



MEXILLÓN DE GALICIA

Consello Regulador

28.04.2014

2014/D02CR40

Aportación al informe a presentar por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de origen para los ingredientes que representen más del 50% de un alimento, en virtud del artículo 26.5.f) del Reglamento (UE) 1169/2011, sobre información alimentaria facilitada al consumidor.

Índice.

Introducción.	3
Legislación sobre productos de mejillón e información facilitada al consumidor.	4
A) Reglamento (CE) 1224/2009.	
B) Reglamento de ejecución (UE) 404/2011.	
C) Reglamento (UE) 1379/2013.	5
Legislación sobre información facilitada al consumidor aplicable a los productos de mejillón.	6
A) Directiva 2000/13/CE.	
B) Reglamento (UE) 1169/2011.	
Conclusión sobre legislación aplicable.	8
Situación actual de mercado. Productos elaborados con mejillón.	9
Estados miembros productores y consumidores.	
Estudio de caso: España.	10
Fraude y mal etiquetado de los productos: engaño al consumidor.	12
Estudio de caso: Dinamarca y ALC UE-Chile.	13
La Comisión Europea.	14
Situación de mercado más allá del 13.12.2014: Derecho a la información sobre los productos elaborados con mejillón.	15
Estrategia Europa 2020.	
Necesidad de información <i>versus</i> engaño al consumidor.	16
Competencia en el mercado: condicione desiguales.	17
Viabilidad de la obligación de informar.	18
Cohesión social y territorial 2020.	
CONCLUSIONES.	20
Propuesta de modificación de disposiciones legales.	

Consello Regulador Mexillón de Galicia
Av. da Mariña, nº 25 - 36600 Vilagarcía de Arousa
T +34 986 507416 -- info@mexillondeg Galicia.org

Introducción

El Reglamento (UE) 1169/2011¹, sobre información alimentaria facilitada al consumidor dispone (art. 26.5) que a más tardar, el 13 de diciembre del 2014 la Comisión presentará informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia para los ingredientes que representen más del 50% de un alimento (art. 26.5.f).

Tales informes según el art. 26.7 tendrán en cuenta a necesidad del consumidor de estar informado, la viabilidad de facilitar la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de origen y un análisis de costes y beneficios de la aplicación de la medida, incluidos los efectos jurídicos relacionados con el mercado interior y las repercusiones en el comercio internacional.

Asimismo, la Comisión podrá acompañar dichos informes con propuestas de modificación de las disposiciones pertinentes de la Unión.

Por lo tanto, dado que el mejillón, supone más del 50% del alimento final contenido en los productos incluidos en la partida 1605 de la Nomenclatura Combinada, específicamente transformados y conservas elaborados con mejillón, está justificada su mención en el informe que la Comisión Europea presentará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la indicación obligatoria del país de origen o del lugar de procedencia.

La inclusión de los productos preparados y conservas de mejillón en el informe viene recomendado por el tratamiento legislativo dado hasta ahora a tales productos, por la necesidad del consumidor de tomar decisiones informadas que propicien un consumo sostenible para conseguir una producción sostenible, y por la situación factual de los productos del mejillón en el mercado europeo. Posición defendida por la Comisión Europea en la propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo, por lo que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura - COM (2011) 416 final, contenida en el artículo 42.2 en relación con la información obligatoria a facilitar a los consumidores respecto de los productos de las partidas arancelarias 1604 y 1605.

¹ Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión.

Legislación sobre productos de mejillón e información facilitada al consumidor.

A) El Reglamento (CE) 1224/2009² que establece un régimen de control de la Política Común de Pesca, preceptúa (art. 58.6) que los Estados Miembros asegurarán que la información sobre trazabilidad esté disponible para el consumidor en la fase de venta al por menor. Este deber de información al consumidor está reflejado en el apartado 5 de dicho artículo, en las letras:

- h) la indicación de si el producto ha sido congelado;
- g) la denominación comercial, el nombre científico, la zona geográfica pertinente, y el método de producción.
(Según se contempla en el artículo 8 del Reglamento (CE) 2065/2001 vigente hasta el 13.12.2014 –fecha en la que es derogado por el Reglamento (UE) 1420/2013– y en la que toma vigencia la redacción dada por el artículo 35 (que remite al artículo 45.2) del Reglamento (UE) 1379/2013 de la OCM aplicable –según el art. 49– desde el 13.12.2014).

B) Con posterioridad el Reglamento de ejecución (UE) 404/2011³, que desarrolla el Reglamento (CE) 1224/2009 anterior, establece en el artículo 67.12 que tal deber no se aplicará a los productos de la pesca y de la acuicultura incluidos en las partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada (que incluye los transformados y conservas de mejillón).

También el artículo 68, específico sobre información al consumidor, en el apartado 5, exime la aplicación de dicho artículo a los productos de la pesca y de la acuicultura incluidos en las partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada. Esto es, el Reglamento de ejecución (UE) 404/2011 –en el contexto descrito exime– a las conservas y preparados de pescados y mariscos (que incluye los productos transformados y conservas de mejillón) del deber de información al consumidor sobre la especie, el origen y la denominación comercial.

² Reglamento (CE) n° 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009 , por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n° 847/96, (CE) n 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n 768/2005, (CE) n 2115/2005, (CE) n 2166/2005, (CE) n 388/2006, (CE) n 509/2007, (CE) n 676/2007, (CE) n 1098/2007, (CE) n 1300/2008 y (CE) n 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n 2847/93, (CE) n 1627/94 y (CE) n 1966/2006.

³ Reglamento de Ejecución (UE) n° 404/2011 de la Comisión de 8 de abril de 2011 que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.

C) El reciente Reglamento (UE) 1379/2013⁴ que establece la Organización Común de Mercados de la pesca y de la acuicultura, indica en su art. 1.2 que la OCM, entre otros elementos, estará integrada por c) información de los consumidores, aspecto específico que detalla en el capítulo IV.

Así en el art. 35, preceptúa que, sin perjuicio del establecido en el Reglamento (UE) 1169/2011, los productos de la pesca y de la acuicultura, únicamente podrán ponerse a la venta al consumidor final cuando se indique en el mercado o etiquetado –entre otra información– a) la denominación comercial de la especie y el nombre científico (especificado con mayor detalle en el artículo 37) y c) la zona de captura o cría del producto (aspecto que concreta en el artículo 38), indicando que los productos de acuicultura obligatoriamente mencionarán el país tercero o el Estado miembro.

Ahora bien, este deber se refiere a productos de la pesca y de la acuicultura, en general vivos, frescos, refrigerados o congelados. Por lo tanto, con la excepción de los productos de la pesca y de la acuicultura incluidos en las partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada. Esto es, nuevamente se exime a las conservas y preparados de pescados y mariscos (que incluye los productos transformados y conservas de mejillón) del deber de portar información al consumidor.

Así pues, existe una clara tendencia reciente en las disposiciones de la UE facilitando la omisión de información al consumidor en el caso de los productos preparados y conservados de la pesca y de la acuicultura (partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada), lo que induce a pensar en trato desigual.

Excepto aquellas empresas transformadoras y conserveras que con certificación acreditan el contenido y origen de sus productos -por ejemplo mediante Denominación de Origen Protegida Mejillón de Galicia-, se percibe que la opacidad en la información al consumidor parece ser un objetivo dentro de la dinámica de la gobernanza institucional.

⁴ Reglamento (UE) nº 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, se modifican los Reglamentos (CE) nº 1184/2006 y (CE) nº 1224/2009 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n 104/2000 del Consejo.

Legislación sobre información facilitada al consumidor aplicable a los productos de mejillón.

A) La Directiva 2000/13/CE⁵, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, establece en el artículo 3.1.8 la obligatoriedad de informar sobre el país de origen cuando su omisión pueda inducir a error al consumidor.

La transposición al derecho del Estado miembro se realizó mediante el Real Decreto 1334/1999⁶ y sus modificaciones posteriores, que establece y regula las menciones obligatorias en el etiquetado de productos alimenticios.

Esta norma de transposición (art. 5.1.k e 13) considera la obligación de informar al consumidor sobre el origen para los productos originarios o procedentes de Estados miembros cuando su omisión pueda inducir a error al consumidor. Pero para productos procedentes de terceros países obliga siempre a especificar su origen, excepto lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de aplicación.

Esta exhaustiva exigencia del Estado miembro a productos de países terceros induce a pensar en la preferencia del derecho de información al consumidor frente a otros criterios que motivan la tendencia reciente señalada en el apartado anterior.

En todo caso, la Directiva 2000/13/CE mantendrá su vigencia hasta el 13.12.2014, fecha a partir de la cual las obligaciones a las que estaban sometidos los Estados miembros estarán reguladas y serán aplicables directamente a los ciudadanos por el Reglamento (UE) 1169/2012 (que deroga esta Directiva).

Esta aplicación directa a los ciudadanos cuestiona la pertinencia y permanencia del Real Decreto 1334/1999 de transposición, y las normas derivadas y específicas de rango inferior.

B) El Reglamento (UE) 1169/2011 sobre información alimentaria facilitada al consumidor, tiene carácter horizontal de aplicación general a todos los productos alimenticios, sin la especificidad que algunos casos requieren, como es el caso de los productos de la pesca y de la acuicultura, que en su presentación en vivo, fresco, refrigerado o congelado encuentra detalle en el Reglamento (UE) 1379/2013 pero que excluye el derecho del consumidor a la información cuando se trata de las presentaciones incluidas en las partidas arancelarias 1604 e 1605 de la Nomenclatura Combinada

⁵ Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

⁶ Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

(conservas y preparados de pescados y mariscos, entre los que se encuentran los productos transformados y conservas de mejillón) como anteriormente se dijo.

El artículo 9 establece una lista de menciones obligatorias que detalla en artículos posteriores. Entre esas obligaciones, para el caso que nos interesa, se citan:

a) la denominación comercial del alimento (art. 17) se establece según su denominación jurídica, habitual o descriptiva.

b) la lista de ingredientes (art. 18.2) se designarán por su denominación específica jurídica, habitual o descriptiva, conforme a las normas del artículo 17.

En ambos apartados se elude la obligación de indicar la denominación científica de la especie, información muy relevante en el caso de las conservas de mejillón.

c) El artículo 26 no obliga a indicar el origen o procedencia del producto, sino que esta obligación está condicionada a que "la omisión pudiera inducir a error al consumidor" (art. 26.2.a).

Condición que en la práctica directa hace difícilmente aplicable el precepto, ya que determinar cuando el etiquetado de un producto está en situación de "inducir a error al consumidor" requerirá:

(a) ante las discrepancias entre la argumentación del titular del etiquetado (empresa conservera en este caso) frente a la argumentación de quien se sienta perjudicado con dicho etiquetado (consumidor o terceros afectados), será necesaria la intervención de un tercero dirimente (juez) y los recursos económicos necesarios para hacer frente a tal intervención judicial.

(b) demostrar que la omisión de información confunde al consumidor que toma una decisión de compra errónea por comparación con la decisión que el consumidor no tomaría si dispusiera de la información omitida.

(c) contrastar todos y cada uno de los supuestos que apareciesen en el mercado sobre los que cabría formular dudas de inducir a error al consumidor (complicándose la situación si contamos con la iniciativa innovadora de packaging que algunas empresas podrían desarrollar, y que obligaría a estar permanentemente ante el juez).

Así pues el Reglamento (UE) 1169/2011, crea un marco jurídico que propicia una situación operativa y económica difícilmente viable, cuando no de inseguridad jurídica, para la defensa del consumidor o de terceros afectados que se sientan perjudicados.

Conclusión sobre legislación aplicable.

De la normativa específica de los productos de la pesca y de la acuicultura, podemos destacar claras manifestaciones a favor del derecho de los consumidores a estar bien informados:

- *Con el fin de habilitar a los consumidores para que puedan elegir con conocimiento de causa es necesario que dispongan de una información clara y completa acerca de, entre otras cosas, el origen y el método de producción de los productos.* [Considerando 21 del Reglamento (UE) 1379/2013 por el que se establece la Organización Común de Mercados].
- *También debe proteger los intereses de los consumidores ofreciendo información sobre la denominación comercial, el método de producción y la zona de pesca.* [Considerando 28 del Reglamento (CE) 1224/2009 que establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de la Política Común de Pesca].

Estas manifestaciones carecen de materialización en texto legal en lo que se refiere a los productos del mar preparados y conservas. La obligación de información al consumidor sobre la especie que contiene cada lata de conservas, únicamente se encuentra legislada en textos tan específicos como son los Reglamentos referidos a las normas comunes de comercialización de sardina en conserva y de atún-bonito en conserva.

En los productos elaborados y en las conservas de mejillón, la información sobre la especie y su origen queda omitida, y el derecho a la información y el interés del consumidor quedan relegados.

En los restantes actos legislativos de la Unión Europea no encontramos disposiciones que establezcan la obligación de indicar especie y origen en los productos del mar transformados y conservados (partidas de la nomenclatura combinada 1604 y 1605), y expresamente en el caso del mejillón siendo ingrediente primario, que el consumidor asocia con la denominación del producto alimenticio y representa más del 50% del alimento (art. 2.2.q del Reglamento (UE) 1169/2011).

Esta situación de facto supone una incoherencia respecto a la legislación sobre el derecho fundamental de los consumidores a una información veraz, clara, suficiente y cierta.

Situación de omisión de información al consumidor que vulnera las normas de la competencia al beneficiar a los productos foráneos que ocultando información se benefician claramente del prestigio que ha conseguido el Mejillón de Galicia, y sus productos transformados y conservas, en el mercado europeo.

Situación de mercado. Productos elaborados con mejillón.

Estados miembros productores y consumidores.

Los países en los que la cultura marítima forma parte del imaginario colectivo y que mantienen una vinculación histórica con el mar, llevan asociada cierta tradición en la transformación y conservación de productos de la pesca y de la acuicultura (conserva, congelado, preparados) y en el hábito de consumo, tanto de fresco como de conservados.

En el territorio de la UE, los Estados miembros principales productores de conservas son España, Italia, Francia, Letonia, Dinamarca, Polonia y Portugal.

Según los datos más recientes disponibles en la base Fishstat Plus-FAO, los Estados miembros principales productores de conservas, congelados y preparados de mejillón son España –expresamente Galicia–, Dinamarca y Países Bajos (Tabla 1).

Tabla 1. Estados miembros productores de transformados de mejillón (toneladas).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	50.200	49.300	41.500	35.600	22.900	24.300	20.300	20.700
Dinamarca	10.191	8.115	8.616	8.596	7.271	5.441	4.399	3.950
Países Bajos	2.921	4.894	6.712	6.367	6.808	3.978	3.222	2.994

Fuente: Elaboración propia a partir de Fishstat Plus-FAO.

Además de los países productores citados, sobresalen como consumidores de mejillón conservado: Francia, Italia, Portugal, Bélgica y Alemania (Tabla 2).

Tabla 2. Principales Estados miembros consumidores de transformados de mejillón (consumo aparente en toneladas).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
España	46.365	47.344	43.456	38.853	25.970	28.163	26.899	24.853
Francia	10.796	11.469	13.574	14.286	13.934	17.374	17.647	15.295
Italia	8.160	8.199	8.616	8.734	10.598	10.658	11.838	9.859
Países Bajos	1.889	3.228	2.891	2.511	3.103	4.159	5.859	2.799
Portugal	1.620	1.370	1.862	1.986	1.635	1.639	1.863	1.909
Bélgica	1.497	1.900	1.642	1.464	1.565	1.824	1.972	1.681
Alemania	1.202	485	449	-46	564	980	1422	1.385

Fuente: Elaboración propia a partir de Fishstat Plus-FAO.

A pesar de que otras bases de datos pudieran mostrar ciertas diferencias cuantitativas respecto de los datos aquí presentados, son coincidentes y resultan fiables en cuanto a la información que de ellos se obtienen, así como plenamente válidos de cara a realizar un diagnóstico del estado de situación y de la evolución. En todo caso, la producción de conserva

de mejillón es una actividad muy localizada, entre el 85-90% de la producción de la UE se venía realizando en Galicia, con materia proveniente de la acuicultura local. Además, España también es el primer mercado de consumo de conserva de mejillón⁷.

Estudio de caso: España.

De la información anterior, España se revela como ejemplo de caso, por ser el mayor productor de elaborados y conservas de mejillón, así como también, el mayor consumidor.

Hasta 2003, la condición de productor permitió satisfacer la demanda de consumo interno y la posibilidad de exportar una parte de lo producido. En este período, y desde antes de la integración de España en la CEE (1986) la normativa específica sobre conservas de mejillón obligaba a informar sobre el país de origen. Obligación que se mantuvo, y actualmente está en vigor, para los productos originarios o procedentes de terceros países por razón del Real Decreto 1334/1999, de transposición de la Directiva 2000/13/CE (ver apartado anterior sobre legislación).

La normativa compatibiliza el interés de los operadores alimentarios (que comercialmente diferencian y valorizan su producto con la indicación del origen) con el interés y el derecho de los consumidores (que poseen tal información para decidir).

A partir del año 2004 decrece tanto la producción como el consumo aparente. Pero el consumo es mayor que la producción interna, recurriendo a las importaciones, que se incrementan en un 41% sobre las del año anterior (Tabla 3).

Tabla 3. Principales Estados miembros importadores de mejillón transformado (toneladas).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Francia	11.618	12.236	14.136	14.791	14.539	18.180	18.633	15.865
España	5.353	5.567	7.836	9.559	11.994	12.396	13.501	11.826
Italia	8.587	8.539	8.973	9.087	11.056	11.075	12.461	10.603

Fuente: Elaboración propia a partir de Fishstat Plus-FAO.

⁷ Analyse de l'approvisionnement et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture dans l'Union Européenne. Tome 2 - Rapport descriptif détaillé. Commission Européenne Direction Générale des Affaires Maritimes et de la Pêche. Ernst & Young – AND International, Cogea, Eurofish – Mai 2009.

El 01.01.2003 entra en vigor el Acuerdo de Libre Comercio UE-Chile⁸, con reducción progresiva de aranceles hasta el 01.01.2007, fecha en la que se establece arancel 0 (cero).

El principal exportador de productos elaborados de mejillón a la Unión Europea es Chile. Los principales operadores chilenos de productos transformados y conservas de “chorito” (mejillón de Chile) en Chile son transformadores y conserveros gallegos⁷.

Esta parte de la industria transformadora y conservera gallega centra sus intereses en el “chorito” de Chile y ya no les interesa que el mejillón cultivado, transformado y elaborado en Galicia se diferencie del producto fabricado en Chile y comercializado en Europa, incluida España.

Utilizar “chorito” congelado como materia prima en la conserva e indicar origen gallego del producto; mezclar “chorito” con mejillón gallego e indicar Galicia como origen, o indicar en el etiquetado el origen gallego del producto importado, demuestra la alta estima que el consumidor tiene del mejillón cultivado en Galicia. Pero además, estas prácticas resultaron ser muy válidas para engañar al consumidor y apropiarse ilegalmente del prestigio del mejillón cultivado, transformado y elaborado en Galicia. También omitir su origen es otra práctica para aprovecharse de los consumidores que -sin desconfiar de la omisión- siguen considerando el prestigio del Mejillón de Galicia. Prácticas todas ellas que además generan gran perjuicio al sector transformador y cultivador autóctono.

De esta situación se deriva que el derecho de los consumidores a la información se ve relegado a ser un derecho inferior.

El consumidor resulta ser una víctima de engaño o de la omisión de información para tomar una decisión conforme a su derecho y a sus intereses. También las empresas que actúan honestamente en el mercado ven perjudicados sus intereses frente a una competencia desleal.

Y la consecuencia última en esta cadena la soporta el sector primario, que ve como se reduce la demanda de su producto. Así, el volumen de mejillón cultivado en Galicia y comercializado en primera venta destinado a la industria de transformación, se redujo drásticamente desde 2003 a 2012 (Tabla 4).

Tabla 4. Volumen de producción gallega de mejillón comercializada en primera venta para la industria transformadora-conservera (peso vivo en toneladas).

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
140.920	177.165	121.165	180.885	103.320	68.175	86.228	74.443	83.817	79.420

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios de Pesca y Acuicultura de la Xunta de Galicia.

⁸ Decisión del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, relativa a la firma y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra. (2002/979/CE).

Resulta necesario mencionar que otra parte importante de la industria transformadora y conservera gallega centra su interés en el Mejillón de Galicia, manteniendo su estrategia a favor de la calidad diferenciada vinculada al origen, apostando y participando de la Denominación de Origen Protegida Mejillón de Galicia. Pero ello no impide que tengan que soportar las consecuencias negativas de las prácticas ilegales.

Fraude y mal etiquetado de los productos: engaño al consumidor.

Relegar el derecho de información del consumidor cuando la ley tiene taxativamente establecida tal obligación conduce a realizar ilegalidades.

Así, bajo la actual normativa estatal, se muestran notorios los casos documentados de fraude y mal etiquetado de los productos de la pesca y de la acuicultura comercializados en el mercado en las diversas presentaciones, incluidos los transformados y conserva. Situación que se extiende a todo el mercado interior europeo.

A partir de la inscripción del Mejillón de Galicia en el registro de Denominaciones de Origen Protegidas⁹, y con más intensidad durante los últimos años, el Consejo Regulador del Mejillón de Galicia, colabora con la Consellería do Medio Rural e do Mar, de la que depende, en el control oficial de la cadena alimentaria, realizando revisión de los productos del mejillón en el mercado, con analíticas de identificación de especies en su propio laboratorio de Biología Molecular, y en laboratorios externos independientes, constatando fraudes consistentes en que la especie realmente envasada no coincide con la especie y el origen que se hace figurar en el etiquetado. Igualmente se han detectado múltiples ilegalidades en el etiquetado de los productos del mejillón en el mercado, usando denominaciones comerciales que no corresponden a la especie envasada, haciendo referencia al origen gallego del producto, omitiendo el país de origen, omitiendo la especie envasada, etc.

Ciertamente son fraudes que no necesariamente afectan a la salud, pero son un engaño al consumidor, y cuando se vende una especie barata como si fuese otra más cara, necesariamente hay que pensar que responde a un objetivo de lucro ilegítimo por parte del operador económico.

En este sentido, el exhorto dirigido en el considerando (23) del Reglamento (UE) 1379/2013 a las autoridades de los Estados miembros a fin de que "*deben hacer pleno uso de la tecnología disponible, incluidas las pruebas de ADN, para disuadir a los operadores de falsear el etiquetado de las capturas.*" constata la evidencia de desprotección a la que está sometido el consumidor.

⁹ Reglamento (CE) n° 1050/2007 de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, por el que se inscriben ciertas denominaciones en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [Mejillón de Galicia o Mexillón de Galicia (DOP)].

En este contexto es oportuno y necesario que en el etiquetado de los productos de la pesca y de la acuicultura transformados, incluida la conserva, se haga constar la denominación científica, su correspondiente denominación comercial y el origen del ingrediente primario y del alimento, en el contexto de la unidad de mercado que postula la Unión Europea.

Esta obligación, y su cumplimiento, facilitaría el control y la detección de casos de fraude.

Estudio de caso: Dinamarca y ALC UE-Chile.

Dinamarca también es uno de los principales productores de productos de mejillón preparados y conserva.

En el estudio de evaluación del impacto del Acuerdo de Libre Comercio EU-Chile¹⁰, se afirma que los impactos, diluidos en el tamaño de la economía de la UE, no han sido significativos para generar consecuencias significativas en las cuestiones sociales, si bien, *"una excepción se encuentra en el área de las exportaciones chilenas de moluscos a la UE, que han crecido rápidamente en los últimos años. En el año 2002, la UE importó 2.800 toneladas de mejillones preparados (código NC 15059019). Estas importaciones se multiplicaron por nueve en el año 2009"*. Es decir, 25.200 toneladas, casi la suma de toda la producción de la UE: 27.644 toneladas (Tabla 1).

En el estudio se señala además que *"en algunas zonas donde la producción local o la captura de mejillones se dirigen al mercado de las conservas, varias plantas de procesamiento han cerrado sus puertas. Este es el caso de Dinamarca, donde cuatro de cada cinco plantas han cerrado y la producción se ha reducido en un 70% en diez años"*.

Caída intensa del volumen de producción danesa de productos elaborados y conservas de mejillón entre los años 2002-2009, tal como se refleja a continuación.

Procede de la Tabla 1. Estados miembros productores de transformados de mejillón (toneladas).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dinamarca	10.191	8.115	8.616	8.596	7.271	5.441	4.399	3.950

Como ya se comentó anteriormente, los principales operadores chilenos de productos transformados y conservas de "chorito" (mejillón de Chile) en Chile son transformadores y conserveros gallegos⁷, de los que ya detallamos sus pautas de actuación comercial.

¹⁰ Evaluation of the economic impact of the trade pillar of the EU-Chile Association Agreement. Final report. ITAQA Sarl. Contract SI2.575484. For the European Commission, Directorate General for Trade. 23 March 2012.

De la experiencia de ambos casos (España, Dinamarca) cabe extraer varias **conclusiones**:

- a) el diseño y aplicación de verdaderas políticas estructurales de defensa de los sectores y de los productos primarios autóctonos contribuirá a reducir el déficit comercial que genera la importación de productos de la pesca y de la acuicultura en la balanza de pagos de la UE.
- b) con sectores primarios autóctonos fuertes se podrá mantener el tejido industrial secundario vinculado a los productos del mar, caso contrario, como Galicia y Dinamarca, los industriales perderán su condición de transformadores y se convertirán en importadores - comercializadores de productos de países terceros, hasta el momento en él que sus clientes –intermediarios previos a los consumidores (cadenas de distribución)– conozcan la fuente de suministro y consideren más oportuno operar directamente sobre países terceros, perdiendo la UE empresas, empleo e independencia alimentaria.

La Comisión Europea.

La Comisión Europea considera necesario que los productos transformados y conservados de pescados y de mariscos (partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada), indiquen obligatoriamente la denominación comercial y científica de la especie, método de producción y zona de cría (país de origen) del producto. Así consta en la Propuesta de Reglamento por la que se establece la Organización Común de Mercados de la pesca y de la acuicultura COM 2011/0416 final, tal como refleja el artículo 42.2, respecto de los puntos h) e i) del anexo I de dicha propuesta –Partidas arancelarias 1604 e 1605– como se comentó anteriormente.

Frente a esta propuesta, una parte del sector de la conserva propuso eliminar la obligación de información al consumidor, y en la dinámica de la gobernanza institucional, fueron presentadas las enmiendas parlamentarias 386, 387 e 388 del proyecto de informe 2011/0194 (COD) que recogen tal eliminación de información.

Se trata pues de un objetivo de esa parte de la industria transformadora y conservera gallega que centran sus intereses en el “chorito” chileno, y que deja en precario la defensa de los intereses de la sociedad europea en general en su condición de consumidores.

Situación de mercado más allá del 13.12.2014: Derecho a la información sobre los productos elaborados con mejillón.

A partir del 13.12.2014 la normativa estatal que obliga en todo caso a informar sobre el país de origen quedará subordinada al mayor rango del Reglamento (UE) 1169/2011, que no exige tal obligación si no se determina que su omisión pueda inducir a error al consumidor.

Realizar un fraude u omitir en el etiquetado la especie o el origen hoy son calificados como infracciones punibles. A partir del 13.12.2014 serán actos legales.

Estrategia Europa 2020.

La Estrategia Europa 2020¹¹ propone alcanzar una economía inteligente (basada en el conocimiento y en la innovación), sostenible (con un uso más eficaz de los recursos, más verde y competitiva) e integradora (con alto nivel de empleo y que tenga cohesión social y territorial).

Para potenciar esas prioridades la Comisión Europea propone siete iniciativas emblemáticas, entre las que subrayamos la que lleva por título «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»¹². Esta iniciativa pretende crear un marco político destinado a apoyar *“el cambio a una economía eficiente en el uso de los recursos y de baja emisión de carbono que nos ayude a garantizar la seguridad en el suministro de recursos esenciales; y luchar contra el cambio climático y limitar los impactos medioambientales del uso de los recursos”*. Pero para ello estima que se han cumplir tres condiciones, de las que destacamos: *“convencer a los consumidores para que consuman productos obtenidos mediante una utilización eficiente de los recursos, impulsen la innovación constante y velen por que no se pierdan las mejoras de eficacia.”*. Se busca en definitiva un consumo de productos dando prioridad a los mercados de proximidad (locales, nacionales), situando a la producción, distribución y consumo en la base de la conservación de la biodiversidad y de la sostenibilidad económica y social. No cabe duda ya que el transporte de las importaciones incrementa la huella de carbono de los productos que consumimos. Además del efecto medioambiental, si potenciamos un sector primario productor de alimentos, obtendremos como resultado una mejora en la seguridad del suministro, y fomentaremos al mismo tiempo un sector secundario transformador; se genera empleo y se reduce el déficit comercial de

¹¹ COM(2010) 2020 final. Comunicación da Comisión Europea: EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

¹² COM(2011) 21 final. Comunicación da Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020.

la balanza de pagos. Y se mantiene la eficacia económica, porque la información que se requiere trasladar al consumidor es una obligación actualmente establecida y por tanto no incrementa el coste de los operadores alimentarios.

Además para que el cambio se lleve a cabo, la iniciativa emblemática también pregona la necesidad de *convencer a los consumidores*.

En este sentido, también el Foro Económico Mundial¹³ considera que para generar un cambio transformador para crear una economía mundial más sostenible se hace preciso involucrar a los consumidores, y "empujar" sus elecciones hacia el consumo sostenible.

La conciencia medioambiental y social del ciudadano medio como consumidor permitiría, con el necesario impulso, una modificación sustancial de la sostenibilidad global. Y sin embargo, algunas cuestiones pueden estar actuando de lastre, emergiendo el "*Dilema del Consumidor*": la distribución social de la renta impide a una parte importante de la sociedad consumir conforme a esos valores socio-ambientales, teniendo que consumir lo que la capacidad económica de cada uno le permite. Además, para poder materializar el cambio a una economía más sostenible a través del consumo se hace preciso información suficiente sobre los productos, para poder efectuar una elección conforme a esos valores.

Estamos pues ante la posibilidad de elaborar una legislación coherente con la estrategia, obligando a informar sobre los productos elaborados y conservas de mejillón, ofreciendo una oportunidad para que las empresas se comprometan más sinceramente con sus consumidores.

Necesidad de información versus engaño al consumidor.

El consumidor de conservas europeo tiene depositada toda su confianza en las conservas y en los preparados de productos de la pesca y de la acuicultura locales europeos. Expresamente en el caso de Galicia –zona especialmente dependiente de la pesca y de la acuicultura verde tradicional– debido a su prestigio y notoriedad.

Debido a la importancia socio-económica de las áreas de producción, la calidad del medio marino y las prácticas medioambientalmente amigables del sector de cultivo del mejillón, que determinan características específicas a los productos; y por coexistir un consumo y una cultura de consumo fuertemente comprometida con la naturaleza "local" de la producción, el origen de los productos preparados y conservas de mejillón tienen el reconocimiento de los

¹³ The Consumption Dilemma. Leverage Points for Accelerating Sustainable Growth. World Economic Forum. Report prepared in collaboration with Deloitte Touche Tohmatsu and the World Economic Forum. Updated April 2011.

consumidores, y aportan una imagen positiva al producto, contribuyendo a la credibilidad general del consumidor en la seguridad del sistema.

En este contexto comercial, la aparición de productos que oculten la información sobre la especie y el país de origen no va a crear un estímulo en el consumidor para desconfiar del contenido del producto y de su origen, ya que por defecto los seguirán considerando europeos.

Aún más, en este marco de confianza, la presencia de conservas y preparados que incorporen información voluntaria indicando la especie y el origen europeo de los productos (incluso a través de una Denominación de Origen Protegida como es el Mejillón de Galicia), no es determinante para que el consumidor considere que aquellas que no incorporen tal información sean foráneas o contengan una especie distinta a las europeas.

Por estas razones, en una situación de omisión de información, el consumidor adquirirá productos foráneos porque considerándolos europeos pueden presentar otras variables que determinen su compra (packaging, formatos, publicidad, precio, etc.), con lo cual, por desleal omisión, se estaría engañando al consumidor ya que si este dispusiera de toda la información (también de la especie y del origen) podría tomar una decisión distinta, o por lo menos más informada, como por derecho le corresponde.

Así pues, conservas sin información sobre su origen (y sobre la especie que contiene) aprovechan la notoriedad y prestigio de los productos locales europeos que gozan de calidad y garantías alimentarias demostradas.

El consumidor quedará privado de información necesaria para actuar conforme a sus valores socio-ambientales y para tomar una decisión racional de compra al ser eliminada la información sobre el origen (y la especie que contiene) la lata de conserva.

La potencial eliminación de esta obligación de información a partir del 13.12.2014, además de una vulneración del derecho fundamental de los consumidores, deja indefenso al consumidor ante el posible fraude que puede suponer comprar sin que se informe de la especie envasada o de su origen, si lo que se está comprando como producto europeo resulta ser foráneo. En consecuencia también verá perjudicados sus intereses.

Competencia en el mercado: condiciones desiguales.

Queda patente que con la eliminación a partir do 13.12.2014 de la obligación de información de los productos de la pesca y de la acuicultura clasificados en las partidas 1604 e 1605 de la Nomenclatura Combinada, se estaría beneficiando a quien oculta la información, y con ello distorsionando el mercado, pudiendo ser constitutivo de vulneración de las normas de la competencia al beneficiar claramente –por ocultamiento– que productos foráneos aprovechen el prestigio y notoriedad de los productos europeos.

Viabilidad de la obligación de informar.

La información que se requiere trasladar al consumidor en los productos preparados y conservas de mejillón, esto es, la indicación del país de origen, es un input que está a disposición de las empresas operadoras, ya que cada lote de materia prima requiere información de trazabilidad, por la obligación establecida en el artículo 58 de Reglamento (CE) 1224/2009. Por tanto, sería un coste no imputable a la obligación de informar al consumidor, sino que sería imputable a las obligaciones de seguridad alimentaria y control de la Política Común de Pesca.

Pero además resulta que las especies pelágicas, atún, sardina, anchoa, caballa y arenque representan el grueso del volumen y valor de la producción de la conserva gallega y europea en general, y sobre todas ellas domina con diferencia la conserva de atún que se sitúa entre el 60-70% del volumen de producción. La producción de conserva de mejillón supone un 5% del volumen y aproximadamente un 8% del valor de lo producido por las empresas conserveras. Por tanto, el coste que requeriría trasladar la información en el etiquetado de las conservas y preparados de mejillón, esto es la indicación del país de origen, supondría un coste relativo ínfimo para las empresas conserveras, excepto para aquellas empresas especializadas en mejillón, que son de tipo tradicional y orientadas a la calidad diferenciada vinculada al origen, por lo que no les afectaría por que ya lo están aplicando.

Además, la información que se requiere trasladar al consumidor en el etiquetado de las conservas y preparados de mejillón, esto es la indicación del país de origen, es una obligación actualmente establecida, que no obligaría a las empresas a incurrir en nuevos costes.

Por tanto y como conclusión, no supone ni incremento de costes, ni precisaría incremento del seguimiento que realizan las autoridades públicas para evitar la posible realización de fraudes.

Cohesión social y territorial 2020.

Galicia, en el contorno de la UE, es una zona especialmente dependiente del mar. La acuicultura verde del mejillón configura un sector estratégico en la economía local de Galicia. La Xunta de Galicia afirma que el sector del mejillón genera en Galicia más de 30.000 puestos de trabajo, incluidos los que se inducen en diversas áreas: en las empresas destinatarias del mejillón (procesadores, cocederos, conserveras, depuradoras de moluscos, centros de congelación y pasteurización...), así como en las empresas proveedoras de la industria (astilleros, cordelerías, carpintería, montajes y maquinaria...) y en las actividades auxiliares y de apoyo, como transportes, centros de investigación, formación y control del medio marino, etcétera.

A la importancia económica de la industria del mejillón, se une el valor social que adquiere en muchos municipios costeros, ya que tiene la capacidad de irradiar beneficios socioeconómicos a amplias capas de la población, convirtiéndose en un mecanismo de distribución y reparto de riqueza en el entorno local.

Ahora bien, el mejillón cultivado en la UE, manifiestamente el Mejillón de Galicia, que tenga como destino la transformación y conserva, quedará sin protección e indefenso frente a preparados y conservas que omitiendo su origen aprovecharán el prestigio de los productos de la UE e inundarán los mercados, como viene siendo.

Un consumidor sin información y un mercado desleal, tendrán como primera consecuencia el deterioro de la industria conservera y transformadora local que procesa productos locales -caso Dinamarca-, con repercusión en el empleo, y ello a su vez repercutirá muy negativamente en el sector primario productor-extractivo. Se pondrá en riesgo el futuro de miles de familias y de empresas que elaboran productos de la pesca y de la acuicultura, y generan empleo local. Y como consecuencia el empobrecimiento de amplias zonas litorales europeas.

Sería una medida con consecuencias contrarias a la cohesión social y territorial, y para el empleo que precisa la economía integradora que postula la Estrategia Europa 2020.

CONCLUSIONES.

Los casos de fraude y mal etiquetado de los productos de la pesca y de la acuicultura comercializados en el mercado europeo en las diversas presentaciones, incluido los transformados y conserva, quedan patentes en los actos legislativos de la UE exhortando a la aplicación de técnicas "*para disuadir a los operadores de falsear el etiquetado de las capturas*".

Los actos legislativos de la UE no recogen obligación de informar a los consumidores de la especie y del origen de los productos del mejillón transformado o en conserva.

Los consumidores de productos del mejillón serán legalmente engañados a partir del 13.12.2014, ya que, confiados en el prestigio de las materias primas europeas y de las conservas, comprarán y consumirán productos transformados y conservas que ocultarán su origen.

El Reglamento (UE) 1169/2011 establece en su artículo 1 los objetivos que pretende:

- * garantizar un alto nivel de protección de los consumidores en relación con la información alimentaria.
- * asegurar un funcionamiento correcto del mercado interior.
- * garantizar el derecho de los consumidores a la información.

Objetivos que no se alcanzarán en el caso de los productos del mejillón transformados y conservados, a no ser que se proceda a una modificación de actos legislativos comunitarios.

Propuesta de modificación de disposiciones legales.

La Comisión Europea tiene potestad para presentar propuestas de modificación de las disposiciones pertinentes de la Unión acompañando los informes que establece el Reglamento (UE) 1169/2011.

Por ello, proponemos y sometemos a consideración:

A) modificación del Reglamento de ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión:

1) el apartado 12 del artículo 67, se sustituye por el siguiente texto:

"12. La información indicada en las letras a) y h) del artículo 58, apartado 5 del Reglamento de control no se aplicará a los productos de la pesca y de la acuicultura incluidos en las partidas arancelarias 1604 e 1605 del Nomenclatura Combinada, excepto

los productos de la subpartida 160553 [mejillones (*Mytilus* spp., *Perna* spp.)] y 16055900 [los demás]."¹⁴

2) el apartado 5 del artículo 68, se sustituye por el siguiente texto:

"5. El presente artículo no se aplicará a los productos de la pesca y de la acuicultura incluidos en las partidas arancelarias 1604 y 1605 de la Nomenclatura Combinada, excepto los productos de la subpartida 160553 [mejillones (*Mytilus* spp., *Perna* spp.)] y 16055900 [los demás]."¹⁴

B) el párrafo introductorio del apartado 1 del artículo 35 del Reglamento (UE) 1379/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifica como sigue:

"1. Sin perjuicio del Reglamento (UE) nº 1169/2011, los productos de la pesca y de la acuicultura enumerados en los puntos a), b) c) y d) en el anexo I del presente Reglamento y los productos de la subpartida 160553 [mejillones (*Mytilus* spp., *Perna* spp.)] y 16055900 [los demás], que se comercialicen dentro de la Unión, con independencia de su origen o de su método de comercialización, se podrán ofrecer a la venta al consumidor final o a colectivos, únicamente cuando se indique en el marcado o en el etiquetado correspondientes."¹⁴

En Galicia, a 28 de abril de 2014.

¹⁴ La partida 1605 incluye también al mejillón congelado, que fuera sometido a un tratamiento térmico suficiente para producir la coagulación de sus proteínas, excluidos del Capítulo 3. [Nota explicativa de la Nomenclatura combinada de las Comunidades Europeas (2011/C 137/01); DOUE 6.5.2011].

Dentro de la subpartida 16055900 [los demás] se incluyen el resto de especies de la familia taxonómica Mytilidae que no pertenezcan a los géneros *Mytilus* o *Perna* [Nota de subpartida 2, del capítulo 16, Reglamento de ejecución (UE) nº 1001/2013 de la Comisión, de 4 de octubre de 2013, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común].