estatal, tengan en cuenta los objetivos sociales, económicos y medioambientales más amplios y eviten las repercusiones indeseables de la especulación y la concentración de tierras en las comunidades locales; pide a los Estados miembros que informen a la Comisión acerca del uso y la aplicación de dichas directrices en el marco de sus políticas de gobernanza de la tierra;

29. Sugiere, a este respecto, que la Comisión adopte recomendaciones sobre la gobernanza de la tierra en la Unión, en consonancia con las VGGT y teniendo en cuenta los marcos horizontales de la Unión en materia de agricultura, medio ambiente, mercado interior y cohesión territorial;
30. Considera que los pagos directos ofrecerían una mejor relación coste-eficacia si se basasen en los bienes públicos ambientales y socioeconómicos que genera una explotación agraria, en lugar de únicamente en la superficie que cubre;
31. Señala las posibilidades de que disponen los Estados miembros para reducir la parte del importe de los pagos directos que sobrepase el límite máximo de 150 000 EUR con arreglo al artículo 11 del Reglamento n.º 1307/2013 sobre pagos directos;
32. Considera que, en el marco de la reforma de la PAC, es necesario introducir unos límites máximos y modular el régimen de pagos directos para aumentar el peso de las primeras hectáreas, además de facilitar las inversiones y el desembolso de las ayudas directas para las explotaciones agrícolas pequeñas; pide a la Comisión que introduzca un mecanismo más eficaz de redistribución de las ayudas para prevenir la concentración de las tierras;
33. Anima a los Estados miembros a que utilicen más las posibilidades de que ya disponen para la reducción y la redistribución de los fondos de la PAC, como la posibilidad de que el 30 % de los pagos directos se vincule a las primeras hectáreas de una explotación, para reforzar la agricultura familiar y a pequeña escala, siempre que, al mismo tiempo, apliquen los requisitos establecidos en los artículos 41 y 42 del Reglamento sobre pagos directos; propone que se calcule la preferencia por las primeras hectáreas no por explotación, sino por empresa matriz; pide, por tanto, a la Comisión que, de conformidad con la legislación sobre protección de datos, publique no solo datos sobre los titulares de las explotaciones que reciben subvenciones de la PAC, sino también sobre beneficiarios, como por ejemplo, propietarios de la tierra o empresas matriz;
34. Hace hincapié en la importancia que reviste una definición inequívoca a escala europea del término «agricultor activo», que esté ligada claramente al concepto de trabajo en una explotación agrícola y que establezca una distinción clara entre las tierras subvencionables y no subvencionables (como, por ejemplo, aeropuertos, zonas industriales al aire libre, campos de golf); pide a la Comisión que vele por que los agricultores en activo sean los únicos beneficiarios de las ayudas directas;
35. Insta a la Comisión a que supervise todos los ámbitos políticos pertinentes, como por ejemplo la política agrícola, energética, medioambiental, regional, de movilidad, financiera y de inversiones, para comprobar si fomentan o desincentivan la

concentración de las tierras agrícolas en la Unión, y a que inicie un procedimiento de consulta con la participación de los agricultores y de sus organizaciones, así como de otros actores pertinentes de la sociedad civil, para evaluar el estado actual de la gestión de tierras agrícolas, de conformidad con las VGGT y los términos de referencia aprobados por el CSA;

36. Recomienda a los Estados miembros una verificación precisa de la aplicación nacional de la PAC en el momento actual, a fin de detectar cualquier efecto indeseable de la concentración de tierras;
37. Comparte la conclusión de la Comisión de que el suelo es un recurso finito que ya sufre los efectos del cambio climático, la erosión y la sobreexplotación o el cambio de uso, y, por tanto, apoya las medidas medioambientales y sociales para la protección del suelo, a la vez que insiste en que se trata de un ámbito de competencia exclusiva de los Estados miembros;
38. Pide una protección específica de las tierras agrícolas para que los Estados miembros puedan regular la venta, el uso y el arrendamiento de terrenos agrícolas, en coordinación con las autoridades locales y las organizaciones de agricultores, a fin de garantizar la seguridad alimentaria con arreglo a los Tratados de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la tenencia de la tierra y el acceso a esta, así como las cuatro libertades fundamentales de la Unión y el interés público;
39. Insta a la Comisión a que otorgue al Parlamento, en interés de la transparencia interinstitucional, un mayor acceso a los documentos sobre infracciones de los Tratados y a los procedimientos previos en relación con la regulación del mercado de tierras por parte de los Estados miembros;
40. Pide a la Comisión que publique, en colaboración con los Estados miembros y las partes interesadas, un conjunto de criterios claros y comprensibles (incluidas las transacciones de tierras agrícolas en los mercados de capitales), que garantice unas condiciones de competencia equitativas y aclare a los Estados miembros qué medidas de regulación del mercado de tierras pueden adoptar, teniendo en cuenta el interés público y las cuatro libertades de la Unión Europea, con vistas a facilitar el acceso de los agricultores a la adquisición de superficies agrícolas y forestales; pide a la Comisión que estudie la posibilidad de declarar una moratoria de los procedimientos en curso destinados a verificar la conformidad con la legislación europea de las disposiciones nacionales vigentes en materia de comercio de tierras agrícolas, hasta que se publique el conjunto de criterios mencionados anteriormente;
41. Pide a la Comisión que fomente la toma de conciencia de los Estados miembros y los apoye respecto a la lucha contra la evasión fiscal, la corrupción y las prácticas ilegales (como los «contratos de bolsillo») en relación con la transacción de tierras; llama la atención sobre los abusos relacionados con el proceso de adquisición de tierras agrícolas que están siendo investigados por las autoridades judiciales en algunos Estados miembros;
42. Se felicita por la propuesta de simplificación de la PAC, en particular por las medidas destinadas a reducir costes y cargas administrativas para las explotaciones familiares, así como para las microempresas y las pymes de las zonas rurales;

43. Pide a la Comisión que mantenga, en el marco de la elaboración del proyecto de PAC para el periodo posterior a 2020, las medidas destinadas a la lucha contra la concentración de tierras agrícolas y que desarrolle medidas adicionales en favor de las microempresas y las pymes;
44. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **Concentración de tierras: una cuestión europea**

Temas como el acaparamiento y la concentración de tierras se han asociado siempre a los países del sur del planeta. Sin embargo, tras un análisis más preciso puede concluirse que la concentración de tierras agrícolas es también, desde hace años, un problema europeo.

Se habla de concentración de tierras cuando el comercio de superficies cultivables se caracteriza por una magnitud de adquisición de tierras inhabitual en Europa.

Las cifras de 2010 muestran que en la Europa de los Veintisiete el 3 % de las explotaciones ya controlaba el 50 % de la superficie cultivable y que, por el contrario, en 2012 el 80 % de las explotaciones disponían únicamente del 12 % de las tierras agrícolas.

El grado de concentración de las tierras agrícolas en Europa es similar a la distribución desigual de la propiedad de la tierra en, por ejemplo, Brasil, Colombia y Filipinas.

Las tierras agrícolas no son una mercancía cualquiera, puesto que el suelo no puede aumentar y el acceso a él es un derecho humano. La concentración de tierras agrícolas en manos de unos pocos operadores está asociada a unos efectos sociales, culturales, económicos y políticos profundos en todos los Estados miembros de la Unión.

Del mismo modo que la concentración de patrimonio, una alta concentración de tierras agrícolas fractura a la sociedad, desestabiliza el medio rural, pone en peligro la seguridad alimentaria y, de este modo, la consecución de los objetivos ambientales y sociales europeos.

Hay una carencia general de datos exhaustivos, transparentes, actualizados, de calidad y armonizados a nivel europeo sobre los precios y volúmenes del mercado de tierras en Europa. Esta afirmación es válida tanto para la compra de tierras y parcelas como para los precios de los alquileres.

### **Impacto sobre la agricultura en Europa**

En muchas regiones europeas los precios de compra y alquiler de las tierras agrícolas han aumentado entretanto a un nivel que impide a numerosas explotaciones agrarias protegerse ante la pérdida de las superficies alquiladas o proceder, mediante la adquisición de terrenos, a la ampliación de las superficies necesaria para la supervivencia de las explotaciones. Aparte del hecho de que apenas se ofrecen tierras en el mercado, los precios de los alquileres ya no se orientan a los ingresos agrícolas factibles. De este modo, las exigencias de capital para muchos de los nuevos entrantes son demasiado grandes y arriesgadas.

### **Impacto en la sociedad**

La concentración de tierras afecta, ante todo, a los agricultores y los trabajadores agrícolas. Solo en un segundo vistazo se constata también su dimensión para el conjunto de la sociedad. La propiedad es la mejor base para una gestión responsable y sostenible de las tierras. Favorece la solidaridad y contribuye a que las personas permanezcan en las zonas rurales.



Una fragmentación amplia de la propiedad es un principio definitorio de la economía social de mercado y una condición previa importante para la cohesión social de la economía. Las superficies cultivables no son solo la base insustituible de la producción de alimentos y piensos de alta calidad, sino que también revisten una especial importancia para la gestión del agua, así como la biodiversidad y la fertilidad del suelo, que ya sufren los efectos del cambio climático y la erosión de los suelos.

### **Causas y desafíos debido a la concentración de tierras agrícolas en la Unión**

Aunque el nivel de los precios de las tierras agrícolas en los Estados miembros de la Unión es desigual, la concentración de tierras sigue avanzando de un modo constante en toda Europa y, con ello, las repercusiones negativas para los agricultores.

Las causas de la concentración de tierras en la Unión son variadas. Así, debido a la creciente demanda de alimentos, piensos, materias primas renovables para los combustibles y las industrias química y textil, y fuentes de energía no fósiles, la adquisición de terrenos se encuentra entre las opciones de inversión y de obtención de beneficios mejores y más seguras para inversores de todo el mundo.

El periodo de bajos tipos de interés que perdura desde la crisis financiera está también en el origen de esta «huida a los valores reales», es decir, al suelo y los terrenos. Como consecuencia, también inversores ajenos al sector se interesan por la adquisición de tierras.

Junto a la concentración de tierras, los usos no agrícolas como el sellado, la urbanización, el turismo y los proyectos de infraestructura ponen también en peligro las tierras agrícolas.

Además, algunas de las políticas y subvenciones de la Unión respaldan los esfuerzos expansionistas de explotaciones agrícolas o atraen a inversores ajenos a la agricultura hacia el negocio de la tierra. Por ejemplo, los pagos directos por superficie favorecen de forma unilateral a las grandes explotaciones.

Generan el mismo efecto los programas de ayuda de la Unión o de los Estados miembros que, por ejemplo, fomentan las fuentes de energía no fósiles y, con ello, la competencia por el suelo (es decir, entre «el plato, el comedero o el depósito de combustible»).

El alcance y el ritmo de concentración de tierras son alarmantes, especialmente en países como Rumanía, Hungría y Bulgaria. Sin embargo, incluso en Alemania, Italia o España, no resultan desconocidas estas situaciones.

Muchos Estados miembros han reconocido el problema y están intentando invertir la tendencia mediante leyes. Ello suele entrar en conflicto con una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión: la libre circulación de capitales. Esta libertad fundamental, establecida en el Derecho de la Unión y que prohíbe la discriminación de los extranjeros ciudadanos de la Unión, llega a su límite en la venta de tierras agrícolas.

### **El necesario acceso a las tierras agrícolas**

La concentración de tierras agrícolas en la Unión tiene repercusiones de índole diversa en la

sociedad y en los agricultores en activo. Un sector agrícola con futuro está ligado de una manera especial al acceso de los jóvenes a las tierras agrícolas. Su capacidad de innovación e inversión resulta decisiva para el futuro de las zonas rurales. Solo así puede detenerse el envejecimiento en la agricultura y garantizarse la sucesión y el objetivo de una agricultura multifuncional con explotaciones familiares y cooperativas dirigidas por sus propietarios.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACION EN LA COMISIÓN COMPETENTE  
PARA EL FONDO**

|   |  |
|---|--|
| <b>Fecha de aprobación</b>                      | 21.3.2017  |
| <b>Resultado de la votación final</b>           | +: 34<br>-: 2<br>0: 6  |
| <b>Miembros presentes en la votación final</b>  | John Stuart Agnew, Clara Eugenia Aguilera García, Eric Andrieu, José Bové, Daniel Buda, Nicola Caputo, Michel Dantin, Jean-Paul Denanot, Albert Deß, Diane Dodds, Herbert Dorfmann, Norbert Erdős, Luke Ming Flanagan, Martin Häusling, Esther Herranz García, Jan Huitema, Peter Jahr, Ivan Jakovčić, Elisabeth Köstinger, Zbigniew Kuźmiuk, Philippe Loiseau, Mairead McGuinness, Nuno Melo, Ulrike Müller, James Nicholson, Maria Noichl, Marijana Petir, Laurențiu Rebegea, Jens Rohde, Maria Lidia Senra Rodríguez, Ricardo Serrão Santos, Czesław Adam Siekierski, Tibor Szanyi, Marco Zullo |
| <b>Suplentes presentes en la votación final</b> | Paul Brannen, Angélique Delahaye, Maria Heubuch, Karin Kadenbach, Anthea McIntyre, Massimo Paolucci, John Procter, Molly Scott Cato, Estefanía Torres Martínez, Vladimir Urutchev  |

## VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

| 34        | +   |
|-----------|---|
| ALDE      | Jan Huitema, Ivan Jakovčić, Ulrike Müller, Jens Rohde   |
| ECR       | Zbigniew Kuźmiuk  |
| EFDD      | Marco Zullo   |
| ENF       | Laurențiu Rebegea   |
| GUE/NGL   | Luke Ming Flanagan, María Lidia Senra Rodríguez, Estefanía Torres Martínez  |
| NI        | Diane Dodds   |
| PPE       | Daniel Buda, Michel Dantin, Herbert Dorfmann, Norbert Erdős, Esther Herranz García, Elisabeth Köstinger, Nuno Melo, Marijana Petir, Czesław Adam Siekierski, Vladimir Urutchev    |
| S&D       | Clara Eugenia Aguilera García, Eric Andrieu, Paul Brannen, Nicola Caputo, Jean-Paul Denanot, Karin Kadenbach, Maria Noichl, Massimo Paolucci, Ricardo Serrão Santos, Tibor Szanyi |
| Verts/ALE | José Bové, Martin Häusling, Molly Scott Cato  |

| 2    | -                 |
|------|-------------------|
| EFDD | John Stuart Agnew |
| ENF  | Philippe Loiseau  |

| 6   | 0  |
|-----|--|
| ECR | Anthea McIntyre, James Nicholson, John Procter |
| PPE | Albert Deß, Peter Jahr, Mairead McGuinness     |

Explicación de los signos utilizados:

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones