

Desajustes territoriales en la distribución de las ayudas directas de la Política Agraria Común (PAC) e implicación sobre la continuidad de las explotaciones agrarias. Análisis en la provincia de Málaga

Territorial imbalances in the distribution of Common Agricultural Policy (PAC) direct payments and their implications for the continuity of agricultural holdings. Analysis in the province of Málaga

REMEDIOS LARRUBIA VARGAS¹  0000-0002-3444-297X

MARÍA CUENCA ORDOÑEZ¹  0009-0000-8984-9008

ANA E. BATISTA ZAMORA¹  0000-0003-1907-4838

¹Departamento de Geografía, Universidad de Málaga. España.

Resumen

En una economía de mercado, el respaldo público al sector agropecuario se explica por la necesidad de sostener actividades que generan bienes y servicios poco valorados por el mercado, pero esenciales para la conservación de los espacios rurales. En este contexto, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) ha desempeñado un papel clave en la viabilidad de numerosas explotaciones agrarias. Sin embargo, la asignación territorial de estas ayudas se ha caracterizado históricamente por fuertes desequilibrios, que las sucesivas reformas no han logrado corregir de forma sustancial. Este trabajo se centra en analizar cómo se distribuyen las ayudas directas de la PAC en la provincia de Málaga en el año 2022, justo antes de la entrada en vigor de la reforma 2023-2027. Los resultados evidencian, por un lado, la persistencia de notables disparidades territoriales en el reparto de las ayudas y, por otro, la elevada dependencia económica de muchas explotaciones respecto a estos fondos para asegurar su continuidad. El análisis se apoya en la base de datos del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y en una metodología cuantitativa no experimental, de carácter descriptivo y analítico.

Palabras clave: Política agraria común, pagos directos, análisis espacial, renta agraria, Málaga.

Fechas • Dates

Recibido: 2025.09.24
Aceptado: 2026.01.19
Publicado: 2026.03.17

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Remedios Larrubia Vargas
rlarrubia@uma.es

Abstract

In a market economy, public support for the agricultural sector is explained by the need to sustain activities that generate goods and services which are undervalued by the market but are essential for the conservation of rural areas. In this context, the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) has played a key role in the viability of numerous agricultural holdings. However, the territorial allocation of these aids has historically been characterised by significant imbalances, which successive reforms have failed to substantially correct. This study focuses on analysing how CAP direct payments were distributed in the province of Málaga in 2022, just prior to the entry into force of the 2023–2027 reform. The results reveal, on the one hand, the persistence of notable territorial disparities in the allocation of aid and, on the other, the high level of economic dependence of many holdings on these funds to ensure their continuity. The analysis is based on data from the Spanish Agricultural Guarantee Fund (FEGA) and on a non-experimental quantitative methodology of a descriptive and analytical nature.

Keywords: Common agricultural policy, direct payments, spatial analysis, agricultural income, Malaga.

1. Introducción

La agricultura hoy en día se desenvuelve en un contexto marcado por la incertidumbre productiva y económica, condicionado por factores difíciles de prever como las variaciones climáticas, la volatilidad de los precios, la liberalización del comercio agrario y el escenario geopolítico. A ello se suma la posición de debilidad negociadora de los agricultores dentro de la cadena alimentaria, lo que repercute negativamente en la renta de las explotaciones. En este contexto, la intervención pública ha adquirido un papel clave para garantizar la estabilidad de los ingresos agrarios, siendo la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea (UE) uno de los principales instrumentos de apoyo. No obstante, su aplicación ha estado marcada por desequilibrios persistentes y una distribución desigual de las ayudas, que las sucesivas reformas no han logrado corregir, generando una elevada dependencia de las pequeñas explotaciones respecto a estas subvenciones.

Partiendo de este marco, la investigación se adentra en los desequilibrios que caracterizan la distribución de las ayudas directas de la PAC en Málaga, explorando su papel en la sostenibilidad de las rentas agrarias. A través de un recorrido que comienza con el estado de la cuestión, el estudio examina tanto las razones que hacen necesarias estas subvenciones como los esfuerzos de la PAC para corregir desigualdades territoriales. A continuación, se define el área de estudio y se detallan los objetivos, las fuentes y la metodología empleada. La parte central del trabajo presenta los resultados y la discusión sobre cómo se distribuyen las ayudas y qué implicaciones tienen para la continuidad de las explotaciones agrícolas, concluyendo finalmente con las reflexiones finales y la bibliografía que respalda el análisis.

La literatura clásica señala que la agricultura desempeñó históricamente cuatro funciones básicas dentro del sistema económico: abastecimiento alimentario, provisión de mano de obra para la industria, acumulación de capital y mercado para productos industriales (Nadal, 1975; Naredo, 1977). Con el avance del capitalismo, el sector perdió esta cuádruple funcionalidad y pasó a integrarse en el sistema agroindustrial, aumentando su dependencia y enfrentando crecientes problemas de rentabilidad (Sumpsi, 1982), lo que ha consolidado la incertidumbre como rasgo estructural de la actividad agraria (Comisión Europea, 2024a).

Desde los años setenta, numerosos estudios han analizado las paradojas derivadas del proceso de modernización agrícola, centrando la atención en los cambios estructurales necesarios para racionalizar el sector (Leal et al., 1975; Sumpsi, 1982; Hervieu, 1996). Una primera paradoja se expresa en el aumento sostenido de la producción agraria y de su valor desde mediados del siglo XX (Blistein y Lemieux, 2018). En España, el valor añadido agrario casi se ha duplicado entre 2000 y 2023 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2000-2023), acompañado por una reestructuración del espacio cultivado, una fuerte reducción de la mano de obra y un notable incremento de la productividad laboral (Gómez y Gómez, 2014; Ruiz-Maya y Regidor, 2019).

Sin embargo, estos indicadores de dinamismo conviven con una pérdida de peso del sector agrario en las economías industriales, reflejada en su menor contribución al Producto Interior Bruto (PIB), al empleo y en la persistencia de rentas agrarias inferiores (García, 2007). En España, la aportación de la agricultura al PIB ha descendido del 29,9 % en 1950 al 2,3 % actual, mientras que la renta media de los agricultores y ganaderos profesionales en España es casi la mitad que la renta media del conjunto de los declarantes y, además, sólo el 18,7 % de los declarantes de ingresos agrarios viven fundamental o exclusivamente de esta actividad (Unión de Uniones de agricultores y ganaderos, 2024).

Este déficit de rentas constituye la tercera gran paradoja de la modernización agraria y explica la necesidad estructural de subvencionar al sector, como mecanismo de corrección de la desigualdad en los intercambios con la industria, la volatilidad de precios y las limitaciones inherentes a la actividad agraria (Moret, 2015).

En este contexto, el libre mercado no garantiza la renta de todos los agricultores, especialmente aquellos cuyas explotaciones no son competitivas, lo que justifica la existencia de políticas de protección agrícola a nivel nacional e internacional (Cejudo, 2000). En Europa, la Política Agrícola Común de la UE ha sido el principal instrumento de apoyo desde sus inicios, aunque sus objetivos han evolucionado con el tiempo. Originalmente, la PAC buscaba asegurar el abastecimiento alimentario y garantizar la paridad de renta del sector agrario frente a otros sectores económicos, con resultados mixtos (Leco y Pérez, 2019). Posteriormente, se incorporaron objetivos vinculados al desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental, adaptando sus instrumentos a las condiciones del mercado e intentando corregir problemas como la desigual distribución de fondos entre explotaciones (Leco y Pérez, 2019).

Esta desigualdad en la asignación de ayudas ha sido objeto de análisis desde diversas disciplinas, evaluando sus impactos territoriales tanto a nivel global (Cejudo, 2000; Massot, 2016; Molina, Pérez-Campaña y Hernando, 2022) como en territorios específicos de España (Leco y Pérez, 2019; Martínez, et al., 2023), e incluso sobre cultivos o aspectos concretos de las explotaciones (Segrelles, 2017). Los desequilibrios de la PAC tienen su origen en su diseño inicial, que favoreció una agricultura extensiva y continental, dejando de lado las particularidades de la agricultura mediterránea (Cejudo, 2000).

Inicialmente, la PAC estableció un sistema de apoyo a los precios y al mercado, otorgando ayudas según los niveles de producción, lo que resultó regresivo al favorecer a las explotaciones más grandes o intensivas (Comisión Europea, 1991). La primera gran reforma de 1992 y la Agenda 2000 sustituyeron el apoyo por precios por pagos compensatorios ligados a la producción, aumentando los desequilibrios al favorecer las explotaciones más productivas y especializadas (Massot, 2016; Cejudo, 2000).

La reforma de 2003 introdujo el pago único por explotación, basado en “derechos históricos” calculados entre 2000 y 2002, premiando regadíos y cultivos rentables como el algodón o el tabaco (Cejudo et al., 2010; Massot, 2003). Esta medida consolidó los desequilibrios territoriales, beneficiando a explotaciones grandes del norte de Europa y desfavoreciendo a las más pequeñas del sur (Cejudo y Maroto, 2010; Segrelles, 2017). Además, el desacoplamiento de la producción fue parcial, permitiendo a los Estados miembros aplicar diferentes porcentajes según el producto, lo que desincentivó cultivos menos rentables (Segrelles, 2017; Massot, 2003). En países como España, con alta concentración de la propiedad agraria, se acentuaron las desigualdades entre regiones y tipos de territorio.

En 2008 se realizó el “chequeo médico” de la PAC, que aunque buscaba mayor equidad, generó nuevos desequilibrios territoriales. No se modificaron las modalidades de cálculo del pago único y la disociación total se aplicó solo a algunas producciones. Además, la modulación se redujo del 20 % al 10 %, convirtiendo la reforma en algo simbólico (De los Ríos, 2008).

Con este orden de cosas, se llega a la reforma de la PAC 2014-2020. Esta se centró fundamentalmente en los mecanismos de ayudas directas, con un pago multifuncional por niveles o estratos (Larrubia, 2017). El primer pilar incluyó pagos directos y no directos, subdivididos en obligatorios (pago básico, pago verde y régimen a favor de los jóvenes y pequeños agricultores) y voluntarios (opcional por parte del Estado miembro), entre ellos, ayuda asociada, pago redistributivo y apoyo en zonas con limitaciones naturales, etc. (Martínez et al., 2023). Para paliar el problema en cuanto a legitimidad y desigualdad en el reparto de las ayudas, se optó por el denominado proceso de “Convergencia” que buscaba equiparar las ayudas entre Estados miembros (“Convergencia externa”) y dentro de las regiones de cada país (“Convergencia interna”) (Larrubia, 2017). Sin embargo, el pago básico penalizó a regiones con agricultura intensiva y benefició a zonas de baja productividad, mientras que la convergencia interna afectó a agricultores con explotaciones más productivas. Además, el pago verde implicó cargas ambientales adicionales (Segrelles, 2020).

En el actual marco de la PAC 2023-2027, concebido bajo los principios de una mayor equidad y sostenibilidad, el principal desafío reside en reforzar el carácter redistributivo de las ayudas directas y en adecuarlas con mayor precisión a las realidades territoriales. Una asignación más equilibrada de los fondos, sustentada en criterios tanto socioeconómicos como ambientales, se configura como un elemento clave para atenuar los desequilibrios territoriales y asegurar la viabilidad del sector agrario en el conjunto del territorio.

No obstante, aunque la evaluación de sus resultados exige todavía un periodo de aplicación suficiente, la reforma ha generado desde su inicio un intenso debate y posiciones divergentes. En este contexto, diversos especialistas sostienen que, pese a la voluntad de avanzar hacia una mayor equidad y eficiencia, las medidas adoptadas no logran reflejar de forma adecuada la diversidad agronómica y socioeconómica de las explotaciones, en particular en aquellas áreas que presentan características productivas y estructurales muy específicas (García Azcárate, 2023).

2. Objetivos, metodología y fuentes

El objetivo central de este estudio es realizar un análisis descriptivo de la distribución de las ayudas de la PAC en la provincia de Málaga, explorando tanto el mapa municipal de estas subvenciones como la asignación de cuantías a cada tipo de apoyo, justo antes de que entrara en vigor la reforma de la PAC 2023-2027. Aunque la cuestión ha sido tratada en otras zonas de España y Andalucía, en Málaga los análisis son todavía escasos, especialmente frente a la abundante literatura sobre medidas de desarrollo rural, como el programa Leader.

Más allá de la mera descripción, el trabajo profundiza en cómo estas ayudas directas sostienen la actividad agrícola en numerosas localidades. Al examinar la relación entre el importe de las subvenciones y el valor de la producción, el estudio identifica las áreas donde la agricultura depende de manera crítica de estas aportaciones, un fenómeno especialmente evidente en los municipios del interior, con agricultura de menor rentabilidad, donde las ayudas comunitarias resultan esenciales para mantener vivas las explotaciones y asegurar la continuidad del tejido agrario.

Metodológicamente, para aquellos datos que no se ofrezcan a nivel municipal, se ha optado por presentarlos a través de los nueve agregados comarcales de la provincia que define la Diputación Provincial de Málaga atendiendo a sus características naturales y a su vocación productiva. Las comarcas configuran así espacios de elevada homogeneidad, tanto en lo que respecta a su potencial productivo como a los sistemas de cultivo y aprovechamiento del suelo, y presentan, además, dinámicas económicas y demográficas similares. Esta división permite reflejar con claridad los contrastes existentes entre los municipios, con la salvedad de algunas excepciones puntuales.

Para la consecución de los objetivos establecidos en la investigación se han utilizado dos fuentes prioritarias. En primer lugar, la base de datos del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (datos correspondientes a 2022) para el análisis de la cuantía y distribución territorial de las ayudas directas de la PAC en la provincia de Málaga. Esta base de datos contiene un total de 655 292 registros. Para el manejo de esta fuente se creó una base de datos alfanumérica con la que analizar cuantitativamente estas ayudas.

En esta base de datos se identifican más de 102 tipologías distintas de ayudas gestionadas por el FEGA en la provincia de Málaga. Sin embargo, el grueso de las prestaciones se concentra en un reducido número de ellas: cuatro ayudas acaparan el 79,64 % del total percibido, destacando el pago básico, las prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, y el régimen simplificado dirigido a pequeños y jóvenes agricultores. A estas modalidades se aludirá de forma individualizada a lo largo del texto, mientras que el conjunto restante, hasta completar las 102 tipologías, se abordará de manera agregada bajo la denominación de “otras ayudas”.

En segundo lugar, para evaluar el efecto de las ayudas directas en el sostenimiento de la actividad agraria, se ha comparado el importe de dichas ayudas con el valor de la producción. Esta relación parte de la premisa de que, cuanto mayor sea el peso de las ayudas en relación al valor generado por la producción, más inestable será el sostenimiento de la actividad al margen de ellas. Para alcanzar este objetivo se ha obtenido datos “ad hoc”, proporcionados por las distintas Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS) de la provincia (Antequera, Guadalhorce Occidental, Costa de Málaga, Guadalhorce Oriental, Ronda y Axarquía-Costa de Málaga). Estas entidades han facilitado el valor medio de la producción (€/ha) en cada orientación productiva de su demarcación comarcal. A continuación, este valor medio se ha relacionado con la superficie

de cultivo (ha) de las distintas orientaciones productivas en cada municipio de la provincia, a partir de la información municipal sobre superficies de cultivo disponible en el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA). De este modo, se ha estimado el valor bruto aproximado de los cultivos en cada municipio.

Para la consecución de los objetivos planteados se ha adoptado una metodología de carácter descriptivo-analítica, en línea con la utilizada en estudios de referencia sobre esta temática, como los de Martínez García *et al.* (2023), Leco y Pérez (2019), Molinero, Herrero y Baraja (2012) o Lillemets, Fertő y Viira (2022). Este enfoque permite ir más allá de la mera descripción, incorporando herramientas estadísticas que profundizan en los parámetros más significativos del análisis. En este sentido, se emplean medidas de tendencia central (media, mediana), que posibilita una caracterización más ajustada de la distribución de las ayudas. Asimismo, se emplean indicadores de concentración y especialización geográfica, como el coeficiente de localización o el índice de Gibbs-Martin, que ayudan a comprender la concentración territorial y la especialización de fenómenos económicos y sociales en la provincia.

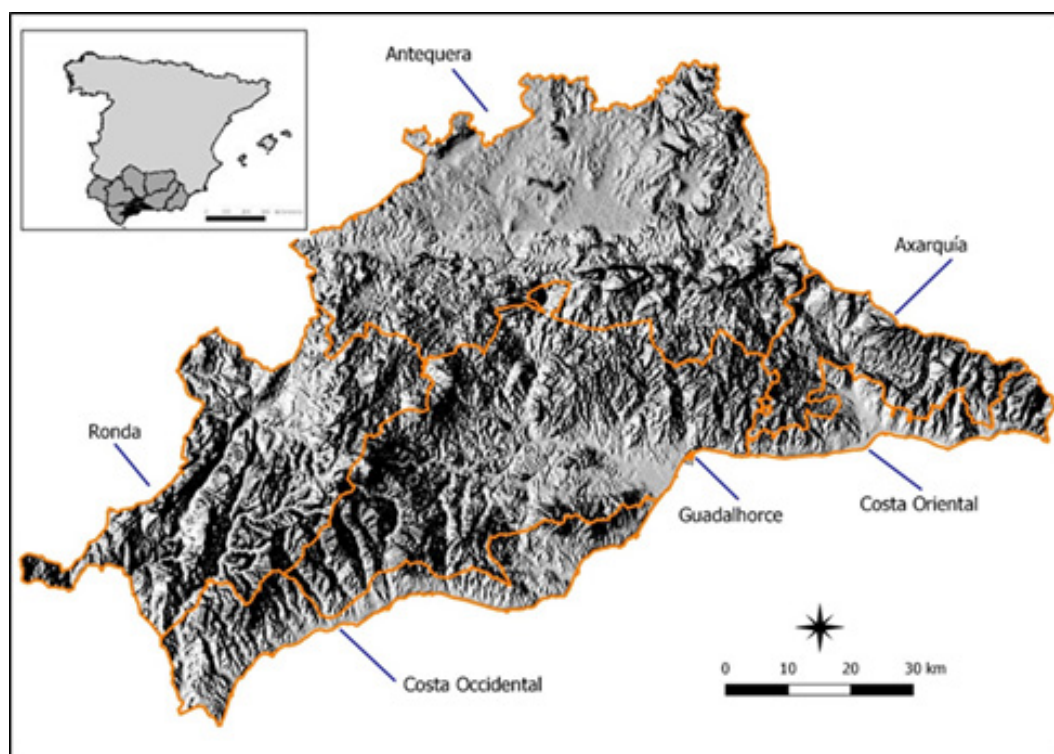
Por último, para la creación de los documentos cartográficos se ha utilizado el software ArcGIS (ArcMap versión 10.8).

3. Área de estudio

La provincia de Málaga se encuentra situada en el sureste de la Península Ibérica, en el sector suroccidental de las Cordilleras Béticas, cuenta con una extensión aproximada de 7157 Km², siendo la provincia andaluza de menor extensión (8,3 % de la Comunidad Autónoma).

Desde el punto de vista físico (Figura 1) Málaga presenta un relieve montañoso que se suaviza hacia el sur, al acercarse a la costa, y hacia el norte, en la depresión de Antequera. Al norte, esta depresión se divide en tres comarcas: Antequera, en el centro de la llanura; Nororma, en el borde oriental y Guadalteba, en el borde occidental. Estas últimas son algo más montañosas. La depresión de Antequera alberga los grandes pueblos de base agraria de la provincia. Su paisaje está formado por llanuras suavemente onduladas con suelos muy fértiles. Por ello, esta zona tiene una clara vocación agrícola. Los extremos oriental y occidental de Málaga corresponden a amplias zonas montañosas de las Penibéticas. Al este se encuentra la comarca de la Axarquía, con una banda litoral dinámica y un sector montañoso en declive. Al oeste, las comarcas de la Serranía de Ronda y Sierra de las Nieves presentan un declive histórico de población y una actividad agraria cada vez más reducida. Entre estas zonas se sitúan las comarcas del Valle del Guadalhorce y Málaga-Costa del Sol, en la zona central de la provincia. Aquí se observa una notable diversificación productiva. Por último, el cordón litoral, conocido como Costa del Sol Occidental, junto con la capital, ha sido escenario de importantes transformaciones urbanas desde mediados del siglo XX.

Figura 1. Situación y estructura física y comarcal de la provincia de Málaga



Fuente: Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA). Elaboración propia.

A pesar de la presencia de la montaña, Málaga es la segunda provincia más poblada de Andalucía y la sexta de España. En 2022 contaba con 1 715 109 habitantes. Este crecimiento no ha sido uniforme. Hay dos trayectorias opuestas. La primera corresponde al litoral, donde la población aumentó intensamente desde los años sesenta. Este crecimiento estuvo ligado al desarrollo turístico. La segunda se refiere al interior rural de la provincia. Allí se observa una decadencia generalizada desde mediados del siglo XX, causada por un constante éxodo rural.

Si tomamos los 20 000 habitantes como límite operativo para definir los asentamientos rurales, las comarcas interiores quedan casi todas por debajo de ese umbral. Solo las cabeceras comarcales de Antequera y Ronda superan ese límite. En el litoral oriental, solo dos municipios, Algarrobo y Torrox, mantienen poblaciones propias del medio rural. La Costa Occidental, más urbanizada, tiene seis municipios rurales, la mayoría en la montaña que forma el anfiteatro de la Costa del Sol. La comarca del Valle del Guadalhorce se ha urbanizado como parte de la corona metropolitana de Málaga. Solo cuatro municipios están por debajo de los 20 000 habitantes. El interior provincial muestra un sistema de asentamientos debilitado. Hay muchos municipios de pequeño tamaño. Destacan los de menos de 1000 habitantes, sobre todo en las comarcas de las Axarquía y Serranía de Ronda. Allí se concentran todas las poblaciones de menos de 500 habitantes, un total de 16 municipios (Tabla 1).

En la tabla 1 se observa la desigual distribución de la población en la provincia de Málaga, de forma que algo más de las 3/4 partes de los municipios (72,7 %) albergan tan solo el 7,6 % de la población provincial; en el otro extremo, el 15,6 % de los municipios se reparten el 85,6 % de la población provincial, localizados en su mayoría en la estrecha banda litoral. Son pocos representativos, tanto en número como en población, los municipios intermedios (en el umbral de 5000 a 20 000 habitantes), suponen el 11,6 % de los municipios y albergan el 6,7 % de la población.

Tabla 1. Número de municipios por volumen de población

COMARCAS	<500	<500-1000	1000-5000	5000-10 000	10.000-20 000	<20 000
Antequera	--	--	4	2	--	1
Nororma	--	--	5	2	--	--
Guadalteba	1	1	4	1	--	--
Axarquía	4	7	17	1	1	3
Valle Guadalhorce	--	--	3	1	2	4
Málaga-Costa Sol	--	--	--	--	--	1
Serranía Ronda	11	5	4			1
Sierra Nieves	--	--	9	--	--	--
Costa Sol-Occ.	--	--	--	2	--	6
Provincia	16	13	46	9	3	16
Población	5117	9479	116 764	65 228	50 299	1 468 222
%	0,2	0,5	6,8	3,8	2,9	85,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2022. Elaboración propia.

Respecto al sector agrario hay que apuntar que la importancia del sector servicio en la economía malagueña ha restado peso al primer sector en su aportación al PIB provincial, de esta forma, el valor de la producción final agraria de la provincia de Málaga es menos de la mitad (3,05 %) que la andaluza (7,20 %) y muy cercana a la española (2,5 %). Sin embargo, estos valores medios enmascaran grandes desequilibrios a nivel de los agregados comarcales, como lo corrobora la distribución de los activos agrarios. Frente a la media provincial, donde el sector agrario ocupa al 3,8 % de los activos, en las zonas de interior y de montaña la ocupación se mueve entre el 15 % de las comarcas de Antequera y la Axarquía y casi el 30 % en las comarcas de Nororma y Guadalteba (INE, 2022). Estos datos ponen de manifiesto que el medio rural malagueño, fuera de la orla litoral, se ajusta a la imagen de un espacio rural con un importante peso de los activos agrarios.

En términos de superficie cultivada, la provincia de Málaga muestra una productividad agraria globalmente satisfactoria, junto a un notable grado de diversificación de cultivos. Esta diversidad productiva queda bien reflejada en el índice provincial de Gibbs-Martín, con un valor medio de 0,65, así como en el índice de Weaver, que identifica una combinación predominante de tres cultivos (olivar, cereales y frutales). La diversificación resulta superior a la media en la mayoría de las comarcas, a excepción de las situadas en la zona norte y en la Sierra de las Nieves, donde la concentración de cultivos es sensiblemente mayor y el sistema productivo aparece más especializado (Tabla 2).

En la provincia casi el 38 % de la superficie se cultiva (274 207,1 ha), oscilando entre las comarcas norteñas donde ésta es superior al 60 % y las montañosas que están por debajo del 20 %. En esta superficie cultivada predominan los aprovechamientos extensivos que ocupan los 2/3 del espacio cultivado (principalmente herbáceos y olivar) y reportan menos del 35 % del valor de la producción. Frente a ellos, se sitúan los otros modelos agrícolas (cultivos hortofrutícolas, subtropicales o incluso de cítricos) con mayores márgenes, que generan el 65 % del valor de la producción, con algo menos del 20 % de la superficie labrada. Ambos modelos agrícolas tienen una adscripción geográfica muy definida (Tabla 2). En el interior predominan extensas superficies de secano, dominadas por el olivar y los cultivos tradicionales. En contraste, las zonas regables y costeras desarrollan una agricultura más intensiva y orientada al mercado, donde predominan los cítricos, los

frutales, especialmente los subtropicales, y hortalizas. Esta diversidad no solo configura el paisaje agrario malagueño, sino que también refleja la notable capacidad de adaptación de sus agricultores a un territorio complejo, fragmentado y profundamente influido por el clima mediterráneo.

Tabla 2. Distribución de la superficie labrada

COMARCAS	SUPERFICIE LABRADA		PRINCIPALES ORIENTACIONES PRODUCTIVAS (%)					I.GIBBS MARTIN
	Ha	%	Cereales	Hortalizas	Cítricos	Frutales	Olivar	
Antequera	72 595,0	64,4	31,0	28,5	0,7	8,9	33,2	0,5
Nororma	30 428,7	70,1	3,5	4,2	0,0	2,3	19,2	0,2
Guadalteba	48 056,4	61,1	38,4	6,4	1,1	5,6	15,1	0,6
Axarquía	40 032,4	39,3	2,12	36,8	3,8	36,0	12,8	0,6
Valle Guadalhorce	36 443,1	45,3	9,68	9,6	65,7	25,3	6,4	0,7
Málaga-Costa Sol	7669,0	19,3	0,17	2,3	10,8	6,1	2,1	0,6
Serranía Ronda	20 491,1	16,7	11,4	4,9	1,2	9,3	4,9	0,7
Sierra Nieves	13 510,1	19,8	3,1	2,7	6,9	3,6	5,9	0,5
Costa Sol- Occ.	4980,9	6,2	0,5	4,1	9,8	2,9	0,4	0,8
Provincia	274 207,1	37,6	100	100	100	100	100	0,6
%/S. Labrada	---	---	15,1	2,5	4,1	13,2	50,7	---

Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA) (2022). Elaboración propia.

Para terminar con esta caracterización del territorio malacitano, se hace un breve apunte sobre algunas características de las explotaciones puesto que su tamaño va a influir en la distribución de los pagos directos y su continuidad va a reflejar la viabilidad económica de las explotaciones. Según los censos agrarios desde 1999 a 2020, el agro malagueño ha experimentado una reducción significativa del número de explotaciones agrarias. Málaga ha pasado de 42 783 explotaciones agrícolas y ganaderas según el Censo Agrario de 1999 a contabilizar en 2020, 28 430 explotaciones, lo que supone la desaparición de casi un tercio (alrededor del 33,8 %) de las explotaciones en la provincia en poco más de dos décadas (Tabla 3).

Un aspecto a destacar en este retroceso es que no ha sido homogéneo. En las explotaciones de muy pequeña superficie (menos de 1 hectárea) es donde la reducción ha sido particularmente intensa, pasando de 13 439 en 1999 a 5152 en 2020, lo que representa un descenso superior al 60 %, reflejando así la creciente inviabilidad económica de explotaciones con escasa dimensión productiva. Las explotaciones de 1 a 5 hectáreas perdieron también un 25 % de su número, y las de hasta 20 hectáreas registraron una disminución del 18,4 % en el mismo periodo. En contraste, las explotaciones de mayor tamaño (50-100 ha) incrementaron ligeramente su número, pasando de 588 a 640 unidades en 23 años, lo que indica una tendencia hacia la concentración de la actividad agraria en unidades productivas más extensas y con mejores perspectivas económicas.

Detrás de esta evolución se encuentran factores económicos, demográficos y estructurales que afectan al conjunto del sector agrario. La baja rentabilidad de las pequeñas explotaciones, el envejecimiento de los agricultores y la ausencia de relevo generacional han acelerado la salida del sector de muchas explotaciones familiares, como ha puesto de manifiesto diferentes investigaciones (Guerrero *et al.*, 2022, Garrido y Pollnow, 2021). En el caso de Málaga, además, la fuerte presión del litoral y del sector turístico ha atraído inversión y mano de obra hacia actividades urbanas y de servicios, debilitando el papel de la agricultura en el empleo y en la fijación de población en las áreas rurales.

Tabla 3. Evolución del número de explotaciones en la provincia de Málaga.

TAMAÑO EXPLOTACIONES	1999	2009	2020	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN RELATIVA (%)
< 1 ha	13 439	6012	5152	-8.287	-61,7 %
1 – 5 ha	19 192	15 438	14 509	-4.683	-24,4 %
5 – 10 ha	4612	4103	3989	-623	-13,5 %
10 – 20 ha	3214	2890	2622	-592	-18,4 %
20 – 50 ha	2512	2298	2347	-165	-6,6 %
50 – 100 ha	588	612	640	+52	+8,8 %
≥ 100 ha	352	412	412	+60	+17,0 %
TOTAL	43 909	25 155	28 371	-15.538	-35,4 %

Fuente: INE. Censos Agrarios, 1999, 2009, 2020. Elaboración propia.

Por último, señalar que, en este contexto, la distribución territorial de las explotaciones según tamaño muestra diferencias comarcales considerables. En las comarcas de las zonas montañosas (S^a de las Nieves, Axarquía), junto con las del Valle del Guadalhorce y Málaga-Costa del Sol, predominan las explotaciones pequeñas (más del 75 % de ellas tienen menos de 5 ha). Por el contrario, en las comarcas interiores, las explotaciones mayores de 20 ha ocupan la mitad del territorio.

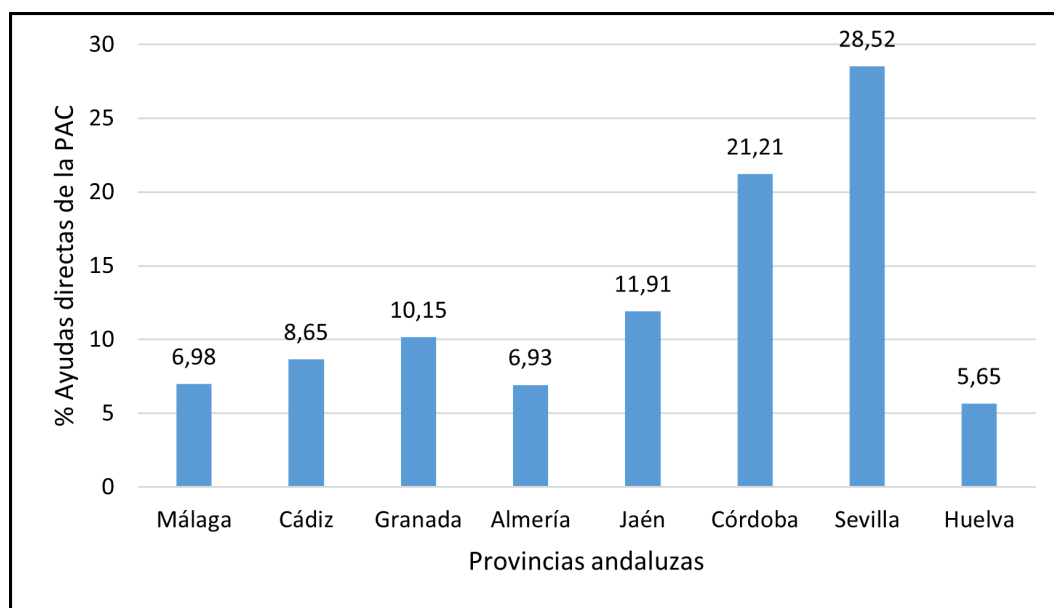
4. Resultados y discusión

4.1. La distribución de las ayudas directas en la provincia de Málaga: desequilibrios territoriales.

Uno de los desequilibrios territoriales que se aprecia en el reparto de las ayudas directas es su distribución entre las diferentes comunidades autónomas españolas, tal y como ha puesto en evidencia Leco y Pérez (2019) en el análisis de la distribución del pago básico en España o Ribas, Sineiro y Lorenzana (2007) en el análisis de las ayudas directas en España a escala provincial. De esta forma, la Comunidad andaluza es la principal beneficiaria en este reparto con un 30 % del total, seguida por Castilla-León y Castilla-La Mancha. Estas tres comunidades se reparten el 65 % de las ayudas directas de la PAC y cuentan con el 60,6 % de los beneficiarios (FEGA, 2022).

A nivel andaluz también se observa un claro desequilibrio. Málaga, junto con Huelva y Almería, son las provincias que menos ingresos reciben por ayudas directas. Concretamente, Málaga percibe solo el 6,8 % del total andaluz (Figura 2). En cambio, Sevilla, Córdoba y Jaén concentran casi dos terceras partes, el 62 %. No en vano, estas tres provincias también dominan en superficie agrícola útil, con algo más del 58 % del total andaluz (INE, 2020). Sevilla y Córdoba, además, destacan por el tamaño medio de sus explotaciones. Poseen el 42,5 % de las fincas mayores de 20 hectáreas. Gran parte de sus tierras se dedica al olivar, que representa el 58,5 % de la superficie andaluza, y a cultivos herbáceos, con un 54,7 %.

Figura 2. Distribución de las ayudas directas en Andalucía.



Fuente. Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Elaboración propia.

Para el ejercicio 2022, la provincia de Málaga recibió de ayudas directas de la PAC algo más de 111 m de €, procedentes el 83,1 % de los fondos FEAGA que financian el primer pilar de la PAC y el 16,8 % restante de los fondos FEADER que financian el segundo pilar (FEGA, 2022).

Tabla 4. Distribución comarcal del importe de las Ayudas Directas

COMARCAS	EXPLOTACIONES SUBVENCIONADAS	%	AYUDAS DIRECTAS		
			MILES €	%	MEDIA/EXPL.
Antequera	3401	14,5	21 229	19,1	6241,9
Nororma	4283	18,3	15 552	11,7	3631,0
Guadalteba	2109	9,0	13 020	6,0	6173,5
Axarquía	4763	20,3	12 421	13,9	2607,8
Valle Guadalhorce	1464	6,2	7519	6,7	5135,9
Málaga-Costa Sol	2947	12,6	18 339	11,1	6222,9
Serranía Ronda	1886	8,0	13 800	16,5	7317,0
Sierra Nieves	1360	5,9	2535	12,4	1863,9
Costa Sol-Occ.	1181	5,0	6717	2,2	5687,5
Provincia	23 394	100	111 204	100	4753,5

Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Elaboración propia.

Las ayudas directas percibidas en la provincia de Málaga se han dirigido a algo más de 23 000 explotaciones, lo que equivale al 82,4 % del total de explotaciones registradas en el censo agrario de 2020, a partir de más de 43 000 solicitudes. Este volumen de ayudas se traduce en un importe medio por explotación de 4753,5 €, cifra que se sitúan un 21 % por debajo de la media de España en 2022, estimada en 6042,75 €. Desde una perspectiva territorial, tanto la proporción de explotaciones subvencionadas como el volumen de ayudas percibidas se concentran de forma destacada en

las comarcas de la Depresión de Antequera, que aglutinan el 41,86 % de las explotaciones beneficiarias y absorben el 44,7 % del total de subvenciones. En un segundo nivel se sitúan las comarcas Málaga-Costa del Sol y Axarquía, donde se localiza el 32,6 % de las explotaciones subvencionadas y se percibe el 27,6 % de las ayudas. Por el contrario, la presencia de explotaciones beneficiarias disminuye en las comarcas de la Sierra de las Nieves, el Valle del Guadalhorce y Costa del Sol Occidental, que en conjunto concentran únicamente el 15,1 % de las ayudas (Tabla 4). Un acercamiento a nivel municipal de la distribución de las ayudas directas no hace más que acentuar estos rasgos comarcales que venimos señalando. La diferencia entre el valor de la mediana (301 220 €) y la media (997 707 €) es muestra del desigual reparto entre los municipios (Tabla 5).

Tabla 5. Parámetros de tendencia central de la distribución del importe de las ayudas directas

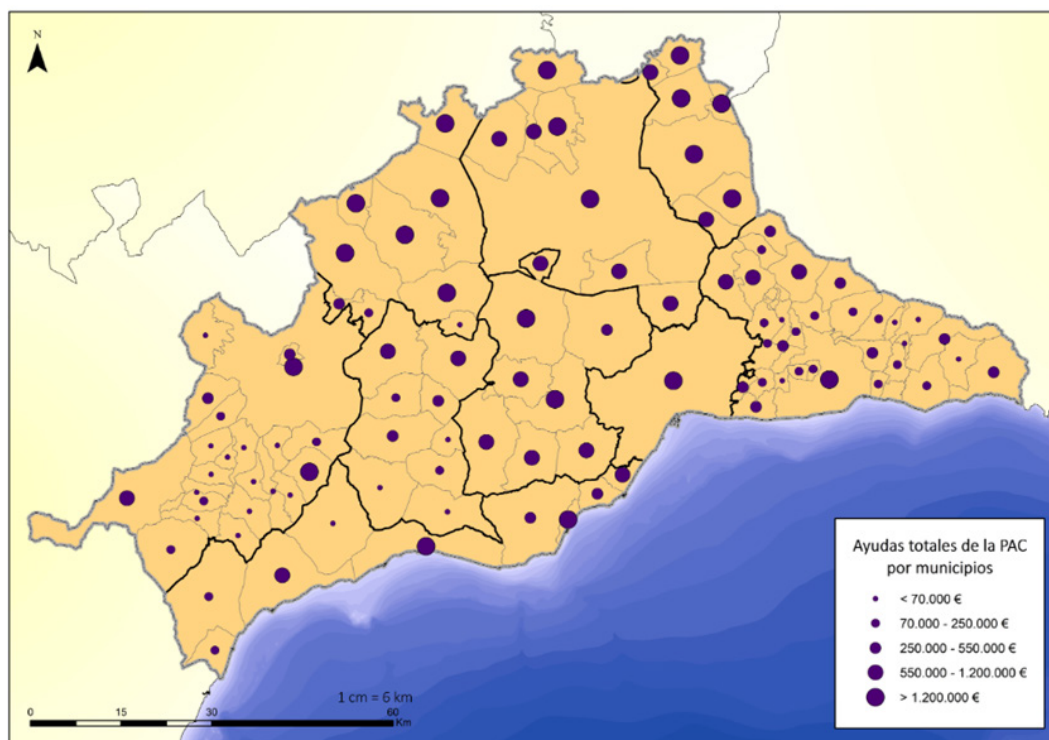
MEDIDAS ESTADÍSTICAS	TOTAL AYUDAS DIRECTAS (€)	VALORES PORCENTUALES POR MODALIDADES DE MEDIDAS DIRECTAS.		
		PAGO BÁSICO	PRÁCTICAS AGRÍCOLAS BENEFICIOSAS MEDIOAMBIENTE	RÉGIMEN PEQUEÑOS AGRICULTORES
Mediana	301 220	66,1	20,9	9,9
Máximo	18 071 737	100,0	33,7	93,6
Mínimo	0	5,8	0	0
Media	997 707	63,9	20,4	16,5
Cuartil 1	80 801	5,8	16,7	4,5
Cuartil 2	301 220	66,1	21,7	9,9
Cuartil 3	907 077	71,3	25,3	24,4
Cuartil 4	18 071 737	100,0	40,0	93,6

Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Elaboración propia.

De los valores municipales, la mediana señala que el 50 % de los municipios reciben menos de 300 000 € en ayudas directas y la mitad de estos no superan los 80 000 €. Son las pequeñas demarcaciones municipales de la montaña (del total de cincuenta, 21 de ellas son de la Axarquía, 19 de la Serranía de Ronda y 10 de la Sierra de las Nieves) las que menos subvención perciben. Los núcleos que elevan el valor de la media son, además de algunas de las mayores localidades urbanas (Málaga y cinco ciudades litorales), los municipios más grandes de la zona norte de la provincia y el municipio de la ciudad de Ronda (Figura 3).

Entre los municipios rurales que perciben mayores volúmenes de subvención (más de 907.000 €) se incluyen la totalidad de los municipios de la comarca de Antequera y el 75 % de los pertenecientes a las comarcas limítrofes de Nororma y Guadalteba. En este ámbito se localizan los núcleos que registran los mayores importes provinciales de ayudas: Antequera (en torno a 12 millones de €), Campillos (cerca de 4 millones de €), Villanueva de Algaidas y Villanueva del Trabuco (ambos por encima de los 3 millones de €), así como los municipios de Málaga capital (16,1 millones de €) y Marbella (3,3 millones de €).

Figura 3. Distribución municipal del importe total de las ayudas directas



Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Elaboración propia.

Hay que puntualizar que la acumulación de las ayudas que se produce en las zonas litorales se genera por su adscripción al municipio de sus perceptores, con independencia de donde se ubiquen las tierras que sostienen la explotación (Segrelles, 2017), de esta forma se produce una importante acumulación de ayudas sobre algunas localidades urbanas sin relación con la actividad agraria local. Ello avala la idea apuntada por Leco y Pérez (2019) cuando indica que en el reparto de los fondos de la PAC debería considerarse el lugar de residencia como un parámetro determinante de su reparto si lo que pretende es fijar población en el medio rural. Una evidencia clara de este fenómeno en la provincia de Málaga se recoge en la tabla 6. En ella se observa que los municipios urbanos con más de 20 000 habitantes (un total de 16), que concentran el 85 % de la población provincial, absorben casi la mitad del volumen total de las ayudas. En contraste, el 81,5 % de los municipios, todos con menos de 10 000 habitantes, se reparten únicamente el 11,4 % del total, con valores medios de ayudas por municipio que no alcanzan el millón de euros.

Tabla 6. Distribución de las ayudas directas por tamaño de población

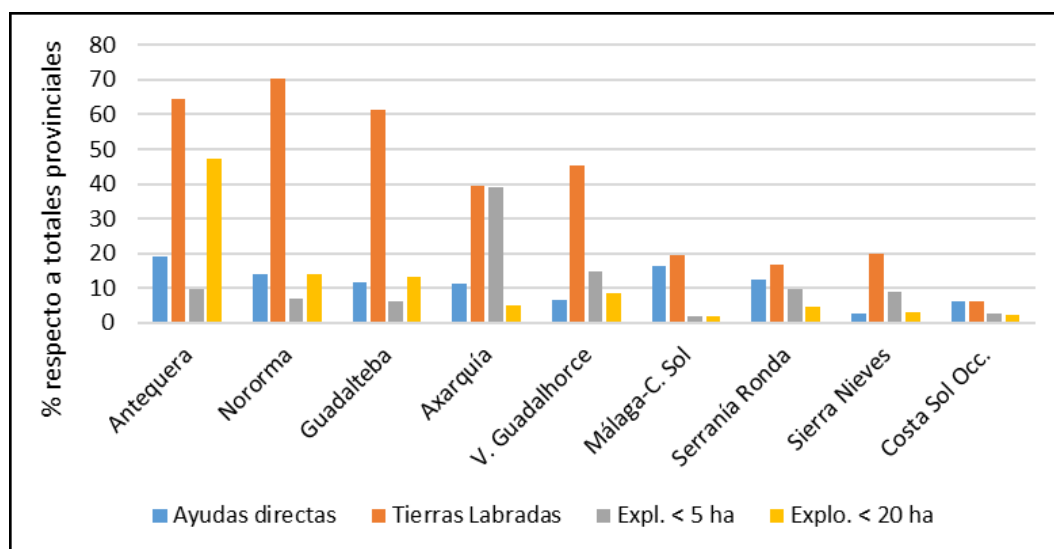
TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS	AYUDAS (%)	POBLACIÓN (%)	Nº MUNICIPIOS	€/MUNICIPIO
< 1000 hab	6,14	0,8	29	235 095,3
1001-10000 hab	44,3	10,6	55	896 578,8
10 001-20 000 hab	1,5	2,9	3	125 939,3
20 001-100 000 hab	29,2	43,0	14	10 828 327,3
> 100 001 hab	18,6	42,5	2	1 037 933,4

Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Estadísticas del Padrón Continuo de Población, 2022 (INE). Elaboración propia.

En conjunto, de los 103 municipios de la provincia de Málaga, únicamente 10 concentran el 43,3 % del total de las ayudas directas, localizándose mayoritariamente en áreas caracterizadas por una elevada concentración demográfica. En el extremo opuesto se encuentran los 10 municipios que perciben los menores importes, todos ellos por debajo de los 2 500 € anuales, correspondientes a territorios con un escaso peso demográfico y con condiciones físicas poco favorables para el desarrollo de la actividad agraria. Esta asociación entre la concentración de las ayudas directas y el tamaño demográfico de los municipios ha sido ya señalada en análisis realizados en otras regiones españolas, como Extremadura (Martínez et al., 2023) o Castilla y León (Baraja, Herrero-Luque y Martínez-Arnáiz, 2020; Molinero et al., 2012), lo que refuerza la existencia de un patrón territorial recurrente.

Como corolario de lo analizado se puede apuntar que la distribución de las ayudas a escala comarcal y municipal revela importantes desequilibrios territoriales, vinculados a factores demográficos, a la superficie labrada, al tamaño de las explotaciones y a su orientación productiva. A nivel comarcal, las comarcas del norte de la provincia (Antequera, Guadalteba y Nororma) junto con la Serranía de Ronda concentran el 57,5 % de las ayudas provinciales, el 55 % de las tierras labradas y el 69,6 % de las explotaciones de más de 20 ha, predominando una orientación productiva extensiva basada en herbáceos de secano y olivar. Por el contrario, las comarcas de la Sierra de las Nieves, la Costa del Sol Occidental y el Valle del Guadalhorce reciben solo el 13,8 % de las ayudas, pese a concentrar el 20,9 % de la superficie cultivada y el 10,8 % de las explotaciones de más de 20 ha (Figura 4). Estos resultados coinciden con estudios europeos y nacionales que muestran que el impacto de la PAC depende en gran medida del tamaño físico y económico de las explotaciones, concentrándose las mayores ayudas en las de mayor dimensión (Schmid et al., 2006; Leco y Pérez, 2019; Martínez et al., 2023), así como de la orientación productiva, que beneficia al olivar y al vacuno de carne y perjudica a producciones como los cítricos (Ribas et al., 2007) y los frutales subtropicales, relevantes en Málaga.

Figura 4. Relación ayudas directas/Tamaño explot/Sup. cultivada (%)



Fuente: FEAGA, SIMA, Censo agrario (2020). Elaboración propia.

El análisis desagregado de los diferentes conceptos que integran las ayudas directas refleja en el contexto malagueño lo que viene siendo habitual en el contexto español es decir, que el régimen de pago básico es la ayuda de mayor volumen (Leco et al., 2019), seguida por las prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, siendo muy escasa la dotación de las ayudas a pequeñas explotaciones y a jóvenes agricultores.

El régimen de pago básico se erige como el principal respaldo a la renta de los agricultores, concentrando el 63,1 % del total de las ayudas (Tabla 7). En prácticamente todas las comarcas, salvo en la Axarquía, el Valle del Guadalhorce y la Sierra de las Nieves, el valor de esta ayuda se sitúa cercano o incluso por encima de la media provincial, destacando especialmente en las comarcas del norte de la provincia y en la Costa del Sol Occidental. Estas zonas, con un coeficiente de localización superior a la unidad, coinciden, en líneas generales, con explotaciones de orientación productiva más extensiva. Por su parte, las ayudas destinadas a fomentar prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente representan alrededor de una cuarta parte de las ayudas directas y se concentran especialmente en la zona norte de la provincia ($CL > 1$). Esta distribución parece estar vinculada a las prácticas medioambientales asociadas al olivar y a los cultivos herbáceos, como las rotaciones de cultivo, la reserva de zonas para pasto, el barbecho o el uso de cultivos fijadores de nitrógeno.

Las ayudas dirigidas a pequeños agricultores representan apenas una fracción del total de los pagos directos, con un modesto 6,6 %. Su presencia es, sin embargo, más notable en las comarcas montañosas: Axarquía ($CL: 4,1$) y Sierra de las Nieves ($CL: 5,2$), seguidas por la del Valle del Guadalhorce y la Serranía de Ronda ($CL > 1$). Este patrón refleja claramente la influencia de la estructura de las explotaciones, pues en los municipios de estas comarcas más del 70 % de las fincas tienen menos de 5 hectáreas (Tabla 7).

Aún más marginales son las ayudas que se canalizan específicamente hacia los pequeños agricultores, que apenas alcanzan un 0,3 % del total; únicamente en la comarca de Guadalteba muestran cierta relevancia, con un CL de 2,1. La escasa importancia de estas dos últimas líneas de ayuda no logra, en absoluto, mitigar dos problemas estructurales históricos de la agricultura: el mercado minifundismo y el envejecimiento de los titulares de explotaciones, tal y como señalan diversos estudios (Guerrero et al., 2022). Su ampliación constituye, por tanto, un desafío importante para los futuros presupuestos de la UE¹.

El análisis municipal acentúa la importancia del pago básico y de las ayudas medioambientales. La mediana de la distribución refleja con claridad la concentración de las ayudas directas en torno al pago básico: la mitad de los municipios canalizan más del 66 % de las subvenciones del FEGA a través de este concepto (Tabla 5). Entre ellos, un cuarto de los municipios (los situados en el cuarto cuartil) reciben prácticamente la totalidad de sus ayudas mediante este pago. Así, mientras algunos núcleos perciben el 100 % de sus subvenciones por esta vía, como Benahavís, Istán, Árchez o Pujerra, otros apenas obtienen un 5,8 %.

1. En este sentido la reforma de la PAC de 2023/2027 ha querido hacer frente a esta problemática al reservar al menos el 3 % del presupuesto de los pagos directos para apoyar a los jóvenes agricultores, además se promueven inversiones en explotaciones agrarias que favorezcan la modernización y la sostenibilidad, lo que resulta atractivo para las nuevas generaciones.

Tabla 7. Distribución de las ayudas directas por tipos de medidas

COMARCAS	AYUDAS DIRECTAS POR TIPOS (%)					COCIENTE DE LOCALIZACIÓN					EXPLOTACIONES > 5 Ha
	Pago básico	Prácticas Medioambientales	A. Pequeños Agri.	A. Jóvenes Agri.	Otras Ayudas	Pago Básico	Prácticas Medioambientales	A. Pequeños Agri.	A. Jóvenes Agri.	Otras Ayudas	
Antequera	65,9	27,3	3,2	0,2	3,4	1,01	1,1	0,6	0,4	0,7	44,4
Guadalteba	63,2	28,3	3,5	0,8	4,3	1,01	1,08	0,6	2,1	1,0	44,5
Nororma	62,9	28,3	6,8	0,3	1,7	1,03	1,1	0,9	0,8	0,4	60,3
Axarquía	53,5	19,3	19,2	0,06	7,9	0,8	0,8	4,1	0,2	1,9	81,2
M. Costa del Sol	66,5	24,9	5,2	0,2	3,2	1,1	1,1	0,8	0,5	0,8	74,3
V. Guadalhorce	61,9	20,2	6,8	0,1	11,0	0,8	0,9	1,4	0,5	2,7	70,2
Sª Nieves	50,7	14,3	21,2	2,3	11,4	0,7	0,7	5,2	6,7	2,8	78,9
Costa Sol-Occ.	63,5	26,2	5,1	0,1	5,1	0,7	0,7	0,5	0,4	1,2	51,1
Serranía Ronda	67,3	22,5	5,1	0,3	4,8	0,8	0,9	1,6	2,2	1,2	52,2
Provincia	63,1	25,3	6,6	0,3	4,7						69,15

Fuente. Elaboración propia

En cuanto a las ayudas vinculadas a prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, la mediana indica que el 50 % de los municipios canalizan el 20,9 % de sus ayudas mediante esta medida. Los municipios situados en el cuarto cuartil, localizados principalmente en la zona norte provincial, son los que más se benefician, alcanzando un 33,7 % (Tabla 5).

El peso de estas dos líneas de ayudas determina que casi la mitad de los municipios de la provincia perciban, de manera conjunta, el 89 % de las subvenciones de la PAC a través del pago básico y las ayudas medioambientales, consolidando así su papel central en el reparto de los apoyos agrícolas.

4.2. Las ayudas directas de la PAC y el sostenimiento de las explotaciones agrarias

El valor o sentido de estas subvenciones que venimos comentado cobra todo su significado como complemento imprescindible para la renta familiar al apreciar el alcance que tienen sobre el valor de la producción.

El valor medio de las producciones agrícolas del agro malagueño supera ligeramente los 750 m de €, ello supone una media por hectárea superior a los 2755,7 €, si bien esta media esconde resultados muy dispares entre las comarcas litorales y la del Guadalhorce con valores que, en muchos casos, duplican la media provincial y las comarcas interiores y la de los extremos montañosos que no alcanzan los 2000 €/ha (Tabla 8).

Tabla 8. Relación entre el valor de la producción y las ayudas directas.

COMARCAS	VALOR DE LA PRODUCCIÓN		VALOR PRODUCCIÓN/ HA (€)	% AYUDAS DIRECTAS	% AYUDAS/ VALOR PRODUCCIÓN
	(€)	%			
Antequera	130 930 559	17,5	1803,0	19,1	16,2
Nororma	51 234 294	6,7	1683,7	11,7	30,3
Guadalteba	56 018 374	7,6	1165,6	6,1	23,2
Axarquía	263 141 110	34,5	6573,0	13,9	4,7
Valles Guadalhorce	121 303 939	16,2	3328,5	6,8	6,2
Málaga-Costa Sol	30 351 225	4,1	3957,6	11,2	6,1
Serranía Ronda	20 305 435	2,6	990,9	16,5	67,9
Sierra Nieves	32 148 776	4,2	2379,6	12,4	7,8
Costa Sol-Occ.	50 221 086	6,6	10 082,7	2,3	13,3
Provincia	755 654 796	100	2755,7	100	14,7

Fuente: Elaboración propia.

El análisis territorial pone de manifiesto una clara disociación entre la capacidad productiva de las comarcas y el volumen de ayudas directas recibidas (Tabla 8). Las comarcas de la Axarquía y del Valle del Guadalhorce, que concentran algo más de la mitad del valor de la producción agrícola provincial, apenas captan el 20,7 % de las subvenciones, mientras que las de la Serranía de Ronda y la Sierra de las Nieves, con una aportación productiva mucho más reducida (6,8 %), absorben casi un tercio de las ayudas directas.

Una situación más equilibrada se observa en las comarcas del norte de la provincia, donde a unos niveles elevados de producción (32 % del total provincial) se suma una proporción similar de ayudas percibidas (36,86 %). Por su parte, la comarca de Málaga–Costa del Sol constituye una excepción significativa, ya que, pese a su escasa contribución al valor de la producción agrícola (6 %), recibe un volumen de subvenciones notablemente superior (11,1 %).

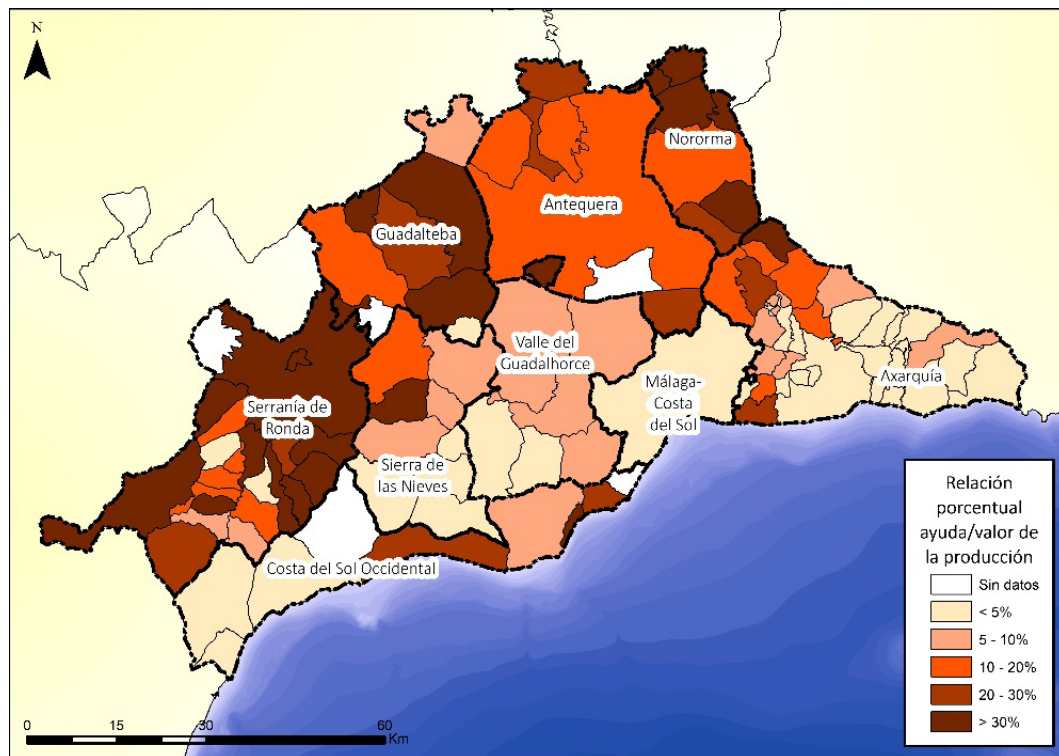
Estas diferencias se explican, en gran medida, por las distintas orientaciones productivas de cada territorio. Las explotaciones extensivas, predominantes en el norte provincial, acceden a un abanico más amplio de ayudas, mientras que las producciones hortofrutícolas de las comarcas del Valle del Guadalhorce y de la baja Axarquía se ven condicionadas por una PAC que vincula una parte relevante de las subvenciones a la adopción de prácticas agroambientales. Como apunta Segrelles (2017), la Comisión Europea no siempre considera que estas exigencias, aunque habituales en otros contextos agrarios europeos, resultan especialmente difíciles de aplicar en la agricultura del sur de Europa. Finalmente, el elevado volumen de ayudas en las comarcas litorales se relaciona con la adscripción de las subvenciones al lugar de residencia de los perceptores, y no tanto con la localización efectiva de la actividad productiva.

La relación entre el valor de las ayudas directas y el valor de la producción agrícola provincial pone de manifiesto que el 14,7 % de la renta de los agricultores procede de las ayudas de la PAC, un valor que se sitúa por debajo de valor medio en la UE (23 %) y de España (19 %) (Comisión Europea, 2024b). Este menor grado de dependencia se explica, en buena medida, por la heterogeneidad territorial y productiva del espacio agrario provincial. A nivel comarcal los mayores valores aparecen en las comarcas especializadas en el olivar y los cereales; tal es el caso de Antequera, Guadalteba y Nororma, a las que se une Serranía de Ronda, obviando la comarca Málaga-Costa del Sol, por las razones señaladas anteriormente (Tabla 8).

Sin embargo, el análisis municipal pone de manifiesto un peso generalmente reducido de las subvenciones: en casi la mitad de los municipios representan menos del 10 % del valor de la producción y, en un 28% ni siquiera alcanzan el 5 %, situación frecuente en las comarcas del Valle del Guadalhorce y la Axarquía. Frente a este patrón mayoritario, destaca un grupo reducido de municipios (principalmente pequeños núcleos de la comarca de la Serranía de Ronda y, en menor medida, de las de Guadalteba y Nororma) donde las ayudas superan el 30 % del valor de la producción, llegando incluso a rebasarlo en algunos casos, suponiendo, a veces, más del 100% del valor de la producción. Se trata de municipios con escasa población (<1000 hab) y una base productiva centrada en el olivar y los cultivos herbáceos, a los que se añaden ayudas asociadas a limitaciones naturales en las áreas de montaña.

Por último aparece un conjunto de municipios que presentan una dependencia intermedia, con ayudas que oscilan entre el 10 % y el 20 % del valor de la producción. En este grupo se incluyen los principales núcleos agrarios del norte provincial y algunos municipios de la comarca de la Axarquía, caracterizados por la elevada presencia de pequeñas explotaciones. En el extremo opuesto se sitúan los municipios donde las subvenciones apenas representan una fracción marginal de la producción, localizada fundamentalmente en las comarcas del Valle del Guadalhorce y de las zonas litorales, donde predominan producciones intensivas y con mayor rentabilidad de mercado (Figura 5)

Figura 5. Distribución territorial de la relación ayudas directas/producción agrícola



Fuente: Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), 2022. Elaboración propia

Los datos ponen de manifiesto la fuerte dependencia de determinadas producciones agrarias respecto a las ayudas de la PAC, hasta el punto de que, una vez descontados los costes de producción, muchos cultivos resultarían económicamente inviables sin este apoyo (Tabla 9). El análisis del margen bruto por explotación revela que producciones como los cereales o la aceituna para

almazara en secano presentan rendimientos negativos, y que incluso con la subvención comunitaria los beneficios se sitúan, en numerosos casos, en el umbral de la viabilidad. Esta dependencia se acentúa especialmente en explotaciones pequeñas y fragmentadas, ubicadas en zonas con importantes limitaciones físicas del territorio. Por el contrario, los cultivos hortofrutícolas, como el aguacate o los cítricos, mantienen resultados económicos positivos con una escasa incidencia de las ayudas de la PAC.

Tabla 9: Costes de producción y margen neto/explotación de las producciones agrícolas

PRODUCTO	PRODUCTO BRUTO (€/HA)	COSTE PRODUCCIÓN (€/HA)	MARGEN BRUTO (€/HA)	BENEFICIO ACTIVIDAD (€/HA)	SUBVENCIÓN PAC (€/HA)	BENEFICIO NETO PRODUCTOR (€/HA)
Aceituna almazara regadío	2651,6	2351,3	928,2	300	598,6	899
Aceituna almazara secano	1380,4	1449,6	350,6	-69	447,5	378,2
Aceituna mesa regadío	4414,6	3109,7	2346,7	1305	235,5	1537,3
Limonos	9821,1	4857,8	5421,9	5024	158,4	5182,7
Naranjas	9470,3	6078,2	4187,9	3392	430,8	3822,9
Aguacates	22 500	8410	14 090	9020	58,0	9078
Cebada secano	356,7	387,8	126,8	-31	158,5	64,9
Trigo blando secano	468,2	631,1	11,02	-168	266,0	98,1
Trigo duro secano	610,1	690,8	105,3	-81	229,9	149,1

Fuente: ECREA 2.0. (2021). Estudios de coste y rentas de las explotaciones agrarias. MAPA. Observatorio de precios y mercado (2021). Junta de Andalucía. Elaboración propia.

5. Conclusiones

Como balance de este recorrido se puede apuntar que la PAC se aleja mucho de las expectativas de reducción de desigualdades. En la práctica no se ha conseguido compensar a las pequeñas explotaciones, ni se ha conseguido reorientar la agricultura europea hacia un modelo más sostenible y menos desigual socialmente. De este modo, la PAC ha perpetuado la dependencia de las pequeñas explotaciones locales de las ayudas europeas, que no son suficientes para superar esa situación desigual.

En la provincia de Málaga, las ayudas directas de la PAC revelan un mapa desigual de apoyos. Al norte, extensas explotaciones de olivar y cultivos herbáceos acaparan gran parte de los fondos, beneficiándose tanto del pago básico como de incentivos medioambientales. Este éxito no solo responde al tamaño y orientación de las fincas, sino también a las condiciones físicas del territorio, favorables a la producción. En contraste, zonas como la Serranía de Ronda, pese a cultivar los mismos productos, sufren las dificultades de su orografía, reflejadas en menores rendimientos y ayudas, que aun así resultan esenciales para mantener la actividad agrícola. En el otro extremo, comarcas como la del Valle del Guadalhorce y Axarquía destacan por cultivos de alto valor económico, como cítricos y frutales subtropicales, pero apenas reciben apoyos proporcionales al peso económico que generan, mostrando así un desequilibrio entre productividad y respaldo financiero.

Las ayudas directas han demostrado ser muy importante para el mantenimiento de la actividad agraria. Estas no solo brindan a los agricultores un elemento de certeza en un mundo incierto sino que también potencian el resto de funciones que desempeñan los agricultores (protección del medio ambiente, contribución al desarrollo de la economía rural, etc.). En algunos casos,

permiten generar márgenes suficientes; en otros, quizá solo cubren los gastos de explotación. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchas explotaciones no se gestionan bajo un criterio estricto de rentabilidad, sino con el objetivo de aportar ingresos al hogar agrario, sin una contabilidad precisa del trabajo, que en su mayoría es familiar. Es precisamente esta característica la que explica la resistencia de aquellas explotaciones calificadas como inviables.

La reforma de la PAC 2023-2027 plantea un cambio profundo en la agricultura europea, buscando equilibrar objetivos económicos, sociales y medioambientales, aunque con desafíos y posibles desequilibrios. Sus instrumentos clave, los pagos redistributivos y los ecoesquemas, podrían transformar la realidad agraria de la provincia de Málaga.

Los pagos redistributivos buscan reforzar la viabilidad de las explotaciones pequeñas y medianas, muy presentes en comarcas como Axarquía, Serranía de Ronda o el Valle del Guadalhorce. Cultivos tradicionales como olivos de secano, almendros, viñedos en pendiente o huertos familiares podrían beneficiarse, aumentando su resiliencia frente a la volatilidad de los mercados. Sin embargo, su eficacia depende de la definición de los tramos subvencionables y de la capacidad administrativa de los agricultores; en explotaciones poco profesionalizadas o con problemas de relevo generacional, los efectos podrían ser limitados sin asesoramiento y simplificación normativa.

Los ecoesquemas, por su parte, representan un giro hacia la sostenibilidad, condicionando ayudas a prácticas que favorezcan el clima y el medio ambiente. Técnicas como la cubrición vegetal, la rotación de cultivos o el pastoreo extensivo pueden mejorar la fertilidad del suelo, controlar la erosión y optimizar el uso del agua, recurso crítico en Málaga. No obstante, estos esquemas también implican costes y requerimientos técnicos que podrían resultar difíciles de asumir para explotaciones de secano de baja rentabilidad o agricultura intensiva, si la compensación económica no es adecuada.

En conjunto, ambos instrumentos ofrecen la oportunidad de avanzar hacia un modelo agrario más justo y sostenible, siempre que se adapten a la realidad local, cuenten con acompañamiento técnico efectivo y se comuniquen de manera clara para que los agricultores comprendan y aprovechen plenamente las oportunidades de la nueva PAC.

BIBLIOGRAFÍA

- Baraja Rodríguez, E., Herrero-Luque, D., & Martínez-Arnáiz, M. (2020). La Política Agraria Común (PAC) y la desvitalización rural: El caso de Castilla y León. *In Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp 267-286). Actas del XX Coloquio de Geografía Rural. Valladolid, September 30 & October 1. Recuperado de https://geografiarural.age-geografia.es/wp-content/uploads/2021/03/ColoRural2020_Actas_Bajo-peso.pdf
- Blistein, P. A. & Lemieux, C. (2018). Paradoxe de la modernisation. Comment rouvrir la question de la modernité? Quelques propositions. *Politix* 123 (31), 9-33. doi: 10.3917/pox.123.00115
- Cejudo García, E. & Maroto Martos, J. C. (2010). La reforma de la PAC 2003: Desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural. *Scripta Nova: Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales*, 14, 310-322. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm>
- Cejudo García, E. (2000). Los desequilibrios territoriales de la política agraria comunitaria. *Cuadernos Geográficos*, 30, 143-163. Recuperado de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/1959/2133>
- Comisión Europea (1991). *Evolución y futuro de la PAC, documento de reflexión de la Comisión*. COM (91) 100 final, Bruselas, 1 de febrero de 1991. Recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/061art02.pdf

- Comisión Europea (2024a). *Short-term outlook for EU agricultural markets in 2024*. Recuperado de https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/048136bf-53f1-4f74-b92d-d13954196505_en?filename=short-term-outlook-spring-2024_en.pdf
- Comisión Europea (2024b). *Gastos de la PAC*. Agriculture and rural development. Recuperado de https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_es
- De los Ríos Rodicio, A. (2008). ¿Está cambiando la PAC? Reformas de 2003 y 2008. *Revista de Estudios Europeos*, 49, 115-129. Recuperado de <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/2800/AngeldelosR%EDosREE49.pdf;jsessionid=FCE6D524028DDFE3F1BD2DCC93A4FA2D?sequence=1>
- García Azcarate, T. (2023). Un balance de la legislatura agraria en España. *Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2023*. Recuperado de <https://digital.csic.es/bitstream/10261/336132/1/007-Anuario-2023-Garcia-Azcarate.pdf>
- García, A. (2007): Precios en origen y precios en destino. *En Montagut, Xavier y Vivas, Esther (Coord.). Supermercados, no gracias: grandes cadenas de distribución: impactos y alternativas*. Barcelona: Icaria, 65-69
- Garrido Fernández, F. & Pollnow, G.E. (2021). Relevo generacional e instalación de jóvenes en la agricultura, en *XXVIII Informe Socioeconómico de la Agricultura familiar en España*. Fundación de Estudios Rurales, 47-53. Recuperado de <https://www.upa.es/Anuario2021/Anuario2021/09FernandoyGermano.pdf>
- Gómez-Ramos, A. & Gómez-Sánchez, A. (2014) Análisis sectorial y territorial de la evolución de las rentas agrarias en los últimos 20 años en España. *En Territorios rurales, agriculturas locales y cadenas alimentarias*. Actas del X Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. Palencia, 16-17 octubre de 2014.
- Guerrero Ginel, J., Lara Vélez, P., Maroto Molina, F. & Ortiz Medina, L. (2022). El relevo generacional y su importancia en los territorios rurales. *Mediterráneo Económico*, 35, 219-235. Recuperado de <file:///E:/Sobremesa/Descargas/Dialnet-ElRelevoGeneracionalYSuImportanciaParaElDesarrollo-8402902.pdf>
- Hervieu B (1996) *Los campos del futuro*. Madrid, España, MAPA. Serie Estudios, 118. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/2743_all.pdf
- INE (Instituto Nacional de Estadística)(2020). Censo agrario., 2022, Recuperado de https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=ultiDatos&idp=1254735727106
- Larrubia Vargas, R. (2017). La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma 2014-2020. *Cuadernos Geográficos* 56(1), 124-147. Recuperado de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/4634/5312>
- Leal, J.L., Leguina, J., Naredo, J.M. & Tarrafeta, L. (1975). *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*. Madrid, España. S. XXI de España Editores, S.A.
- Leco Berrocal, F. & Pérez Díaz. A. (2019). Desajustes territoriales en la distribución del pago básico en España. *Cuadernos Geográficos* 58 (3), 57-82. doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8633
- Lillemets, J., Fertó, I., & Viira, A.H. (2022). The Socioeconomic Impacts of the CAP: Systematic Literature Review. *Land use policy*, 114. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105968>
- Martínez García, M., Nieto Masot, A., Cárdenas Alonso, G. & Pérez Pinto, J.M. (2023). Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudios de caso: Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 98. doi.org/10.21138/bage.3427
- Massot Martí, A. (2003). La reforma de la PAC de 2003. *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199, 11-60. Recuperado de <https://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/3624>
- Massot Martí, A. (2016). La PAC 2020 y el principio de equidad en la redistribución del apoyo directo a los agricultores. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 243, 45-94. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_REEAP/Pdf_REEAP_r243_45_94.pdf
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2000-2023). *Cuentas Económicas de la Agricultura (Renta Agraria: Macromagnitudes Agrarias)*. Resultados Nacionales (series históricas). Recuperado de <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/cuentas-economicas-agricultura>
- Molina, M., Pérez-Campaña, R. & Hernando, F. J. (2022): Luces y sombras de las políticas territoriales de la Unión Europea. Su significación en el caso español. *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 67,1. Recuperado de https://www.eusko-ikaskuntza.eus/PDFAnlt/riev/67/Molina_Perez_Hernando.pdf
- Molinero Hernando, F., Herrero Luque, D. & Baraja Rodríguez, E. (2012). Significado y valor de los pagos “PAC” para el estudio de la estructura agraria en Castilla y León. *Nimbus*, 29-30, 431-446. Recuperado de <https://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/2951/Dialnet-SignificadoYValorDeLosPagosPacParaElEstudioDeLasEs-4376865.pdf?sequence=1>

- Morett Sánchez, J.C. (2015). La dominación industria-agricultura y la nueva ruralidad. *Revista Internacional de Humanidades*, 1 (4). Recuperado de [file:///E:/Sobremesa/Descargas/scientificcommittee,\(pp.+123-135\)+Hes14_48852_+La+articulacio%CC%81n+agricultura+industria+y+la+nueva+ruralidad.pdf](file:///E:/Sobremesa/Descargas/scientificcommittee,(pp.+123-135)+Hes14_48852_+La+articulacio%CC%81n+agricultura+industria+y+la+nueva+ruralidad.pdf)
- Nadal Oller, J. (1975). *El fracaso de la revolución industrial en España 1814-1913*. Barcelona, España: Ariel.
- Naredo Pérez, J.M. (1977). *La evolución de la agricultura en España: desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*. Barcelona, España: LAIA
- Ribas Álvarez, A., Sineiro García, F. & Lorenzana Fernández, R. (2007). Distribución territorial de las ayudas directas de la Política Agraria Común en España. *Revista Española de Estudios Agro-Sociales y pesqueros*, 215-216, 75-96. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_REEAP/r215_216_75_96.pdf
- Ruiz-Maya, L., & Regidor, J. G. (2019). *Evolución de la agricultura española 1982-2009. ¿Una reforma agraria silenciosa?* Madrid, España: MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).
- Schmid, E., Sinabell, F., Hofreither, M., Marcus, F. (2006). Direct payments of the CAP-distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria. *Diskussionspapier*, No. DP-19-2006, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien. Recuperado de <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/236559/1/dp19-2006.pdf>
- Segrelles Serrano, J.A. (2017). Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: ¿Cambiar para que todo siga igual? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74, 161-183. doi: 10.21138/bage.2449
- Segrelles Serrano, J.A. (2020). Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 40 (2), 541-559. doi: <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.72985>
- Sumpsi, Viñas J.M. (1982) La crisis de la agricultura moderna. *Revista Agricultura y Sociedad*, 25, 185-193. Recuperado de https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_ays%2Fa025_06.pdf
- Unión de Uniones de agricultores y ganaderos (Unió) (2024). La renta de los agricultores sigue siendo la mitad de la del resto de sectores económicos. Recuperado de <https://uniondeuniones.org/post/union-de-uniones-senala-que-la-renta-de-los-agricultores-profesionales-sigue-sie-459010>

Contribución de autorías

Aunque todos los autores han participado en el conjunto del proceso de elaboración del trabajo, cada uno ha contribuido de forma más específica en los siguientes aspectos:

Remedios Larrubia Vargas: conceptualización y diseño metodológico; redacción del manuscrito; revisión y edición conforme a las normas de la revista; supervisión y administración del proyecto. Autora responsable de la correspondencia.

María Cuenca Ordoñez: obtención y depuración de datos; elaboración de representaciones gráficas y cartográficas; búsqueda bibliográfica; aplicación de técnicas estadísticas.

Ana E. Batista Zamora: supervisión del trabajo; redacción del manuscrito; búsqueda bibliográfica; análisis formal.

Conflicto de intereses

Los autores de este trabajo declaran que no existe ningún tipo de conflicto de intereses