

Rodríguez, G.; Villasante, C.S.; García Negro, M.C.; Carballo, A.

Las políticas públicas...

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DE LA MITILICULTURA EN GALICIA: EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA

GONZALO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ / CARLOS SEBASTIÁN VILLASANTE

MARÍA DO CARME GARCÍA NEGRO / ADOLFO CARBALLO PENELA

Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 18 de febrero de 2008*Aceptado:* 13 de marzo de 2008

Resumen: Actualmente, la mitilicultura gallega pasa por ser una actividad económica fuertemente apoyada por el sector público. A los efectos de sopesar y contrastar esta aseveración, en este trabajo se realiza una revisión histórica del papel desempeñado por la Administración, particularmente por la Unión Europea, desde el nacimiento de este tipo de cultivo hasta la actualidad, sistematizando los diversos ámbitos a través de los que influyó en su desarrollo.

Para la sistematización de los diversos ámbitos a través de los cuales las políticas públicas influyeron en el desarrollo de la actividad mejillonera, partimos de una caracterización de las funciones atribuibles al sector público en materia de cultivos acuícolas y, en particular, en la producción de mejillón. A estos efectos distinguimos tres funciones centrales de las que se derivan una serie de ámbitos específicos de actuación: planificación y gestión, control e inspección y creación de capital social fijo.

Como resultado, se verifica el notable cambio en la contribución de las Administraciones al desarrollo de la mitilicultura que representa la creación de los Gobiernos autonómicos y la incorporación a la Unión Europea.

Palabras clave: Mitilicultura / Acuicultura / Unión Europea / Políticas públicas.

PUBLIC POLICY IN THE DEVELOPMENT OF MUSSEL FARMING IN GALICIA: THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: Today, mussel farming is commonly considered as strongly supported by the public sector. In order to ponder and test this asseveration this paper makes a historical revision of the role played by the public administration since the origins of this culture until current day. With this aim was established a systematization of the different subjects through which the mussel farming development was boosted. First of all a definition of these different subjects was made, considering the activities in promoting aquaculture and, more concretely, mussel production. Three main functions were distinguished: planning and management, control and inspection and creation of social fixed assets.

As a result, the important changes in the contribution of the public sector to the development of mussel farming due to the creation of the regional governments and the incorporation of Spain to the European Union was verified.

Keywords: Mussel farming / Aquaculture / European Union / Public policy.

1. INTRODUCCIÓN

El saber convencional tiende a calificar la mitilicultura gallega como una actividad fuertemente apoyada por el sector público. En general, este tipo de posicionamientos (hasta ahora escasamente contrastados) reflejan una serie más o menos consistente de valoraciones parciales respecto de los diferentes ámbitos e instrumentos mediante los que un sector o actividad puede ser apoyado o estimulada su competitividad. Aspectos como las subvenciones percibidas o hechos como la ausencia de canon en las concesiones administrativas para la instalación de las bateas

suelen tener una gran influencia en estas valoraciones, pero no constituyen una visión totalizadora y completa.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que un análisis sistematizado de la intervención de la Administración requiere antes que nada de una caracterización de las funciones atribuibles al sector público en materia de cultivos acuícolas y, en particular, en la producción de mejillón. Una vez definidas estas funciones, podremos contrastar y evaluar de un modo global y completo el conjunto de las contribuciones específicas de la Administración al desarrollo de la mitilicultura. En este recorrido adoptamos una perspectiva histórica, revisando el papel desempeñado por la Administración desde el nacimiento de los cultivos hasta la actualidad. Este propósito viene facilitado por el hecho de tratarse de una actividad relativamente nueva y con una fecha de inicio determinada, ya que la primera batea no se instala en aguas gallegas hasta el año 1945. En nuestro análisis partimos de dos elecciones que llevan el enfoque a un plano global: 1) la revisión del conjunto de los ámbitos de actuación del sector público, y 2) su seguimiento a lo largo de toda la historia de esta actividad. Así, nuestro objetivo no es tanto establecer si el cultivo de mejillón en Galicia es una actividad más o menos apoyada que otras –ni en términos globales ni en términos parciales, como podría ser el caso de las subvenciones– si no sistematizar, evaluar y comprender, cómo y cuándo la Administración intervino condicionando el desarrollo de la mitilicultura. En definitiva, optamos por analizar el todo de manera incompleta (respecto de cada una de las partes) frente al estudio de lo parcial de modo completo.

Como resultado de este enfoque podremos obtener una visión global en la que se observa como la intervención del sector público alcanzó muy diferentes grados en los diversos períodos históricos, y como los instrumentos mediante los que en cada momento se canalizó esta actuación fueron evolucionando y ampliándose a lo largo del tiempo.

2. FUNCIONES ATRIBUIBLES AL SECTOR PÚBLICO

A efectos de sistematizar y contrastar la actuación de la Administración, distinguimos tres grandes ámbitos de actuación: 1) planificación y gestión, 2) control e inspección (Chapela Pérez, 2000) y 3) creación de capital social fijo (García Negro, 1998).

1) *PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN*: Esta función comprende la puesta en marcha de los instrumentos que armonicen el empleo del dominio público y que velen por su aprovechamiento racional. Este papel requiere de una formulación integral y globalizadora en la que se concilie el desarrollo económico con la preservación del medio y del propio recurso. En el caso de las rías gallegas, donde se realiza la producción mejillonera, la existencia de múltiples aprovechamientos y, por lo tanto, la colisión de intereses refuerza la necesidad de intervención pública en materia de

planificación y gestión. Esta función se concreta en los siguientes ámbitos de actuación:

- a) *Reglamentación de la producción*: Comprende la ordenación para el reparto eficaz de las zonas de cultivo, las condiciones de usufructo del bien público y la reglamentación de aquellos aspectos determinantes que contribuyan al éxito y a la viabilidad de la actividad.
- b) *Protección del medio*: Hace referencia a la supeditación de esa necesaria viabilidad socioeconómica a la preservación de los valores del medio natural, así como a la garantía de salubridad de la producción. En este sentido, es responsabilidad de la Administración crear las condiciones para la prevención y control de enfermedades.
- c) *Apoyo financiero*: En la medida en que el aprovechamiento de una determinada oportunidad de negocio no depende sólo de la existencia de esa oportunidad sino de su percepción por parte de los sectores potencialmente interesados y de la existencia de capacidades económico-empresariales, las Administraciones deben desempeñar un papel orientador y viabilizador que garantice, mediante los instrumentos financieros adecuados, la posibilidad efectiva de lanzamiento, mantenimiento y refuerzo de la actividad (González Laxe, 1999), sobre todo en un sector con predominio de las economías familiares, como es la mitilicultura, necesitado de ciertos incentivos orientadores para la mejora de sus capacidades.
- d) *Apoyo tecnológico*: Englobaría la habilitación de los medios para la creación y transferencia de tecnología al sector productivo.

2) *CONTROL E INSPECCIÓN*: Esta función hace referencia a la necesidad de cumplimiento de lo estipulado y a la necesidad de empleo de los medios dispuestos de acuerdo con los fines previstos.

3) *CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL FIJO*: Sobre todo en lo relativo a facilitar cuestiones claves para la producción y el comercio actual como son las comunicaciones, tanto en lo relativo a la transmisión de información como en lo relativo al acceso a los mercados y al aprovisionamiento de materias primas, de bienes de equipo, etc, así como de otros bienes públicos básicos para el desarrollo de la producción (García Negro, 1998).

Una vez definidos los ámbitos de actuación, se desarrolla a continuación el análisis de la actuación que en cada uno de estos epígrafes llevó a cabo el conjunto de la Administración en función de sus competencias en materia de cultivos acuícolas y, más específicamente, de mitilicultura.

3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

De acuerdo con el esquema ya expuesto, comenzaremos nuestro análisis siguiendo la evolución de la función de reglamentación por parte del sector público.

Como podremos comprobar, esta función resulta ilustrativa no sólo de la pauta específica de intervención en este ámbito sino hasta cierto punto del grado de intervención global de la Administración en la acuicultura, ya que durante un largo período su intervención se redujo casi exclusivamente a este aspecto.

Según Alba Riesco (1991), los primeros reglamentos relacionados con la mitilicultura de los que se tiene constancia –directamente vinculados con los cultivos existentes en el puerto de Barcelona– datan de los años veinte del siglo pasado (Real orden de 22 de agosto de 1928 y Real orden de 6 de febrero de 1929), antes, por lo tanto, del inicio de la actividad en Galicia. Los objetivos de estas disposiciones eran bastante limitados tanto en términos espaciales como temáticos, ciñéndose al otorgamiento a una sola empresa –la *Unión Mejillonera de Barcelona*– la titularidad de todos los viveros preexistentes en el puerto de Barcelona.

Con posterioridad, la instalación de viveros se regula por una Real orden del año 1930, que es modificada en el año 1953 (Orden de 16/12/53, BOE nº 356), estableciéndose unos requerimientos mínimos a los solicitantes. En esa época, y de acuerdo con Fernández (2005, p. 11), la mitilicultura carecía de obstáculos administrativos para desarrollarse (como consecuencia de un marco regulador básico), aunque también careció de cualquier tipo de apoyo público tecnológico o financiero.

La anterior normativa sobre instalación de viveros se deroga mediante el Decreto 2559/61, de 30 de noviembre de 1961 (Ministerio de Comercio, BOE de 21 de diciembre), por el que se aprueba el reglamento para la explotación de viveros de cultivo de moluscos en la zona marítima. En el preámbulo de la Ley de cultivos marinos del año 1984, se considera esta actividad ordenada a través de esta norma.

La preocupación de la Administración desde la Real orden del año 1928 hasta el Decreto del año 1961, por el que se aprueba el reglamento para la explotación de viveros de cultivo de moluscos en la zona marítima, fue esencialmente regular la explotación de instalaciones sobre el agua, que denomina “zona marítima”. Se intenta de esta forma responder a la dinámica existente de bateas de mejillones tanto en las aguas de Cataluña primero como posteriormente en las rías gallegas (Alba Riesco, 1991, p. 319). De hecho, la norma del año 1961 viene motivada fundamentalmente por el crecimiento de los cultivos en Galicia.

Este marco legislativo se amplía con una norma de importantes consecuencias para la mitilicultura: el Reglamento para el reconocimiento de la calidad y salubridad de los moluscos, aprobado mediante el Decreto de 14 de junio de 1962. En él se establece a obligatoriedad de depurar aquellos “*moluscos susceptibles de ser consumidos en crudo*” procedentes de “*zonas clasificadas como insalubres*”. La disposición establecía la “*depuración previa en estaciones depuradoras o mediante su estabulación en establecimientos situados en zonas salubres, bajo el control y durante el tiempo que fije en cada caso el Instituto Español de Oceanografía*”.

¹ Modificada en el año 1960 por la Orden de 22 de octubre.

Las consecuencias de este reglamento derivan tanto del propio objetivo del decreto, esto es, que los Gobiernos extranjeros reconocieran los certificados españoles de salubridad de este tipo de productos a los efectos de facilitar las exportaciones, como, sobre todo, de la aparición de un nuevo tipo de actores en esta actividad: los depuradores. Aunque esta actividad nace como un servicio a la producción, el hecho de ser un paso obligado hacia el mercado posibilitó que estas empresas se convirtieran, en la práctica, en intermediarios comerciales. El impacto de esta medida se verifica en el notable crecimiento de las estaciones depuradoras entre los años 1964 y 1975, período en el que se instalaron casi treinta establecimientos (Fernández, 2005, p. 19). Por lo tanto, uno de los mayores impactos derivó de la transformación de los canales comerciales. También cabe destacar que a través de esta norma se establece el primer esfuerzo conocido de creación de un servicio de inspección, cuya responsabilidad era atribuida al Instituto Español de Oceanografía (IEO).

Entre los años 1963 y 1969 una serie de órdenes ministeriales crearon y modificaron los polígonos para emplazar viveros de las provincias marítimas de Ferrol, A Coruña, Vigo, Vilagarcía, Tarragona, Valencia y Alicante. En el año 1974 una nueva orden derogó todas las anteriores y modificó los polígonos de cultivo (Alba Riesco, 1991, p 319). Existe, por lo tanto, una intensa actividad normativa para la ordenación da actividad, que no altera en lo esencial el marco regulador.

A lo largo de los años setenta, la legislación que afecta a los cultivos de mejillón incluye diversas materias, como la incorporación de las grandes leyes reguladoras de la actividad pesquera y marisquera² o el establecimiento de las normas de inspección, comercialización y transporte de mariscos³. Asimismo, se dispone la incorporación y la regulación de la participación del mejillón, junto con otros productos, en los mercados exteriores. A este último objetivo responderían diversas normas promulgadas en los años setenta, en particular, el establecimiento de algunos incentivos a la exportación, como desgravaciones fiscales (1975) o la financiación de capital circulante (1981), aunque en este caso la medida consistía en la incorporación del mejillón y de la ostra a la lista de empresas exportadoras beneficiarias de esta política.

Durante este último período, la intervención pública más determinante fue el freno a la aprobación de nuevas concesiones establecido mediante la Orden de 31/05/76, motivada no tanto por la limitación de espacio como por las evidencias de sobreoferta en los mercados. Esta medida, después de sucesivas prórrogas, también fue adoptada por la Xunta de Galicia, manteniéndose en la actualidad.

La aprobación de la Ley 23/1984, de cultivos marinos (BOE nº 153), de 27 de junio de 1984, marca un punto de inflexión. Su relevancia, a los efectos de nuestro estudio, no deriva tanto del aumento del acervo legislativo en materia de cultivos de mejillón como del hecho de que de paso a la aprobación por parte de las diferentes comunidades autónomas de sus respectivas leyes de cultivos marinos y a la pro-

² Ley 59/1969, de 30 de junio de 1969 (Jefatura de Estado), de ordenación marisquera.

³ Orden ministerial de 25 de marzo de 1970 (BOE nº 84).

gresiva asunción de competencias. Esa disposición estaba orientada fundamentalmente al segmento de los cultivos piscícolas marinos, señalándose precisamente en la exposición de motivos “*la insuficiente legislación reseñada para ordenar estas nuevas ramas de la maricultura*”. Según González Laxe (2003), los principales contenidos de esta norma serían los siguientes:

- a) La definición de una serie de conceptos técnicos, como las definiciones expuestas en el artículo 2º, correspondientes a lo que se entiende por cultivos marinos, puesta o desove, pre-engorde, engorde, repoblación marina, especies marinas, banco cultivado, parque de cultivo, vivero, jaula, criadero, semillero y granja marina.
- b) La reglamentación del procedimiento para asignar concesiones o autorizaciones de acuicultura.
- c) La creación de la figura de las zonas de interés para cultivos marinos.
- d) El establecimiento del mecanismo de coordinación entre las comunidades autónomas y la Administración Central (JACUMAR).
- e) La aplicación del procedimiento y valoración de las sanciones.

El primer hito en la legislación autonómica en materia pesquera lo establece la aprobación de la Lei 2/1985, de ordenación de pesca marítima en aguas de la Comunidad Autónoma de Galicia. El marisqueo y la acuicultura son reguladas a través de una norma complementaria de la anterior: la Lei 15/1985, de 25 de octubre, de ordenación marisquera y de cultivos marinos. En el preámbulo de esta última se señala que “*es necesario refundir en un único texto legal la abundante y dispersa legislación existente*”. Esa apreciación ilustra la existencia de un acervo legislativo relevante en la época. En términos prácticos, consistió esencialmente en una transposición de la reglamentación realizada por la Administración del Estado y en su adaptación al marco autonómico. Estas dos normas definen el primer marco autonómico general para la actividad pesquera, marisquera y acuícola, siendo derogadas por la Lei 6/1993, de pesca de Galicia, actualmente en vigor.

Una relevante medida derivada del desarrollo reglamentario en el ámbito autonómico fue el establecimiento en el año 1986 de los límites máximos en la superficie de las bateas (500 m²) y en la longitud de las cuerdas (12 m), con el fin de reducir la presión sobre el medio marino, siendo esta una de las primeras expresiones normativas guiadas por la protección del medio.

Otro de los primeros campos de actuación legislativa en este inicio de etapa autonómica fue el de sanciones en materia pesquera, marisquera y de cultivos marinos. Esta materia está actualmente regulada a través de la Lei 6/1991, de infracciones en materia de protección de recursos marítimos pesqueros, que derogó el primer marco autonómico en este ámbito, establecido mediante la Lei 5/1985 y la Lei 13/1985⁴.

⁴ Reformadas mediante la Ley 3/1989.

Se abre de este modo un período en el que, a medida que progresa la consolidación de la Administración autonómica, se intensifica la labor legislativa. Esto es particularmente perceptible a partir de los años noventa, período en el que se realiza una intensa actividad reguladora tanto en lo referente a la acuicultura como en referencia específicamente al cultivo de mejillón. En la actualidad, disponen de reglamentación específica aspectos que van desde el número y longitud de las cuerdas o la superficie de las bateas hasta la organización de los polígonos de bateas, los seguros, el abastecimiento de semilla, la transmisión de titularidad, la transmisión *mortis causa*, las prórrogas de las concesiones, el documento de registro y transporte del molusco, las características de las placas identificativas de los viveros, el sistema de fondeo, etc. De hecho, se puede afirmar, siguiendo a Chapela Pérez (2000), que estamos ante uno de los sectores más regulados, sobre todo en aspectos procedimentales.

Supera con mucho el objeto y la naturaleza de este trabajo la realización detallada de un estudio comparado de la legislación establecida sobre la actividad mitilícola tendente a determinar el grado de intervención de la Administración en este subsector respecto a otros sectores de la economía. No obstante, contrastando la información recopilada con las funciones y ámbitos de actuación que reconocemos para el sector público durante el período que va desde el año 1946 hasta el año 1985, observamos que la concreción de la función de planificación y gestión se materializó fundamentalmente en aspectos de reglamentación tanto a través de alguna norma específica de la mitilicultura como a través de figuras más amplias. En ese período, el plano de integración de políticas ambientales que vinculen el desarrollo de las fuerzas productivas a la preservación del medio a penas tiene presencia (García Pérez, 1996, pp. 74-75) y no es hasta los años ochenta cuando la prevención y el control de enfermedades y la salubridad de la producción que se destina al consumo adquieran relevancia en lo reglamentado.

En relación con esto último, resulta ilustrativo el caso de los controles para la detección de toxinas diarreogénicas (DSP), las más comunes en Galicia, cuya primera actuación confirmada en las rías gallegas se produce en el año 1978 (FAO, 2005, p. 87). Sin embargo, las autoridades sanitarias sólo incluyeron los bioensayos para la detección de DSP en sus controles rutinarios para la detección de ficotoxinas con posterioridad y como consecuencia de un agudo brote de gastroenteritis que tuvo lugar en la costa mediterránea española en el año 1981, que afectó a 5.000 consumidores y cuyo origen se identificó en la ingesta de mejillones procedentes de las Rías Baixas (Regera Ramírez, 2003, p. 21). Es decir, la intervención se produce de modo tardío y reactivo ante un problema grave que incidió de modo muy negativo en la imagen del mejillón gallego entre los consumidores⁵. En la actualidad, además de biotoxinas –DSP, ASP (*Amnesic Shellfish Poisoning*) y PSP (*Para-*

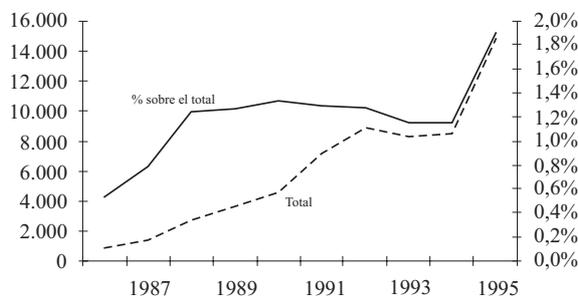
⁵ Noticias relacionadas con este suceso aparecieron en toda la prensa nacional (véase, por ejemplo, *El País*, de 22 de septiembre de 1981).

lytic Shellfish Poisoning)—⁶, la labor de control realizada por el organismo competente —el Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia (INTECMAR)—, incluye la contaminación química en el medio marino (evolución de metales pesados, organoclorados e hidrocarburos), así como análisis oceanográficos y de fitoplancton, microbiología y patología.

Por lo que respecta al *apoyo financiero*, los instrumentos que se articulan en el período preautonómico no estaban destinados al lanzamiento, mantenimiento y refuerzo de esta producción, sino que simplemente se engloban dentro de un conjunto de incentivos a productos con interés para la exportación y vinculados a esa participación en mercados exteriores. No existieron, por lo tanto, medidas de apoyo financiero al nacimiento y consolidación de este subsector.

A partir de mediados de los años ochenta, la situación cambia radicalmente en función de dos factores: la asunción efectiva de las competencias en materia de pesca por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia⁷ y la integración de España en la Comunidad Económica Europea. El análisis detallado de los primeros años de actuación tanto de la Administración autonómica como de los fondos europeos resulta ilustrativo del cambio ocurrido, configurando un panorama que en términos generales prevalece actualmente.

Gráfico 1.- Presupuesto total de la Consellería de Pesca (obligaciones reconocidas) y porcentaje sobre los presupuestos totales de la Comunidad Autónoma, 1986-1995 (en miles de pesetas)



FUENTE: Caixa Galicia: *A economía galega* (varios años).

La evolución del gasto de la Consellería de Pesca (su nombre varió a lo largo de las distintas legislaturas, de modo que adoptamos este como genérico) resulta ejemplificador del tipo de actuación de este organismo, con unas características

⁶ De acuerdo con la normativa vigente determinada por el Reglamento CE nº 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

⁷ El Real decreto 1634/1980, de 31 de julio, transfiere competencias a la Xunta de Galicia en materia de trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca. El traspaso en materia de acuicultura y marisqueo se realizó a través del Real decreto 3318/1981, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de agricultura y pesca. La redacción de normativa propia se inicia con la Ley 15/1985, de ordenación marisquera y cultivos marinos.

ejemplificador del tipo de actuación de este organismo, con unas características esenciales que se mantienen en la actualidad. Así, empezando por la capacidad de gasto, se observa, como es lógico, un incremento significativo, pasando de un total de 816 millones de pesetas (4,91 millones de euros) en el año 1986 a 14.818 (89,06 millones de euros) en el año 1995. En el año 2005 la Ley de presupuestos de Galicia recogía créditos por valor de 215,14 millones de euros, que representaban el 2,37% del gasto de la Administración autonómica. Es decir, la Consellería de Pesca se caracterizó por una intervención no especialmente voluminosa en términos económicos globales. La incorporación de España a la CEE supone un notable cambio en el escenario que existía hasta ese momento, concatenándose con la acción de la Administración autonómica. El impacto fue especialmente notable en los ámbitos normativo y financiero.

Cando Galicia se incorpora a la CEE, la política de ayudas a la actividad pesquera acaba de ser modificada en el año 1983, sustituyéndose las medidas de carácter anual existentes previamente por una programación plurianual bajo un esquema de ayudas en favor de la reestructuración de las actividades de la pesca. Durante el período 1986-1988, la política regional comunitaria estaba constituida por un sistema de ayudas y préstamos en el que destacaban las acciones de los tres fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y, en el campo de las estructuras agrícolas, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación). En total, en ese primer período 1986-1989, se canalizaron fondos estructurales comunitarios para Galicia por importe de 39.773,6 millones de pesetas (239,04 millones de euros) que, tal y como se puede observar en la tabla 1, incidieron tanto sobre la creación de capital social fijo (FEDER) como sobre la cualificación de los recursos humanos (FSE) y como sobre el desarrollo de los sectores productivos (FEOGA-O). Aplicables específicamente al campo de la pesca y de la acuicultura, se aportaron fondos por importe de 5.258,4 millones de pesetas, derivadas de los Reglamentos CEE nº 355/77, CEE nº 2908/83 y CEE 4028/86. Dados los presupuestos de que disponía tanto la Xunta de Galicia como la Consellería de Pesca, el peso de estas aportaciones no resulta en absoluto despreciable.

Una muestra expresiva de las consecuencias más directamente apreciables de la entrada en la Comunidad fue el establecimiento por primera vez de instrumentos financieros de apoyo a la actividad, de acuerdo con el Reglamento 4028/86, que recoge la aplicación de la Política Pesquera Común al ámbito de las estructuras de la pesca, soportando esta política con la correspondiente partida presupuestaria. La aplicación del reglamento tenía que realizarse mediante un programa de orientación plurianual con una duración mínima de 5 años, que se estableció para el período 1987-1991. Este reglamento es implementado en el Estado español mediante el Real decreto 219/87, en el que se establecían ayudas para proyectos de cultivos marinos intensivos en viveros flotantes. Se requería una inversión mínima de 7 millones de pesetas, con un porcentaje de ayuda que podía alcanzar el 50% de la inversión,

de la cual un 40% procedía de los fondos FEOGA y un 10% del Estado. El importe que alcanzaron estas ayudas en los dos primeros años de vigencia se recoge en la tabla 2.

Tabla 1.- Fondos estructurales de la CEE aprobados para Galicia (en millones de pesetas)

ACCIONES	1986			1987			1988			TOTAL		
	Com. CC.AA.	Comp. Estado	Total	Com. CC.AA.	Comp. Estado	Total	Com. CC.AA.	Comp. Estado	Total	Com. CC.AA.	Comp. Estado	Total
FEDER												
Carreteras		2.842,8	2.842,8	2.724,9	250,0	2.974,9	2.755,9	1.305,0	4.060,9	5.480,8	4.397,8	9.878,6
Infraestructuras de transporte		2.644,0	2.644,0		1.236,9	1.236,9					3.880,9	3.880,9
Puertos				617,5		617,5	717,6	142,9	860,5	1.335,1	142,9	1.478,0
Obras hidráulicas				717,5		717,5	1.415,7		1.415,7	2.133,2		2.133,2
Empresas industriales		477,0	477,0								477,0	477,0
TOTAL FEDER		5.963,8	5.963,8	4.059,9	1.486,9	5.546,8	4.889,2	1.447,9	6.337,1	8.949,1	8.898,6	17.847,7
FSE												
Acciones dirigidas a jóvenes	493,2	1.842,3	2.335,5	232,9	2.429,2	2.662,1	363,0	2.703,9	3.066,9	1.089,1	6.975,4	8.064,5
Acciones dirigidas a adultos		737,7	737,7	762,7	1.071,9	1.834,6	57,3	1.307,6	1.364,9	820,0	3.117,2	3.937,2
Acciones específicas		2,2	2,2		11,9	11,9					14,1	14,1
TOTAL FSE	493,2	2.582,2	3.075,4	995,6	3.513,0	4.508,6	420,3	4.011,5	4.431,8	1.909,1	10.106,7	12.015,8
				Reg. CEE nº 355/77								
Pesca		321,1	321,1		358,6	358,6		724,1	724,1		1.403,8	1.403,8
Agricultura		210,2	210,2		366,3	366,3		710,9	710,9		1.287,4	1.287,4
Total		531,3	531,3		724,9	724,9		1.435,0	1.435,0		2.691,2	2.691,2
				Reg. CEE nº 2908/83 e nº 4028/86								
Barcos: modernización		183,8	183,8		203,7	203,7		311,4	311,4		698,9	698,9
Barcos: construcción		577,1	577,1		1.054,1	1.054,1					1.631,2	1.631,2
Acuicultura		201,4	201,4		271,9	271,9		1.051,2	1.051,2		1.524,5	1.524,5
Total		962,3	962,3		1.529,7	1.529,7		1.362,6	1.362,6		3.854,6	3.854,6
				Reg. CEE nº 797/85								
Indemnizaciones comp. de montaña		354,8	354,8		682,4	682,4	276,0	920,0	1.196,0	276,0	1.957,2	2.233,2
R.E.P.L.E.		69,3	69,3	0,2	197,8	198,0	114,5	427,8	542,3	114,7	694,9	809,6
Mejora explot. ganaderas extensivas		15,5	15,5	23,8	45,3	69,1		44,1	44,1	23,8	104,9	128,7
Medidas de ayuda forestal	32,6	49,7	82,3	24,0	53,4	77,4	25,0	32,1	57,1	81,6	135,2	216,8
Total	32,6	489,3	521,9	24,0	978,9	1.002,9	415,5	1.424,0	1.839,5	472,1	2.892,2	3.364,3
TOTAL FEOGA-O	32,6	1.982,9	2.015,5	24,0	3.233,5	3.257,5	415,5	4.221,6	4.637,1	472,1	9.438,0	9.910,1
TOTAL	525,8	10.528,9	11.054,7	5.079,5	8.233,4	13.312,9	5.725,0	9.681,0	15.406,0	11.330,3	28.443,3	39.773,6

FUENTE: Consellería de Economía y Hacienda (1989).

Tabla 2.- Ayudas a los cultivos en batea en Galicia de acuerdo con el Real decreto 219/87

CONVOCATORIA	Nº SOLICITUDES	INVERSIÓN (en pesetas)
1987	73	1.168.333.500
1988	93	1.585.668.379

FUENTE: Pérez Sánchez (1996).

El ámbito de estas ayudas se vio ampliado con el Real decreto 495/88, cuya principal característica era la ampliación de las ayudas a las inversiones inferiores a

7 millones de pesetas. Esta es una cuestión de relevancia dada la importante presencia de economías familiares en la mitilicultura. Mediante esta convocatoria, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) ofertaba subvenciones que iban del 10 al 50% de la inversión elegible. En la misma dirección, el Real decreto 535/87 posibilitaba el acompañamiento de las medidas anteriores de créditos que permitían anticipar el importe de las ayudas.

La aplicación del Reglamento 4028/86 tuvo como principal consecuencia en la mitilicultura una importante renovación de la flota auxiliar y constituyó la principal línea de subvención que recibió esta actividad. Otras líneas de subvención habilitadas por el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM), de acuerdo con este reglamento, fueron las ayudas para la promoción de producto que no estuviera orientada en función de marcas comerciales, ni hiciera alusiones a regiones o a países determinados. La ayuda consistió en un máximo del 25% de la inversión a fondo perdido. El resultado de estas ayudas fue, en primer lugar, la campaña en el año 1986 de promoción directa en los principales centros de consumo del Estado (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao), cuyo coste fue de 19 millones de pesetas. En el año 1987, se realizó una campaña de mejora de la imagen del mejillón en televisión, durante los meses de febrero y marzo, para contrarrestar los efectos sobre la percepción del consumidor de la marea roja del año anterior. Esa campaña recibió 48 millones de pesetas (Pérez Sánchez, 1996, p. 327).

Debemos señalar que también la Consellería de Pesca contribuyó económicamente al desarrollo de esta actividad, particularmente con la Orden de 4 de agosto de 1988, que contemplaba una ayuda máxima del 20%, sin superar los 10 millones de pesetas, para proyectos de modernización y diversificación de los cultivos en bateas.

En el año 1989 comienza una nueva etapa en la política regional comunitaria que finaliza en el año 1993. Tras la reforma de los fondos estructurales en el año 1988, Galicia se convierte en Región Objetivo nº 1, al tener un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria. Esto le permitió mantener el acceso a los tres fondos estructurales.

Transcurrido el primer período de planificación, en el año 1993 los distintos instrumentos aplicados a la reestructuración de las actividades de la pesca se integraron en un sólo (Reglamento 2080/93/CEE): el Instrumento Financiero de Orientación da Pesca (IFOP). Integrado en el dispositivo general de los fondos estructurales y siguiendo la reforma de estos del año 1992, el IFOP posee un doble rol: de un lado, contribuir al funcionamiento del mercado y constituir una parte integrante de la Política Comunitaria de Pesca y, por otro, contribuir a la realización del objetivo 5a (adaptación de las estructuras pesqueras) de la cohesión económica y social de la Unión Europea. Además de este nuevo instrumento, el sector pesquero puede beneficiarse también de las intervenciones de otros fondos estructurales –FEDER y

FSE concretamente— en las regiones clasificadas como objetivos 1, 2 y 5 b, o de fondos procedentes de la Iniciativa Comunitaria PESCA.

En total, para este nuevo período (1994-2000), los fondos europeos para la Comunidad Autónoma de Galicia directamente destinados al sector pesquero a través del IFOP alcanzaron un valor de 42.617 millones de pesetas (256,13 millones de euros) mientras que la Iniciativa Comunitaria PESCA contribuyó con un total de 1.914 millones de pesetas (11,5 millones de euros). Sumadas a las anteriores, las aportaciones de las empresas privadas y de la Administración General del Estado, el total de la inversión programada ascendió a 72.179 millones de pesetas (433,8 millones de euros) en el caso del IFOP y 2.972 millones de pesetas (17,86 millones de euros) en el caso de la Iniciativa Comunitaria PESCA (CES, 1998).

Un notorio ejemplo de la aplicación de estos fondos en el ámbito de la mitilicultura y que a la postre resultó un hito clave en el desarrollo y vertebración de esta actividad fue la creación del Consejo Regulador del Mejillón de Galicia en el año 1994. Para este fin se dispuso una partida de 1.000 millones de pesetas a través de la PESCA con cargo al presupuesto del FEOGA en el período 1994-2000.

El Programa Operativo del IFOP 2000-2006 tiene carácter plurirregional y, por lo tanto, hay un único programa para todo el Estado español. No obstante, existe un acuerdo concertado sobre la regionalización de su financiación que figura en la tabla 3 para el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En conjunto, el programa IFOP tuvo un incuestionable impacto en el proceso de modernización de la mitilicultura, particularmente en lo que se refiere a la mejora de la flota y de las bateas. Así, entre los años 1994 y 2006 se aprobaron un total de 1.056 ayudas a la construcción y modernización de barcos auxiliares, lo que en la práctica indica que casi la totalidad de la flota se vio favorecida por los fondos proporcionados por este programa. De estas, 351 fueron destinadas a la construcción de barcos nuevos, de modo que sólo en estos doce años se renovó aproximadamente la tercera parte de la flota.

La afluencia de estos fondos no sólo significó una mejora cualitativa de la flota sino también cuantitativa, ya que ésta, según el registro de buques de Galicia, pasó de 982 unidades en el año 1998 a 1.114 a principios del año 2008. Entre los años 1998 y 2006 se aprobaron un total de 305 ayudas para la construcción de barcos, de modo que una parte de las nuevas unidades sustituyeron a embarcaciones antiguas y otra representó un incremento de la flota. Debemos señalar que ese incremento pudo ser debido en buena parte a la construcción de embarcaciones pequeñas (tipo lancha), ya que entre los años 1998 y 2008 las unidades de la flota con eslora inferior a 8 m pasaron de 93 a 233.

El otro gran objeto de las ayudas fueron las bateas para las que, a lo largo de los dos períodos de IFOP, se aprobaron 1.168 programas, lo que representa algo más de la tercera parte del total de bateas, correspondiendo la mayor parte (1.047) a la construcción. En definitiva, también en este ámbito se produce una importante re-

novación del capital fijo. A la vista de lo anterior, podemos sintetizar en tres notas el papel de los fondos IFOP en la modernización del capital fijo de la mitilicultura: en primer lugar, el notable incentivo para la inversión que supusieron, pues, tal y como se recoge en la tabla 3, la financiación pública era del 40% en el caso de la flota y del 50% en el caso de las bateas. En segundo lugar, el extenso proceso de modernización alcanzado como resultado de este programa, en el que la práctica totalidad de la flota se vio beneficiada. Y, en tercer lugar, el aumento de la flota impulsado fundamentalmente por la construcción de nuevas planeadoras.

Tabla 3.- Programa operativo de Galicia 2000-2006. IFOP (en euros corrientes sin reserva de eficacia)

	AYUDA COMUNITARIA		PÚBLICA/XUNTA		PÚBLICA/AGE		PRIVADA		COSTE ELEGIBLE TOTAL	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Ajuste del esfuerzo pesqueiro	17.703.286,35		2.950.547,73		2.950.547,73				23.604.381,81	100
Despiazamentos	15.449.490,95	75,0	2.574.915,16	12,5	2.574.915,16	12,5			20.599.321,27	100
Exportaciones / Otros fines	2.253.795,40	75,0	375.632,57	12,5	375.632,57	12,5			3.005.060,54	100
Sociedades mixtas										
Renovación y modernización flotas pesqueras	189.286.216,42		13.482.059,79		13.482.059,79		323.032.148,14		539.282.484,14	100
Construcción de nuevos buques	151.988.487,04	35,0	10.856.316,04	2,5	10.856.316,04	2,5	260.551.644,97	60,0	434.252.764,09	100
Modernización de buques existentes	37.297.729,38	35,0	2.625.743,75	2,5	2.625.743,75	2,5	62.480.503,17	59,5	105.029.720,05	100
Desarrollo y modernización del tejido productivo y distribución	232.171.252,39		47.342.372,56		47.342.372,56		325.481.434,74		652.337.432,25	100
Protección y desarrollo de recursos pesqueros en ZMC										
Acuicultura	61.873.204,48	35,0	13.258.543,39	7,5	13.258.543,39	7,5	88.390.297,26	50,0	176.780.588,52	100
Equipamiento de puertos	25.326.950,58	40,0	3.165.867,32	5,0	3.165.867,32	5,0	31.658.685,23	50,0	63.317.370,45	100
Transf. y comercializ. productos de la pesca										
Tansf. y comercializ. productos de la pesca	97.248.578,61	35,0	20.838.982,85	7,5	20.838.982,85	7,5	138.926.538,29	50,0	277.853.082,60	100
Comercialización	47.722.518,72	35,9	10.078.979,00	7,5	10.078.979,00	7,5	66.505.913,96	49,5	134.386.390,68	100
Otras medidas	80.622.726,68		17.398.896,74		7.631.800,95		1.382.279,76		107.035.704,13	100
Pesca costera artesanal	14.579.183,35	75,0	2.429.863,89	12,5	2.429.863,89	12,5			19.438.911,13	100
Medidas socioeconómicas	5.206.850,34	75,0	867.808,39	12,5	867.808,39	12,5			6.942.467,12	100
Promoción y búsqueda de nuevas salidas	18.490.155,42	76,4	4.560.245,45	18,9			1.141.874,92	4,7	24.192.275,79	100
Acciones de los profesionales	24.472.191,17	75,0	4.078.698,53	12,5	4.078.698,53	12,5			32.629.588,23	100
Paralizaciones temporales	15.620.551,01	75,0	5.206.850,34	25,0					20.827.401,35	100
Acciones innovadoras	2.253.795,39	75,0	255.430,14	8,5	255.430,14	8,5			3.005.060,51	100
Asistencia técnica	901.518,16		300.506,05						1.202.024,21	100
Estudios	901.518,16	75,0	300.506,05	25,0					1.202.024,21	100
Publicidad										
Informes para la evaluación, seguimiento y otras										
TOTAL	520.685.000,00		81.474.382,87		71.406.781,03		649.895.862,64		1.323.462.026,54	

FUENTE: Ramos Mulero (2001).

Tabla 4.- Ayudas a la mitilicultura derivadas del Programa Operativo IFOP 1994-1999

OBJETO DEL PROYECTO	COSTES ELEGIBLES (en euros)	AYUDA PAGADA (en euros)	Nº PROYECTOS
Total mejillón P.O. IFOP 1994-1999	34.962.166,43	21.067.616,23	721
Construcción barcos auxiliares	17.010.480,79	10.333.424,08	89
Modernización barcos auxiliares	3.844.816,90	2.312.116,55	203
Construcción bateas	13.512.828,50	8.073.815,59	391
Modernización bateas	388.600,09	232.470,85	35
Otros	205.440,16	115.789,15	3

FUENTE: Xunta de Galicia. Dirección General de Estructuras y Mercados de la Pesca.

Tabla 5.- Ayudas a la mitilicultura derivadas del Programa Operativo IFOP 2000-2006

OBJETO DEL PROYECTO	COSTES ELEGIBLES (en euros)	AYUDA PAGADA (en euros)	Nº PROYECTOS
Total mejillón P.O. IFOP 2000-2006	92.267.747,22	44.047.427,60	1.509
Construcción barcos auxiliares	46.054.835,68	21.921.756,88	262
Modernización barcos auxiliares	14.198.779,54	6.416.042,34	502
Construcción bateas	29.034.294,10	14.245.447,53	656
Modernización bateas	1.678.438,20	815.738,66	86
Otros	1.301.399,70	648.442,19	3

FUENTE: Xunta de Galicia. Dirección General de Estructuras y Mercados de la Pesca.

No podemos dejar de poner de manifiesto un cierto efecto indirecto de la entrada en la CEE en el año 1986, como fue el reforzamiento del proceso asociativo en marcha y que en aquel momento constituía ya uno de los ejes centrales sobre los que se construía la estrategia de esta actividad. Así, con el fin de acceder a las ayudas y disponer de las competencias que la CEE concedía a las organizaciones de productores, varias de estas fueron creadas, bien *ex-novo*, bien red denominando asociaciones anteriores. En el año 1979 el número de asociaciones era de 22 (Fernández, 2005, p. 35), número que se mantiene en el año 1989 (Bea Pérez *et al.*, 1989); sin embargo, en el año 1995 el total de asociaciones y de organizaciones había crecido hasta alcanzar las 36. Más importante aún es el incremento de la intensidad asociativa: pasa de 1.072 bateas no integradas en ninguna organización en el año 1989 a sólo 478 en el año 1995. En definitiva, las ayudas y competencias atribuidas a las organizaciones de productores pudieron constituir un incentivo para el asociacionismo productivo, reforzando así el proceso que estaba emergiendo dentro de la mitilicultura, pero no fueron el detonante de la dinámica asociativa de esta actividad.

Por lo que respecta al *apoyo tecnológico*, durante los primeros cuarenta años de existencia de la mitilicultura tan sólo se realizaron algunas acciones puntuales, más por inquietud de algunos técnicos relacionados con el sector que por la presencia de un programa definido de investigación, y sólo se produjeron interacciones con la comunidad científica en la etapa contemporánea, cuando esta actividad era ya una

realidad palpable (MAPA, 2001, p. 56). Y esto a pesar de que en la etapa preautonómica ya existía una cierta infraestructura de investigación pesquera en Galicia, como el Instituto Oceanográfico de Vigo (IEO), fundado en el año 1917, o el Instituto de Investigaciones Marinas (CSIC), creado en el año 1951. Es decir, durante la fase de desarrollo de esta actividad no existió nada que podamos calificar de política tecnológica destinada a mejorar las capacidades existentes en la producción de mejillón.

De nuevo, el estado de las autonomías supuso un sustancial cambio frente a la situación de partida. Tomando como muestra el período 1982-1997, se observa que la Xunta de Galicia, a través de la *Consellería de Pesca* y la *Secretaría General para la I+D*, fue la principal fuente de financiación de la investigación ligada al mejillón, aportando fondos a treinta y uno de los cuarenta proyectos desarrollados sobre esta especie en este período (MAPA, 2001). Se pone de manifiesto la importancia de una política descentralizada de I+D ya que, de otro modo, especies muy ligadas a un territorio determinado, como es el caso del mejillón, podrían quedar al margen de la política de I+D y, en consecuencia, encontrar dificultades muy superiores para generar nuevo conocimiento formalizado.

Otro dato ilustrativo del cambio ocurrido nos lo proporciona también el *Libro blanco de la acuicultura* (MAPA, 2001), donde se señala que a la altura del año 1999 el 31% de los investigadores españoles en acuicultura, tanto pertenecientes a centros públicos estatales o autonómicos como a departamentos universitarios, tienen su centro de trabajo en Galicia, convirtiéndose en la Comunidad con mayor número de recursos humanos dedicados a esta materia.

El grado de desarrollo de las infraestructuras y relaciones para la innovación que se ha alcanzado en la actualidad nos permite hablar de la existencia de un sistema gallego de innovación pesquera, integrado, además de por las empresas del sector, por centros de formación, centros de investigación, centros tecnológicos, centros de control de la calidad, universidades, etc. (Rodríguez 2003, 2007), cuyas principales infraestructuras públicas se recogen en el cuadro 1.

En materia de educación, y al margen de experiencias puntuales, cabe señalar que sólo desde hace unos pocos años podemos hablar de políticas de formación adecuadas a las necesidades de los cultivos marinos. Así, a efectos meramente ilustrativos, podemos decir que el Instituto Gallego de Formación en Acuicultura (IGafa) no fue creado hasta el año 1992.

En definitiva, no sólo la asunción de competencias por parte de la Administración autonómica contribuyó a dar un mayor impulso a esta actividad económica (Chapela Pérez, 2003) sino que en la actualidad existe una política de planificación y gestión, que se materializa en una extensa reglamentación, en una política de ordenación de los recursos y en la prevención y control sanitario, en instrumentos financieros de apoyo, en una política tecnológica y en la definición de los mecanismos de control e inspección.

Cuadro 1.- Elementos públicos del Sistema de Innovación de la Pesca Gallega

ORGANISMOS	INVESTIGADORES	ADSCRIPCIÓN
CENTROS DE INVESTIGACIÓN		
CIMA	26*	Xunta de Galicia
IIM-CSIC	25	CSIC
IEO-A Coruña	16	IEO
IEO-Vigo	53	IEO
CENTROS TECNOLÓGICOS		
CECOPESCA (privado)		ANFACO
CETMAR		Xunta de Galicia Ministerio de Ciencia y Tecnología
Instituto de Acuicultura		Universidad de Santiago Compostela
UNIVERSIDADES (CURSO 1998-1999)		
Universidad de Santiago de Compostela	2.047	
Universidad de A Coruña	1.083	
Universidad de Vigo	1.354	
Centros para la Promoción de la Calidad		
INTECMAR	10	Xunta de Galicia
ORGANISMOS DISEÑADORES DE LA POLÍTICA CIENTÍFICA		
Secretaría General de I+D		Xunta de Galicia
Consellería de Educación y Ordenación Universitaria		Xunta de Galicia
ORGANISMOS DISEÑADORES DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA		
Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos		Xunta de Galicia
*Incluye a los investigadores de los tres centros del CIMA.		

FUENTE: Elaboración propia.

Esta acción se ve fuertemente impulsada y favorecida por la incorporación a la CEE, tanto en el ámbito normativo como de modo particularmente notable en el financiero, contribuyendo a través de los fondos estructurales a la renovación de la flota, a las políticas comerciales, a la creación del Consejo Regulador del Mejillón de Galicia, etc. Es decir, la aportación de los fondos comunitarios se materializó tanto a través de las medidas específicas como de las destinadas a la creación de capital social fijo, en un apreciable impulso al desarrollo y modernización de la mitilicultura gallega.

4. CONTROL E INSPECCIÓN

Por lo que respecta a la función de inspección y control, también podemos distinguir dos épocas claramente diferenciadas marcadas por la puesta en marcha de la Xunta de Galicia. Así, en la etapa preautonómica la función de control e inspección está acotada por el escaso número de cuestiones reglamentadas. Aún así, la laxitud fue casi total, como mostró posteriormente la enorme falta de concordancia entre el número de bateas y el número de concesiones, entre el emplazamiento real y el emplazamiento legal de muchos viveros y entre el titular nominal y el titular efectivo, que emergieron con la reordenación de los polígonos acometida en el año 1993.

Esta falta de cumplimiento de la legislación respecto de la instalación de bateas es recogida por Pérez Sánchez (1999) mediante una encuesta realizada en el ámbito de la ría de Arousa. Aún más, como indica González Vidal (1980) para el caso del marisqueo, y que consideramos extensible a la mitilicultura, la continua infracción de normas y de legislación del mar no es corregida ni sancionada por ninguno de los órganos representativos de la Administración; en particular por las autoridades de Marina, que desplazarán de la competencia civil del mar a los tribunales ordinarios de justicia y a la autoridad gubernativa, y que o bien se inhibían o bien se veían impotentes en esta materia.

Incluso la Lei 5/1985, de 11 de junio, de sanciones en materia pesquera, marisquera y de cultivos marinos, señalaba en su preámbulo que “*se evitan determinadas lagunas legales existentes en la anterior legalidad que, aparentando mayor dureza represiva, convertían de hecho el tratamiento sancionador en meramente ilusorio*”, evidenciando las carencias o debilidades efectivas existentes en la época en materia de control y sanción.

La aprobación de la Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia, significa un punto de inflexión en esta dinámica, dado que establece un marco regulatorio general y, además, crea un cuerpo funcional específico para la realización de determinadas funciones de control e inspección: el Servicio de Protección de Recursos (dependiente de la Consellería de Pesca) “*con el fin de asegurar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de pesca, marisqueo y acuicultura*” (artículo 89.1). Se aprecia que aún en la actualidad la actuación de la Xunta de Galicia se caracteriza por un cierto *laissez faire*, incluso a la hora de exigir el cumplimiento de las cuestiones reglamentadas. Esa circunstancia puede tener sus raíces en el tipo de relación establecido por la inhibición que con anterioridad manifestó la autoridad de Marina. Por otro lado, ese distanciamiento no sólo con el sector mitilícola sino con el conjunto de los sectores do mar puede tener otras raíces históricas. Así, por ejemplo, en la *Comisión de Dirección del Plan Marisquero* del año 1970 no figuraban representantes del sector productivo, circunstancia que derivó en una inadecuación de las políticas a la realidad socioeconómica donde se pretendían implementar, a la vez que motivó a la desconfianza por parte de los supuestos beneficiarios del plan. Se apuntaló, de este modo, el distanciamiento entre la Administración y el administrado.

La función de control no finaliza en la propia actividad mitilícola o en otras actividades pesqueras-marisqueras, sino que incluía, ya según el artículo 16 de la Ley de ordenación marisquera de 30 de junio de 1969, el control de los residuos industriales o urbanos que pudieran afectar a la calidad de las aguas, en particular en las zonas declaradas de interés marisquero, al objeto de salvaguardar la calidad y salubridad de los moluscos que se producen en ellas.

Aunque desde el año 1977, y como consecuencia de una marea roja en el año anterior, el IEO venía realizando controles sobre el fitoplancton tóxico en toda la costa gallega (Duran *et al.*, 1990, p. 133), como ya vimos de modo limitado, la

Administración autonómica supuso un impulso a esta función, tanto mediante la reunificación de las diversas líneas de control fitoplanctónico, microbiológico y químico como a través de la ampliación del rango de acciones desempeñadas. Así, en primer lugar, a través del Decreto 328/1986 se regula el control de toxinas en aguas gallegas, que sería modificado posteriormente en diversas ocasiones. En el año 1992 se creó el Centro de Control del Medio Marino de Galicia (CCMM), que agrupó en una única institución diversas redes de control ya creadas, cuya finalidad era tanto el control de la calidad de la producción como el seguimiento y control de la calidad ambiental de las aguas costeras gallegas. En el año 1995 se delega en este centro a plena competencia para a clasificación de las zonas de producción y la capacidad para decretar su apertura y cierre. Desde el año 2004, INTECMAR asume las competencias atribuidas al CCMM, que desaparece, integrando las funciones de control de la calidad del medio marino, de aplicación de las disposiciones legales en materia de control técnico-sanitario de los productos del mar y de asesoría técnico-científica sobre pesca, marisqueo y acuicultura en el ámbito de las zonas de producción en aguas competencia de la Comunidad Autónoma.

En un contexto en el que, por un lado, la confianza del consumidor nacional en la salubridad de los productos marisqueros es muy sensible ante las informaciones sobre episodios de biotoxinas (mareas rojas) o intoxicaciones y, por otro, el ámbito normativo nacional y europeo es cada vez más exigente, la disponibilidad de un centro de control como INTECMAR supone un claro soporte competitivo para el sector, en tanto que garantiza la salubridad del producto que sale al mercado. De acuerdo con García Negro (1998), su reconocimiento internacional es tal que incluso fue objeto de exportación (gratuita) a centros de producción de mejillón de diversas partes del mundo.

No obstante, si el resultado actual en cuanto a control de biotoxinas puede considerarse como claramente positivo, de la labor de control de las aguas no se derivan acciones, hoy en día, que permitan hablar de resultados estimables⁸. Es decir, existe un adecuado control de calidad de las aguas, pero no se establecen los medios necesarios para mejorar las deficiencias medidas en su calidad.

5. CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL FIJO

Hasta ahora analizamos el papel de las Administraciones en aquellas cuestiones estrechamente relacionadas con la mitilicultura, pero su responsabilidad se extiende a otras políticas transversales que también es preciso revisar a la hora de conocer su contribución global a la dinamización de las fuerzas productivas. En este sentido, y con respecto a la creación de capital social fijo, el Estado español no alcanzó la superación de los déficits infraestructurales que limitaban la capacidad competitiva

⁸ Sirva de ejemplo la noticia publicada en *La Voz de Galicia* el 11/07/2007 en la que se recogía la denuncia presentada por la Federación Gallega de Cofradías de Pescadores ante la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Galicia por la contaminación que padecen los bancos marisqueros.

de las producciones del sector pesquero en general y del mitilícola en particular (García Negro, 1998).

En el desarrollo de este apartado expondremos, en primer lugar, una visión cuantitativa, que ilustraremos a continuación en términos prácticos mediante la exposición detallada del estado de desarrollo de algunos de los más relevantes ámbitos de creación de capital público. Así tenemos, en primer lugar, de acuerdo con Reig (1997, 2000), que los stocks de capital público de la economía gallega tendieron a lo largo del tiempo a incrementar su participación en el volumen total estatal. Pasaron de representar un 6,10% del total nacional en el período 1964-1975 a un 6,77% en el intervalo 1993-1995, aunque su crecimiento fue irregular a lo largo de los diversos períodos. Este dato, sin embargo, no expresa los términos del proceso de convergencia ni el posicionamiento relativo que alcanza la economía gallega en función del nivel de atraso de que partía y del esfuerzo inversor realizado en ese período.

A estos efectos, incorporamos nuevos indicadores como la dotación de capital público productivo por habitante y la de capital público por km². En la tabla 6 recogemos los datos que nos permiten profundizar en el análisis iniciado, comprobando como el posicionamiento relativo de Galicia no mejora substantivamente. De hecho, el indicador de dotación de capital público por habitante muestra una evolución destacada, provocada por la inversión realizada, y también de manera significativa por un descenso de la población superior a la media del Estado.

Tabla 6.- Capital público por habitante y capital público productivo por km² (Media nacional = 100)

	CAPITAL PÚBLICO POR HABITANTE		CAPITAL PÚBLICO PRODUCTIVO POR km ²	
	1964-1975	1993-1995	1964-1975	1993-1995
Andalucía	95,42	88,19	86,74	102,69
Aragón	144,61	113,09	68,41	46,32
Asturias	119,12	101,47	177,55	167,44
Baleares	93,53	98,08	164,63	138,27
Canarias	98,06	118,07	221,57	241,84
Cantabria	114,98	120,64	133,98	158,84
Castilla-La Mancha	90,76	83,10	41,47	40,61
Castilla y León	139,52	109,25	63,68	44,69
Cataluña	78,27	87,95	234,87	223,99
Extremadura	87,21	89,96	47,47	39,10
Galicia	93,78	110,35	104,90	103,94
La Rioja	140,63	94,34	86,71	112,55
Madrid	97,13	111,89	469,67	530,65
Murcia	92,63	91,99	65,77	109,14
Navarra	129,15	138,83	97,53	98,33
País Vasco	113,34	114,78	403,98	438,02
C. Valenciana	89,65	97,24	166,04	204,20

FUENTE: Reig (2000).

La evolución de la dotación de capital productivo por km² respecto de las restantes comunidades del Estado muestra un empeoramiento de la posición relativa gallega. Esta dinámica viene determinada, en primer lugar, por un crecimiento más

rápido del capital público social que del capital público productivo: mientras el primero crece a una tasa del 7,64% para el período 1964-1995, el segundo lo hace a una tasa del 4,84%. Pero esta media puede resultar poco deseable ya que se sitúa entre regiones con una alta dotación de capital público productivo por habitante (Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid o País Vasco) y aquellas otras de una gran extensión territorial y con poca población y en las que existen grandes áreas que requieren de escasas infraestructuras (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Extremadura).

En definitiva, tenemos que, en el caso de la economía gallega y situándonos en el mejor de los casos, la dotación de capital fijo se sitúa ligeramente por encima de la media nacional. No obstante, la capitalización actual sigue estando notoriamente distante de las regiones más desarrolladas del Estado, por lo que encontramos una primera restricción a la consecución de ventaja competitiva territorial respecto del entorno próximo. Esta restricción puede ser más significativa si consideramos el carácter periférico de Galicia.

En términos prácticos y sin pretensión de exhaustividad, y atendiendo fundamentalmente a algunos hitos significativos y representativos del desarrollo del capital público en Galicia, veremos como efectivamente la intervención de la Administración muestra por igual luces y sombras y que el retraso en la creación de infraestructuras constituye una pauta. Así, hasta el comienzo de la década de los años ochenta, la telefonía en Galicia no era automática, lo que frenaba las comunicaciones. Este retraso continúa hoy en lo referente a la disponibilidad de banda ancha. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Industria, Turismo e Comercio en el mes de marzo del año 2005, en la Orden ITC/701/2005, de 17 de marzo, algo más de dos millones de gallegos (concretamente, 2.031.749 habitantes, el 74% de la población) tiene acceso a servicios de banda ancha. En términos territoriales, únicamente se cubre un 19% del territorio, dejando fuera de la zona de cobertura al 43% de los núcleos de población, lo que equivale al 26% restante de la población. Las zonas con servicio de ADSL se agrupan en torno a las principales ciudades y a las vías de comunicaciones más importantes, cubriendo todos los núcleos de más de 2.000 habitantes. Las provincias con más deficiencias en este aspecto son Lugo y Ourense, en las que las tasas de disponibilidad de ADSL alcanzan únicamente a un 56% y un 59%, respectivamente, cubriendo apenas un 11% del territorio. El Plan Estratégico Gallego de la Sociedad de la Información prevé que el 90% de la población gallega tenga acceso a la banda ancha en el año 2009⁹.

Por lo que respecta al transporte ferroviario, con la excepción de la línea A Coruña-Vigo¹⁰, no se completaron inversiones relevantes ni en el trazado interno ni en

⁹ www.sociedadedainformación.org/pegsi

¹⁰ Esta inversión se refiere a la línea convencional. Por lo que respecta a la conexión interna de alta velocidad, la línea A Coruña-Vigo estaba ejecutada en un 55% en el mes de diciembre del año 2006, según informa la web del Ministerio de Fomento a 17/04/2007. (http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/PORTUFUTUROHOY/BALANCE/4/linea_ourense_santiago.htm)

la conexión con la meseta, con distancias temporales desde los puertos de Vigo o de A Coruña a Madrid superiores a las diez horas. Y aunque está en construcción la conexión de alta velocidad con la meseta, esta avanza muy lentamente¹¹, y no está prevista la finalización de los tramos Santiago-Ourense y Ourense-Lubián antes del año 2009. Por lo que respecta a la red convencional, una parte de su trazado sigue sin electrificarse actualmente.

De modo similar, las infraestructuras viarias avanzaron con notable retraso. Sirva de ejemplo la autopista del Atlántico, en la que las primeras obras se adjudican en el año 1973, y que no es completada en la totalidad de su trazado (Tui-Ferrol) hasta el año 1998. También fue en los años noventa, cuando fueron completadas las conexiones con la meseta que, no obstante, son el medio del que el sector comercializador se ha servido para acceder de forma regular a los grandes mercados del Estado, y posteriormente a mercados no abastecidos con anterioridad. Es decir, la iniciativa privada sigue desempeñando un papel crucial a la hora de dotarse de medios propios para superar las carencias en materia de dotaciones con carácter público puro como las infraestructuras de comunicaciones. Aún hoy, entrados en el tercer milenio, se carece de transporte aéreo en condiciones adecuadas para colocar competitivamente productos perecederos en mercados centrales. Sirva de ilustración el hecho de que el aeropuerto de entrada a Galicia de pescado procedente de barcos gallegos en el exterior es el de Vitoria.

Por lo que respecta a los aspectos sanitarios, si por un lado existe una exhaustiva política de control en lo que respecta a la calidad de las aguas, la política de prevención y corrección adolece en materias clave como la salubridad de las aguas de las rías. De hecho, según el Plan de Saneamiento de Galicia 2000-2015, el 31 de diciembre de 1998 sólo el 42% de la población cumplía la Directiva europea 91/271, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, y no está previsto que la cobertura de toda la población, es decir, la depuración de todas las aguas residuales urbanas, se alcance hasta el año 2015 (Xunta de Galicia, 2000); de modo que, mientras tanto, a través de los ríos seguirá afluyendo este tipo de contaminación a las rías. Téngase en cuenta a este respecto que la calidad ambiental de las aguas resulta un elemento esencial para la viabilidad de los cultivos acuícolas (Bjorndal, 1990).

En el caso gallego, las dotaciones de capital social fijo están incorporando no sólo un elevado retraso histórico sino que sobre esta condición se retrasan los plazos de ejecución previstos para aquellos factores sobre los que se está actuando, lo cual daría ventaja a los territorios competidores que están adaptando sus infraestructuras a las necesidades de sus sectores productivos.

¹¹ La línea Santiago-Madrid estaba ejecutada sólo en un 18% en el mes de diciembre del año 2006, según informa la web del Ministerio de Fomento a 17 de abril de 2007. (http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/PORTUFUTUROHOY/BALANCE/4/linea_ourense_santiago.htm)

6. CONCLUSIONES

Como se pudo comprobar a lo largo de las páginas precedentes, podemos distinguir dos etapas claramente diferenciadas en la relación entre la Administración pública y la mitilicultura gallega, que tiene su punto de inflexión a mediados de los años ochenta con la puesta en marcha de la Administración autonómica gallega y con la entrada en la CEE, suceso, este último, que significó un notable refuerzo de la capacidad de actuación de la Xunta de Galicia.

Hasta ese momento y, por lo tanto, a lo largo de toda la fase de experimentación, crecimiento y consolidación, podemos hablar de una *presencia distante* de la Administración. Esta se plasmaba en una extensa intervención reguladora por parte de la Administración que, sin embargo, no tenía como corolario el ejercicio de una labor consistente de control e inspección, antes al contrario. En síntesis, el sector público legisla de modo prolijo, pero la plasmación sobre el terreno resulta débil. Por otro lado, en esta etapa materias como la protección del medio, el apoyo financiero o el tecnológico no tuvieron hueco en las políticas públicas.

Debemos señalar que esta presencia distante mantiene aún cierta vigencia en la actualidad, dado que la confluencia de una cierta tendencia a actuar desde la distancia por parte de la Administración y el carácter reivindicativo de los productores derivó en la débil aplicación de ciertas medidas, como es el caso de la incorporación de los seguros de producción, y en un diálogo difícil.

Desde la transferencia de competencias del Estado a la Administración autonómica y con la creación de un organismo responsable de actuación en materia de pesca –la Consellería de Pesca– se ha incrementado notablemente la presencia de la Administración en este sector y la contribución al impulso económico de esta actividad, especialmente a través de los fondos europeos.

Analizando la labor de la Administración por ámbitos de actuación, se observa que en la actualidad existe una política de planificación y gestión, materializada en una extensa reglamentación, una política de ordenación de los recursos y de prevención y control sanitario, instrumentos financieros de apoyo, una política tecnológica y, por lo que respecta al control e inspección, los instrumentos y medios necesarios están definidos e implementados. Hasta este punto, la contribución de la Administración en el apoyo a esta actividad a partir de mediados de los años ochenta puede ser considerada destacada, contribuyendo a la modernización de la flota, a las políticas comerciales, a la creación de conocimiento, al control de biotoxinas y contaminantes, etc. Sin embargo, la principal debilidad en el cumplimiento de los objetivos de estas políticas procede precisamente del último de los ámbitos de actuación que nos queda por considerar. Así, el notable retraso en la depuración de aguas residuales en Galicia está suponiendo una seria amenaza tanto para la salubridad de la producción como para la preservación del medio natural. Es decir, la existencia de acciones y medios de control no tiene de momento como consecuencia la creación de los medios para subsanar las deficiencias identificadas. En

general, es en el ámbito de creación de capital social fijo y, de modo particularmente acusado, en la depuración de aguas residuales donde la contribución de la Administración al desarrollo de esta actividad es más débil y deficiente.

En resumen, el sector de la mitilicultura nace y se consolida por si mismo sin que la intervención del Estado tenga relevancia, ni apoyando, ni tampoco restringiendo. Es la iniciativa y la capacidad de emprendimiento de los productores la que, con los propios medios y capacidades, es capaz de superar la fase experimental de la producción y desarrollar esta actividad. No obstante, el impulso para la modernización del sector y la creación de un ámbito institucional que refuerce su competitividad y desarrollo está muy directamente vinculado con la creación de la Administración autonómica y con la presencia de fondos estructurales comunitarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA RIESCO, F. (1991): "La acuicultura en Andalucía", en G. Ruiz y A. Ruiz [coord.]: *Acuicultura y economía*. Madrid: MAPA.
- BJØRNDAL, T. (1990): *The Economics of Salmon Aquaculture*. Oxford: Blackwell Scientific Publications.
- CHAPELA PÉREZ, R.M. (2000): "Del marisqueo a los cultivos marinos: un nuevo reto para el derecho administrativo", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- CHAPELA PÉREZ, R.M. (2003): *Régimen jurídico de la acuicultura marina*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- CES (1998): *Situación actual e perspectivas dos fondos estruturais europeos: a súa incidencia e distribución en Galicia*.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1989): *Fondos estruturais*. Xunta de Galicia.
- DURÁN NEIRA, C.; ACUÑA CASTROVIEJO, R.; SANTIAGO CAAMAÑO, J. (1990): *El mejillón. Biología, cultivo y comercialización*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- FAO (2005): *Biotoxinas marinas*. Roma: FAO. (Disponible en www.fao.org).
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A.I. (2005): "De la roca a la cuerda. Orígenes y desarrollo de la industria mejillonera en Galicia (1946-2005)", *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*. Santiago de Compostela.
- FUNDACIÓN CAIXA GALICIA (varios años): *A economía galega. Informe*.
- GARCÍA NEGRO, M.C. (1998): *Modelo de crecimiento económico desde un sector considerado tradicionalmente primario*. (Inédito).
- GARCÍA PÉREZ, M. (1996): "O réxime xurídico das explotacións acuícolas na Comunidade Autónoma Galega", *Revista Galega da Administración Pública*, núm. 13, pp. 73-89.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1999): *Los desafíos estratégicos de la acuicultura marina en España. Productividad, competitividad y regulación*. A Coruña: Instituto de Estudios Económicos de Galicia *Pedro Barrié de la Maza*.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2003): *Los marcos normativos y la posición competitiva de los sistemas de cultivos de moluscos*. (Disponible en <http://www.udc.es/iuem>).

- GONZÁLEZ VIDAL, M. (1980): *El conflicto en el sector marisquero de Galicia*. Madrid: Akal.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA E ALIMENTACIÓN (2000): *Estudio sobre identificación de riesgos ambientales para el cultivo del mejillón en Galicia*. Madrid: MAPA.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA E ALIMENTACIÓN (2001): *Libro blanco de la acuicultura en España*. Madrid: MAPA.
- PÉREZ SÁNCHEZ, J.A. (1996): *Las actividades agropecuarias y pesqueras en la ría de Arousa. Dinámica e incidencia territorial*. Pontevedra: Deputación de Pontevedra.
- RAMOS MULERO, F. (2001): *Guía didáctica dos fondos comunitarios europeos 2000-2006*. Xunta de Galicia.
- REGERA RAMÍREZ, B. (2003): *Biología, autoecología y toxínología de las principales especies del género Dinophysis asociadas a episodios de intoxicación diarreogénica por bivalvos (DSP)*. (Tesis doctoral). Barcelona.
- REIG MARTÍNEZ, E.; PICAZO TADEO, A.J. (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía gallega. 1955-1996*. Madrid: Fundación BBV.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2000): "Capital y crecimiento económico en Galicia", en *La Autopista del Atlántico. Movilidad, demanda de transporte y localización empresarial*. Santiago de Compostela: IDEGA.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G. (2003): *Dinámica productiva na miticultura galega. Mecanismos de innovación e cambio estrutural na actualidade*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, G. (2007): "A acumulación de coñecemento na produción de mejillón en Galicia. Un caso de innovación en sectores primarios", en Rodríguez Rodríguez y González López [ed.]: *A diversidade da innovación. Unha perspectiva sectorial*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- XUNTA DE GALICIA. (2000): *Plan de saneamento de Galicia. 2000-2015. Doc. de síntese*.
- XUNTA DE GALICIA. (2006): *Diagnósticos da sociedade da información*. (Disponible en www.sociedadedainformación.org/pegsi).