



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 9 de julio de 2020¹

Asunto C-526/19

Entoma SAS

contra

**Ministre de l'Économie et des Finances,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Seguridad alimentaria — Nuevos alimentos e ingredientes alimentarios — Reglamento (CE) n.º 258/97 — Artículo 1, apartado 2 — Ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales — Insectos enteros destinados al consumo humano — Interpretación del ámbito de aplicación material del Reglamento»

I. Introducción

1. ¿Son los insectos nuevos alimentos? Desde la perspectiva de la historia de la humanidad, es evidente que no. Sin embargo, en lo que concierne al Derecho de la Unión, no parece que la respuesta sea tan clara. Tal vez pueda suponerse que, hasta el 15 de mayo de 1997, fecha pertinente con arreglo al Reglamento (CE) n.º 258/97,² los insectos no se utilizaban «en una medida importante para el consumo humano en la Comunidad». Con todo, ¿pueden también incluirse los gusanos de la harina, las langostas y los grillos enteros en la segunda parte de la definición de nuevos alimentos objeto de consulta en el presente asunto? Es decir, ¿es posible que estos sean «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales»?

2. En mi opinión, no lo es. No obstante, nos encontramos ante una invitación explícita de los Gobiernos francés e italiano en la que se insta al Tribunal de Justicia a colmar judicialmente lo que consideran una laguna originada por el legislador de la Unión en 1997. Es una invitación que no se puede pasar por alto, con mayor motivo cuando tiene que ver con delicias culinarias como las analizadas en el presente asunto. Sin embargo, se puede, y, en el caso de autos, se debe, declinar cortésmente esa invitación señalando los límites entre lo que aún puede considerarse una «interpretación judicial» de una disposición clara de la legislación secundaria y lo que ya es su reformulación *a posteriori*.

¹ Lengua original: inglés.

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios (DO 1997, L 43, p. 1).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 258/97

3. El considerando 1 del Reglamento n.º 258/97 señalaba que: «[...] las diferencias entre las legislaciones nacionales en materia de nuevos alimentos o de nuevos ingredientes alimentarios pueden obstaculizar la libre circulación de productos alimenticios [y] crear condiciones de competencia desleal afectando de manera directa al funcionamiento del mercado interior».

4. El considerando 2 rezaba como sigue: «[...] para proteger la salud pública, es necesario garantizar que los nuevos alimentos y los nuevos ingredientes alimentarios estén sometidos a una evaluación de seguridad única por medio de un procedimiento comunitario antes de ser puestos en el mercado en la Comunidad [...]».

5. A tenor de la versión inicial³ del artículo 1 del Reglamento n.º 258/97:

«1. El presente Reglamento tiene por objeto la puesta en el mercado en la Comunidad de nuevos alimentos y de nuevos ingredientes alimentarios.

2. El presente Reglamento se aplicará a la puesta en el mercado en la Comunidad de alimentos y de ingredientes alimentarios que, hasta el momento, no hayan sido utilizados en una medida importante para el consumo humano en la Comunidad, y que estén incluidos en las siguientes categorías:

- a) alimentos e ingredientes alimentarios que contengan organismos modificados genéticamente con arreglo a la Directiva 90/220/CEE, o que consistan en dichos organismos;
- b) alimentos e ingredientes alimentarios producidos a partir de organismos modificados genéticamente, pero que no los contengan;
- c) alimentos e ingredientes alimentarios de estructura molecular primaria nueva o modificada intencionadamente;
- d) alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en microorganismos, hongos o algas u obtenidos a partir de estos;
- e) alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en vegetales, u obtenidos a partir de ellos, y los ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales, excepto los alimentos e ingredientes alimentarios obtenidos mediante prácticas tradicionales de multiplicación o de selección y cuyo historial de uso alimentario sea seguro;
- f) alimentos e ingredientes alimentarios que se hayan sometido a un proceso de producción no utilizado habitualmente, que provoca en su composición o estructura cambios significativos de su valor nutritivo, de su metabolismo o de su contenido en sustancias indeseables».

3. Llegado el caso, podrá determinarse según el procedimiento establecido en el artículo 13 si un tipo de alimento o ingrediente alimentario está incluido en el apartado 2 del presente artículo».

³ En su redacción adoptada en 1997 y publicada en DO 1997, L 43, p. 1. Sin embargo, con las sucesivas modificaciones introducidas en el Reglamento, se han suprimido las letras a) y b) del apartado 2. Su contenido fue absorbido efectivamente por otras medidas de derecho derivado.

6. A tenor del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 258/97:

«Los alimentos o ingredientes alimentarios contemplados en el presente Reglamento no deberán:

- suponer ningún riesgo para el consumidor;
- inducir a error al consumidor;
- diferir de otros alimentos e ingredientes alimentarios a cuya sustitución se destinen de tal manera que su consumo normal implique desventajas para el consumidor desde el punto de vista de la nutrición».

7. En virtud del artículo 12 del mismo Reglamento:

«1. Cuando, como consecuencia de una nueva información o de una nueva evaluación de la información existente, un Estado miembro tenga motivos fundados para considerar que la utilización de un alimento o de un ingrediente alimentario que cumpla lo dispuesto en el presente Reglamento pone en peligro la salud humana o el medio ambiente, dicho Estado miembro podrá limitar de modo temporal o suspender la comercialización y el uso del alimento o ingrediente alimentario en cuestión dentro de su territorio. Deberá informar de ello inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión, precisando los motivos de su decisión.

2. En el seno del Comité permanente de productos alimenticios, la Comisión estudiará lo antes posible las razones a que se refiere al apartado 1; adoptará las medidas apropiadas de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 13. El Estado miembro que haya adoptado la decisión contemplada en el apartado 1 podrá mantenerla hasta la entrada en vigor de estas medidas.»

2. Reglamento 2015/2283

8. El Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativo a los nuevos alimentos (DO 2015, L 327, p. 1), derogó el Reglamento n.º 258/97 a partir del 1 de enero de 2018.

9. El considerando 6 del Reglamento n.º 2015/2283 tiene el siguiente tenor:

«Conviene aclarar y actualizar la definición existente de nuevos alimentos en el Reglamento (CE) n.º 258/97 mediante una remisión a la definición general de alimento establecida en el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo».

10. El considerando 8 del Reglamento n.º 2015/2283 reza como sigue:

«En principio, el ámbito de aplicación del presente Reglamento debe seguir siendo el mismo que el del Reglamento (CE) n.º 258/97. No obstante, procede revisar, clarificar y actualizar, sobre la base de los avances científicos y tecnológicos registrados desde 1997, las categorías de alimentos que constituyen nuevos alimentos. Esas categorías deben incluir los insectos enteros y sus partes. [...]»

11. El artículo 2, apartado 1, del Reglamento 2015/2283 establece que «el presente Reglamento se aplica a la comercialización de nuevos alimentos en la Unión».

12. Entre las definiciones recogidas en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento 2015/2283, «nuevo alimento» se define, en la letra a), como sigue:

«todo alimento que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, con independencia de las fechas de adhesión de los Estados miembros a la Unión, y que esté comprendido por lo menos en una de las categorías siguientes:

[...]

v) alimento que consista en animales o sus partes, o aislado de estos o producido a partir de estos, excepto en el caso de los animales obtenidos mediante prácticas tradicionales de selección utilizadas para la producción de alimentos en la Unión con anterioridad al 15 de mayo de 1997 y cuyos derivados poseen un historial de uso alimentario seguro en la Unión.

[...]»

13. El artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2015/2283, lleva la rúbrica «Disposiciones transitorias», dispone que:

«Los alimentos que no entren en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 258/97, legalmente comercializados a 1 de enero de 2018 y que entren en el ámbito de aplicación del presente Reglamento podrán seguir siendo comercializados hasta que se adopte una decisión de conformidad con los artículos 10 a 12 o 14 a 19 del presente Reglamento a raíz de una solicitud de autorización de un nuevo alimento o una notificación de un alimento tradicional de un tercer país presentada a más tardar en la fecha indicada en las disposiciones de ejecución adoptadas de conformidad con los artículos 13 o 20 del presente Reglamento, respectivamente, pero no más tarde del 2 de enero de 2020.»

III. Antecedentes de hecho, procedimiento nacional y cuestión prejudicial

14. Entoma (en lo sucesivo, «recurrente») es una empresa que comercializa productos consistentes en gusanos de la harina, langostas y grillos destinados al consumo humano en forma de insectos enteros.

15. Mediante orden de 27 de enero de 2016, el préfet de police de París (Jefe de la Policía de París, Francia) suspendió la comercialización de dichos productos y ordenó su retirada hasta que obtuviesen una autorización de comercialización tras pasar por una evaluación que tuviese por objeto demostrar que no suponían ningún riesgo para el consumidor.

16. La recurrente interpuso recurso de anulación contra la referida orden ante el tribunal administratif de París (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de París, Francia). Mediante sentencia de 9 de noviembre de 2017, este último desestimó sus pretensiones. El 22 de marzo de 2018, la cour administrative d'appel de París (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de París, Francia) desestimó el recurso de apelación interpuesto por la recurrente.

17. Ante el órgano jurisdiccional remitente —el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), llamado a pronunciarse sobre un recurso de casación sobre cuestiones de Derecho—, la recurrente alega, en particular, que el tribunal de segunda instancia incurrió en error de Derecho al considerar que la comercialización de sus productos estaba sujeta al Reglamento n.º 258/97. A su parecer, los insectos enteros consumidos como tales estaban excluidos del ámbito de aplicación de este último. Según la recurrente, los insectos enteros están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de las medidas transitorias previstas en el

artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2015/2283. Por su parte, el Ministro de Economía y Hacienda alega que el Reglamento n.º 258/97, que perseguía un objetivo de salud pública, también se aplicaba a los insectos enteros, puesto que el consumo de estos últimos presenta tantos riesgos como el consumo de ingredientes alimentarios obtenidos a partir de los animales.

18. En ese contexto fáctico y jurídico, el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento [n.º 258/97] en el sentido de que incluye en su ámbito de aplicación los alimentos compuestos de animales enteros destinados a ser consumidos como tales, o este únicamente se aplica a los ingredientes alimentarios obtenidos a partir de insectos?»

19. Han presentado observaciones escritas la recurrente, los Gobiernos francés e italiano y la Comisión Europea.

IV. Análisis

20. Las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera. Aunque no cabe duda de que los animales enteros, incluidos los insectos, se contemplan ahora en el nuevo Reglamento 2015/2283 (A), es evidente que no era así, habida cuenta de su tenor literal, en el Reglamento n.º 258/97 (B). Además, la ampliación teleológica del ámbito de aplicación de un instrumento de Derecho derivado en contra de su clara redacción, como sugieren esencialmente los Gobiernos francés e italiano, tiene, en mi opinión, poco que ver con la interpretación de un texto existente, y consiste más bien en la redacción de uno nuevo (C).

A. Artículo 3, apartado 2, letra a), inciso v), del Reglamento 2015/2283

21. De una manera un tanto inusual, comenzaré con legislación que *no es aplicable* en el presente asunto, a saber, el Reglamento 2015/2283, que, a tenor de su artículo 36, entró en vigor el 1 de enero de 2018, y la definición de nuevos alimentos recogida en dicho texto.

22. La nueva definición de «nuevo alimento» recogida en el artículo 3, apartado 2, letra a), del Reglamento 2015/2283 establece dos criterios acumulativos. Se entiende por nuevo alimento: i) todo alimento que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, y ii) que esté comprendido por lo menos en una de las diez categorías enumeradas en el artículo 3, apartado 2, letra a).

23. De dicha lista resulta pertinente para el presente caso el inciso v). Esta categoría incluye el «*alimento que consista en animales o sus partes, o aislado de estos o producido a partir de estos*, excepto en el caso de los animales obtenidos mediante prácticas tradicionales de selección utilizadas para la producción de alimentos en la Unión con anterioridad al 15 de mayo de 1997 y cuyos derivados poseen un historial de uso alimentario seguro en la Unión.»⁴

⁴ El subrayado es mío.

24. Puede que los insectos no sean una opción obvia para el consumo humano. Sin embargo, son animales (invertebrados). Es evidente, por tanto, que los gusanos de la harina, las langostas y los grillos enteros son un alimento que *consiste en* animales, o un alimento *producido a partir de estos*. Además, bromas aparte sobre su consumo (no) intencional, es indudable que, dentro de la Unión, los insectos no se utilizaban en una medida importante para el consumo humano con anterioridad al 15 de mayo de 1997. Por otra parte, el considerando 8 señala explícitamente que «las categorías de alimentos que constituyen nuevos alimentos [...] deben incluir los insectos enteros y sus partes. [...]»

25. Así pues, con arreglo al nuevo régimen, los insectos enteros destinados al consumo humano se incluyen en el Reglamento 2015/2283. La razón por la que se menciona en primer lugar ese régimen, que no resulta aplicable al presente asunto, es doble.

26. En primer lugar, los Gobiernos francés e italiano sostienen, en esencia, que el nuevo régimen y las nuevas definiciones no hacen más que aclarar algo que ya sucedía anteriormente en virtud del Reglamento n.º 258/97. Por lo tanto, se hace precisa una comparación entre la redacción de los dos Reglamentos.

27. En segundo lugar, la relación entre los ámbitos materiales de ambos Reglamentos también resulta relevante desde el punto de vista temporal. Del artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2015/2283 se desprende que los productos que entran en el ámbito de aplicación material del nuevo Reglamento, pero que no entraban en el ámbito de aplicación del Reglamento anterior, legalmente comercializados antes del 1 de enero de 2018, podían seguir comercializándose hasta el 2 de enero de 2020, a menos que se materializase cualquier otra hipótesis mencionada en esa disposición. Así pues, si se considera que los productos en cuestión *no* estaban comprendidos en el ámbito de ampliación material del Reglamento anterior pero que, no obstante, se comercializaban *legalmente* en ese momento, debería deducirse que la comercialización de esos productos podía continuar provisionalmente hasta el 2 de enero de 2020.

B. Artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97

28. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si los animales enteros, y en particular los insectos enteros destinados al consumo humano, *ya* estaban incluidos en el ámbito de aplicación material del Reglamento n.º 258/97 a fin de determinar si, en la fecha de los hechos del proceso principal, cuando el Reglamento n.º 258/97 aún estaba en vigor, la comercialización de los productos en cuestión estaba sujeta a una autorización en virtud de dicho Reglamento.

29. Según la recurrente y la Comisión, de la redacción de esta disposición se desprende que los alimentos elaborados a partir de animales enteros no estaban cubiertos por lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97. Así pues, a su parecer, los insectos enteros no entraban en la categoría de ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales [artículo 1, apartado 2, letra e), del referido Reglamento], ni en ninguna otra categoría de las enumeradas en el artículo 1, apartado 2. Los Gobiernos francés e italiano rebaten esta conclusión sobre la base del esquema general y la finalidad del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97.

1. Texto

30. El artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97 establecía dos requisitos acumulativos para que los alimentos o ingredientes alimentarios fueran calificados como nuevos y quedaran sujetos a ese régimen reglamentario. El primero era un requisito *temporal*: el Reglamento n.º 258/97 se aplicaba a la puesta en el mercado, en la entonces Comunidad, de alimentos e ingredientes alimentarios que no

se hubieran utilizado hasta ese momento (es decir, antes de 1997) para el consumo humano en una medida importante en la Comunidad. El segundo era un requisito *sustantivo*: los alimentos e ingredientes alimentarios debían estar comprendidos en una de las categorías enumeradas en el artículo 1, apartado 2.

31. El órgano jurisdiccional remitente no cuestiona el primer requisito, el *temporal*. Aunque los problemas probatorios vinculados a quién debería demostrar la utilización «en una medida importante para el consumo» en la Comunidad —lo que incluiría a la Unión en su conjunto, y no solo a un Estado miembro o una parte del mismo—, y cómo habría de hacerlo, resultarían sin duda interesantes, no son objeto de la presente cuestión prejudicial.

32. Por lo tanto, pasando inmediatamente al análisis del requisito *sustantivo*, procede responder a la pregunta de qué debe entenderse por «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales».

33. En el Reglamento no se definen ni el concepto de «ingredientes» ni el de «obtenidos a partir de». No obstante, según reiterada jurisprudencia, la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse conforme al sentido habitual de estos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte.⁵

34. El Oxford English Dictionary define *ingredients* [ingredientes] como «*any of the foods or substances that are combined to make a particular dish*» [cualquiera de los alimentos o sustancias que se combinan para elaborar un plato particular] e *isolate* [obtenido de] como «*identifying something and dealing with it separately or, in chemistry biology, obtaining or extracting (for instance a compound) in a pure form*» [identificar algo y tratarlo por separado o, en biología química, obtener o extraer (por ejemplo un compuesto) en forma pura]. La Comisión observa asimismo que el concepto de *ingrediente* se define en otro acto de la Unión como «cualquier sustancia o producto, incluidos los aromas, los aditivos alimentarios y las enzimas alimentarias y cualquier componente de un ingrediente compuesto que se utilice en la fabricación o la elaboración de un alimento y siga estando presente en el producto acabado, aunque sea en una forma modificada».⁶

35. Así pues, cabe afirmar que un *ingrediente* alimentario es, en cualquiera de las lenguas oficiales empleadas,⁷ un componente que forma parte de un producto final compuesto de mayor tamaño. Normalmente no es un producto destinado a ser consumido por sí solo, sino que ha de añadirse a otro con el fin de crear un alimento distinto o un plato concreto. Reconozco que, con respecto a algunas sustancias, esa frontera puede ser un tanto difusa. Hay diversos ingredientes que pueden consumirse como tales (por ejemplo, la miel o el azúcar).

36. Sin embargo, no sucede lo mismo con los animales *enteros*. En ese sentido, es poco probable que sean un ingrediente. Al menos para los humanos carnívoros, son *el alimento*, no un *ingrediente alimentario*. Toda vez que el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97 distinguía claramente entre alimentos (productos) e ingredientes alimentarios y solo cubría estos últimos en relación con los animales, procede concluir que los animales consumidos como tales, parcialmente o en su totalidad, no podían ser un «ingrediente» alimentario en el sentido del Reglamento n.º 258/97.

5 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de noviembre de 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839), apartado 26, y de 26 de octubre de 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814), apartado 18 y jurisprudencia citada.

6 Artículo 2, apartado 2, letra f), del Reglamento (UE) n.º 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor (DO 2011, L 304, p. 18). Obsérvese, sin embargo, que el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 258/97 excluía expresamente de su ámbito de aplicación los aromas, los aditivos alimentarios y los disolventes de extracción.

7 Por ejemplo, en francés, «ingrédients alimentaires»; en alemán, «Lebensmittelzutaten»; en italiano, «ingredienti alimentari»; en español, «ingredientes alimentarios»; en polaco, «składniki żywności»; en checo, «složky potravin»; en neerlandés, «voedselingrediënten».

37. A continuación, analizaremos la expresión *obtenidos a partir de animales*.⁸ En contraste con, por ejemplo, «consistente en» o «producido a partir de»,⁹ «obtenidos a partir de» se refiere a un proceso de extracción a partir del animal, ya sea del animal entero o de sus partes, limitando así aún más el ámbito de aplicación del referido Reglamento en relación con los animales. «Obtenidos a partir de» podría entenderse de dos maneras: primero, como un proceso químico, biológico o mecánico por el que se extraen de animales esencias, sustratos o polvos —esto es, todo tipo de ingredientes—. Esa es sin duda la lectura más natural. En segundo lugar, cabría defender, aunque de modo algo forzado, que el proceso de obtención también puede entenderse como una simple referencia a la extracción mecánica de un ingrediente del cuerpo de un animal. En este último sentido, «obtenidos a partir de» podría significar también retirados de un animal, refiriéndose así efectivamente a una parte separada de un animal o a un órgano.

38. Sin embargo, en ninguna de las lecturas posibles de la expresión «obtenidos a partir de» podría considerarse que esta se refiere a animales enteros, a menos que se cayera en una tautología, según la cual los animales enteros son «obtenidos a partir de» animales enteros.¹⁰

39. Por último, combinando en un único plato los ingredientes individuales de la definición recogida en el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97, la expresión *ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales* parece referirse, según una lectura natural, a los componentes procedentes de animales que se añaden a otros alimentos. Dicho de otra manera, dicha expresión: i) no incluía, por lo tanto, los animales enteros consumidos como tales; ii) no incluía las partes de animales consumidas como tales; iii) no incluía los animales enteros utilizados como ingrediente para la preparación de un plato, en la medida en que ello fuera posible; iv) solo podía incluir partes o elementos específicos de animales utilizados como ingrediente.

40. Alejándonos de lo abstracto y empleando en su lugar un ejemplo concreto: ¿qué ocurre con el consumo de ancas de rana? Partiendo de mi interpretación de lo que se entiende por «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales»,¹¹ el consumo humano de ancas de rana no estaría incluido en el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97. Las ancas de rana son partes de animales destinadas a ser consumidas como tales, y no un ingrediente obtenido a partir de animales. Por el contrario, un hipotético polvo de ancas de rana, o harina de rana, suponiendo que realmente existiesen como ingredientes obtenidos a partir de las ranas, sí podrían estar comprendidos en esta disposición.

41. Cabe pues aplicar el mismo razonamiento en lo que concierne a partes de los insectos. Esto es cierto, aún con mayor motivo, para los insectos *enteros*. Es verdad que el Reglamento n.º 258/97 podría haberse aplicado potencialmente a los ingredientes obtenidos a partir de insectos si alguna vez se hubieran utilizado como componentes en otros productos;¹² sin embargo, según su tenor literal, resulta evidente que no se aplicaba a insectos enteros destinados a ser consumidos como tales, del mismo modo que no se contemplaba su aplicación a ningún otro tipo de animal entero.

8 Por ejemplo, en francés, «isolés à partir d'animaux»; en alemán, «aus Tieren isolierte»; en italiano, «isolati a partire da animali»; en español, «obtenidos a partir de animales»; en polaco, «pochodzące od zwierząt»; en checo, «izolované z živočichů»; en neerlandés, «uit dieren zijn geïsoleerd».

9 Los conceptos que se utilizan actualmente en el Reglamento 2015/2283 (véanse los puntos 12 y 23 anteriores).

10 Ha de tomarse debida nota de la aclaración fáctica aportada por el Gobierno francés según la cual todos los insectos vendidos para consumo humano en el mercado francés son tratados de una u otra manera, en la etapa de comercialización, para su conservación y transporte. Así pues, según el Gobierno francés, al venderse ya no están *enteros*, técnicamente hablando, como ocurre con las ostras o los huevos, porque se les privaría al menos de agua. Por muy cierto que sea ese argumento desde un punto de vista técnico, me sigue pareciendo que un grillo entero seco no deja de ser un grillo, aunque se venda como patatas fritas *gourmet*.

11 Dejando de lado, una vez más, la cuestión de si en 1997 las ancas de rana se venían utilizando para el consumo humano en una medida *importante en la Comunidad*. Es indudable que su consumo no era en absoluto desdéniable *en Francia*. Pero si hablamos de *toda la Unión*, la historia podría ser distinta.

12 Si bien ha de reconocerse que no hay muchos ejemplos que vengan inmediatamente a la mente bajo este concepto, esto es, claro está, si no se tiene en cuenta el mercado de las pociones mágicas (sin duda floreciente después de Harry Potter).

2. Contexto

42. Cabe destacar dos elementos del contexto legislativo: la estructura y la lógica internas del Reglamento n.º 258/97 (1) y, en la medida en que se puedan determinar, el contexto histórico y la intención legislativa (2). Estos dos puntos dan respuesta a los argumentos estructurales planteados por los Gobiernos francés e italiano, relativos a la lógica interna y la coherencia de las opciones reglamentarias escogidas por el entonces legislador comunitario (3).

a) La lógica interna: microcambios en la estructura

43. Resulta bastante ilustrativo echar un vistazo a las demás categorías específicas del artículo 1, apartado 2, que debían constituir el elemento sustantivo de la definición de nuevo alimento. Las seis categorías iniciales¹³ tenían un denominador común bastante claro: el alimento o los ingredientes alimentarios eran objeto de modificaciones desde el punto de vista genético [letras a) y b)], molecular [letra c)], o micro(biológico) [letra d)], o se creaban mediante un nuevo proceso de producción no utilizado habitualmente que provocaba cambios significativos en la composición o estructura del alimento [letra f)]. En resumen y de manera simplificada, es evidente que dicho instrumento debía aplicarse a los microcambios experimentados por organismos destinados a ser consumidos, en última instancia, por seres humanos.

44. Ese contexto y esa lógica internos vienen a confirmar que la interpretación literal del artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97 es correcta: si la lógica de las categorías del artículo 1, apartado 2, era cubrir los microcambios, sería bastante sorprendente que, de repente, una categoría de las comprendidas en dicha lista fuera aplicable a animales enteros sin que estos hubieran sido alterados en modo alguno a ese nivel. Así pues, la estructura general del artículo 1, apartado 2, explica con bastante claridad aquello a lo que el legislador de la Unión quería referirse en la letra e), a saber, precisamente a lo que menciona: *ingredientes alimentarios obtenidos* (en un sentido principalmente biológico o químico, o que suponga, de cualquier otra forma, cambios de carácter microbiológico) *a partir de animales*.

b) El contexto histórico y la intención legislativa

45. En cuanto al contexto histórico y la intención legislativa, la Comisión sostiene que no es seguro que el legislador de la Unión quisiera referirse específicamente a los insectos. Resulta aún más dudoso que fuera consciente de los riesgos que podría entrañar el consumo de estos productos. Es probable que el legislador de la Unión decidiera regular únicamente los productos cuya comercialización previó en 1997.

46. Los antecedentes legislativos del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97 indican que la Comisión sugirió inicialmente un enfoque bastante amplio. En su propuesta inicial de reglamento de 1992, la Comisión propuso, en efecto, incluir los productos «elaborados a partir de un organismo o parte de un organismo sin ningún historial establecido de uso alimentario, o bien que contienen o que consisten en dicho organismo o parte del mismo».¹⁴ Esa definición, ciertamente amplia, desapareció en la propuesta modificada de la Comisión tras la primera lectura del Parlamento Europeo.

¹³ Antes reproducidas en el punto 5 de estas conclusiones.

¹⁴ Anexo I, segundo guion, de la propuesta de Reglamento [COM(92) 295 final — SYN 426 (DO 1992, C 190, p. 3)].

47. Así pues, aunque fuera posible establecer una intención que pudiera derivarse del texto, se trata más bien de que se redujo considerablemente la amplia definición inicial. El legislador de la Unión no tenía la intención de incluir de manera exhaustiva nuevos alimentos relacionados con *animales*, a excepción de lo que se establecía en el artículo 1, apartado 2, letra e), en forma de la subcategoría limitada «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales». Esto resulta en cierto modo comprensible, ya que los alimentos de origen animal disponibles en 1997 parecían tener entonces un largo historial de uso alimentario. No había alimentos nuevos de ese tipo en Europa en lo que concierne a los animales enteros, y los tradicionales ya se contemplaban en otras disposiciones del Derecho de la Unión.¹⁵

48. Por último, en lo que respecta a los *insectos* como alimentos, no parece que el legislador de la Unión tuviera ninguna intención particular al respecto. Al fin y al cabo, ¿por qué habría de tenerla? La verdad es que, por aquel entonces, no se tenía por costumbre en Europa comer insectos enteros ni partes de ellos.

c) Interpretar o justificar las opciones legislativas

49. A pesar de la claridad de la redacción y de los argumentos estructurales que acabamos de exponer, los Gobiernos francés e italiano defienden la tesis de que los insectos enteros estaban incluidos en el Reglamento n.º 258/97 a la vista del planteamiento general y del propósito de este último. Las alegaciones expuestas por dichos Gobiernos en relación con la estructura del Reglamento n.º 258/97 son esencialmente dos.

50. En primer lugar, afirman que en el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97 se trazaba una clara distinción basada en si los alimentos e ingredientes alimentarios procedían de vegetales o de animales. Los alimentos derivados *de los vegetales* estaban exhaustivamente cubiertos por el Reglamento n.º 258/97, ya que este último abarcaba los «alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en vegetales, u obtenidos a partir de ellos». Así, el artículo 1, apartado 2, letra e), incluía, en efecto, i) los alimentos consistentes en vegetales, ii) los alimentos obtenidos a partir de vegetales, iii) los ingredientes alimentarios consistentes en vegetales y iv) los ingredientes alimentarios obtenidos a partir de vegetales.¹⁶ Por el contrario, en lo que respecta a los alimentos de origen animal, el artículo 1, apartado 2, letra e), solo abarcaba una subcategoría, a saber, los *ingredientes alimentarios obtenidos* a partir de animales. A este respecto, el Gobierno francés sostiene que, aunque es cierto que las expresiones utilizadas con respecto a los animales y a los vegetales son diferentes en cuanto a su texto, todas ellas deben interpretarse de la misma manera.

51. En segundo lugar, está la cuestión de la lógica interna *dentro de la propia categoría de animales*, que se reduce a la pregunta de por qué solo deben cubrirse ingredientes obtenidos a partir de animales y no animales enteros. A este respecto, el Gobierno francés sostiene que sería ilógico distinguir entre alimentos e ingredientes alimentarios, ya que todos ellos acabarán siendo ingeridos por los consumidores. A su parecer, tampoco tendría sentido aplicar las normas sobre nuevos alimentos a los ingredientes alimentarios que contienen partes de insectos, pero excluir a los insectos enteros. El Gobierno italiano comparte esta opinión.

¹⁵ Los alimentos o ingredientes alimentarios «tradicionales» consistentes en animales u obtenidos a partir de ellos se regían, habitualmente, entre otras disposiciones del Derecho de la Unión, por el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO 2002, L 31, p. 1).

¹⁶ Naturalmente, de nuevo bajo la condición de que no fueran «alimentos e ingredientes alimentarios obtenidos mediante prácticas tradicionales de multiplicación o de selección y cuyo historial de uso alimentario sea seguro».

52. Por otra parte, el Gobierno francés considera que la afirmación de que los insectos enteros y sus partes no están incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 258/97 menoscaba el principio de no discriminación entre las empresas que comercializan alimentos que contienen insectos y las que comercializan insectos enteros para el consumo humano. Según dicho Gobierno, dado que los dos tipos de empresas se encuentran en una situación análoga, ambos deberían estar sujetos a la misma legislación.

53. En mi opinión, las alegaciones formuladas por el Gobierno francés bajo el epígrafe de «planteamiento general» pertenecen a la categoría de argumentos del tipo «y por qué no también», a los que, en el nivel más básico y en el ámbito de la interpretación de un texto legal, se puede responder simplemente con un «porque no lo dice». Estas alegaciones cuestionan las opciones y categorías establecidas por el legislador de la Unión, sugiriendo que quizás también debería haberse incluido algo más. Empiezan a insinuar así lo que constituye esencialmente la principal alegación del Gobierno francés, plenamente desarrollada en lo que respecta al objetivo y a la finalidad del Reglamento n.º 258/97: dado que la finalidad de la medida es proteger la salud pública y puesto que ese Gobierno estima que los insectos enteros también pueden plantear problemas en materia de salud pública, estos también deberían estar incluidos, con independencia de lo que diga el texto.

54. Analizaré estas alegaciones en la siguiente sección, en relación con la finalidad del Reglamento n.º 258/97 y cómo esta puede influir en la interpretación de sus conceptos. No obstante, a mi juicio y en todo caso, la respuesta estructural a estas preguntas ya se ha dado en las letras a) y b) de esta sección, en la medida en que ha de darse tal respuesta al *interpretar* una disposición clara del Derecho derivado (cuando la pregunta a la que debe responderse se refiere normalmente al significado de lo que figura en la legislación), en contraposición con aquellos casos en los que se impugna su *validez* [en cuyo caso cabe preguntar efectivamente al legislador qué motivó su elección de (no) incluir algunas otras categorías, teniendo así que explicar y justificar la lógica legislativa subyacente].

55. El Reglamento n.º 258/97 parecía tener como objetivo los ingredientes procedentes de animales y no los animales enteros, puesto que su objetivo global se refería a las microalteraciones experimentadas por los alimentos y no a las macroalteraciones. La opción elegida parece haber sido la de adoptar una perspectiva más amplia con respecto a los vegetales (enteros), en comparación con los animales (enteros), porque, en el momento de su adopción, mientras que los vegetales venían modificándose desde hacía décadas,¹⁷ los europeos aún no habían empezado a cambiar sus hábitos de consumo con respecto a los animales. Por lo tanto, es de suponer que no había ninguna necesidad de incluir animales enteros, a excepción de los que ya estaban cubiertos por las demás letras del artículo 1, apartado 2.

C. ¿El texto del Reglamento n.º 258/97 «reinterpretado» a la luz de (una de) su(s) finalidad(es)?

56. La principal alegación formulada por el Gobierno francés, que se sustenta en varios estudios e informes proporcionados por sus organismos nacionales, se refiere a la finalidad protectora del Reglamento n.º 258/97. Se articula de la siguiente manera. El objetivo declarado del Reglamento n.º 258/97 es la protección de la salud pública. Con vistas a lograr ese objetivo, el Reglamento n.º 258/97 abarca los ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales. Por lo tanto, según el Gobierno francés, los ingredientes obtenidos a partir de insectos también están cubiertos por dicho Reglamento. Así pues, si el legislador de la Unión reconoció que algunas partes de insectos podían suponer un riesgo para la salud y que, por lo tanto, debían estar cubiertas por el Reglamento, con mayor motivo deberían estarlo los insectos enteros, ya que presentan los mismos riesgos, si no mayores.

¹⁷ Como también se reconoce explícitamente en la referencia cruzada que se hace en el considerando 4 del Reglamento n.º 258/97 a las variedades vegetales nuevas y a las variedades de especies de plantas agrícolas.

57. Según la recurrente, la finalidad del Reglamento anterior de proteger la salud pública no tiene ningún efecto sobre el hecho de que no se incluyeran insectos enteros en su ámbito de aplicación material. A su parecer, la redacción de ese Reglamento es suficientemente clara, por lo que no hay necesidad de recurrir a una interpretación teleológica del Reglamento n.º 258/97.

58. Según la Comisión, la exclusión de los insectos enteros estaba en consonancia con el otro objetivo del Reglamento n.º 258/97, a saber, contribuir al establecimiento del mercado interior. Si el legislador de la Unión puede basarse en el artículo 114 TFUE para evitar futuros obstáculos al comercio derivados de las divergencias entre las legislaciones nacionales, la aparición de esos obstáculos debe ser probable y la medida en cuestión ha de perseguir el objetivo de evitarlos.

59. Lo que el Gobierno francés, apoyado por el Gobierno italiano, propone en realidad es una *ampliación teleológica* del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 258/97. Algo que antes no estaba incluido debería estarlo ahora, puesto que presenta el mismo tipo de peligro.

60. En efecto, en el arsenal judicial existe una técnica interpretativa denominada *reducción teleológica*, esto es, algo que, según una interpretación normal de los conceptos utilizados en la legislación en cuestión, está incluido a primera vista, pero que quedará a la postre excluido judicialmente porque, habida cuenta de la finalidad y el objetivo de la legislación, no debería haberse incluido en un principio. Su inclusión se debió únicamente a que los legisladores suelen emplear conceptos amplios y abiertos. Por lo tanto, puede suceder que su aplicación sin una reducción teleológica sea excesivamente amplia.

61. Sin embargo, tomar la finalidad declarada de una medida legislativa, o incluso, como la Comisión señala correctamente, solo una de sus finalidades, y a partir de ella, frente al silencio o incluso en contra de la clara redacción de ese instrumento, empezar a trazar nuevas categorías no previstas anteriormente por esa legislación puede efectivamente denominarse «expansión teleológica del ámbito material» de un instrumento legislativo. Dejando aparte este eufemismo, este procedimiento también se conoce más comúnmente con otro nombre: legislar.

62. En efecto, resultaría un poco hipócrita comenzar ahora a lanzar reproches al Gobierno francés por no respetar ese límite en sus observaciones. Es justo admitir que la trayectoria del Tribunal de Justicia a la hora de respetar ese límite de la función judicial en el pasado ha estado lejos de ser impecable. A continuación, tras haber analizado el argumento de que el Reglamento 2015/2283 es una mera aclaración de lo que siempre se había incluido en el Reglamento n.º 258/97 (1), trataré de convencer al Tribunal de Justicia, una vez más, de no emprender ese tipo de reajustes interpretativos *a posteriori*, o más bien reformulaciones, de lo que, por lo demás, es una clara disposición de Derecho derivado (2).

1. El Reglamento 2015/2283: ¿una enmienda o una codificación?

63. El Gobierno francés sugiere que se interprete el Reglamento n.º 258/97 *a la luz del* Reglamento 2015/2283 para determinar el ámbito de aplicación del primero. Considera que no se pretendía que el ámbito de aplicación del Reglamento 2015/2283 fuera más amplio que el del Reglamento n.º 258/97. Según afirma, el nuevo Reglamento solo ha aclarado ese ámbito dada la evolución científica y tecnológica experimentada desde 1997. A su juicio, el hecho de que los insectos enteros y sus partes se incluyan ahora de forma expresa en las nuevas normas no significa que no sucediera ya así en la normativa anterior.

64. Para defender esa tesis, el Gobierno francés invoca los considerandos 6 y 8 del Reglamento n.º 2015/2283. El considerando 6 indica que «conviene *aclarar y actualizar* la definición existente de nuevos alimentos en el [Reglamento n.º 258/97]». ¹⁸ Según el considerando 8, «en principio, el ámbito de aplicación del presente Reglamento debe seguir siendo el mismo que el del [Reglamento n.º 258/97]. No obstante, procede *revisar, clarificar y actualizar*, sobre la base de los avances científicos y tecnológicos registrados desde 1997, las categorías de alimentos que constituyen nuevos alimentos. Esas categorías deben incluir los insectos enteros y sus partes [...]». ¹⁹

65. Sin embargo, estos dos considerandos son interpretados de manera diferente por la recurrente y la Comisión. En particular, según la recurrente, el hecho de que los insectos enteros estén ahora incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 2015/2283 no implica necesariamente que lo estuvieran también con arreglo a la normativa anterior. La inclusión de insectos enteros no es una mera aclaración, sino una adición a la definición anterior de nuevo alimento.

66. Habida cuenta de la claridad de la redacción de ambas disposiciones, analizadas en detalle en las secciones anteriores de las presentes conclusiones, considero que el argumento del Gobierno francés es totalmente insostenible. En primer lugar, basta con contrastar la redacción de ambas condiciones en los respectivos Reglamentos: «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales», por un lado, y «alimento que consista en animales o sus partes, o aislado de estos o producido a partir de estos», por otro. En segundo lugar, con respecto a los considerandos citados, el Gobierno francés parece centrarse únicamente en la palabra «clarificar», omitiendo «actualizar» y «revisar», igualmente presentes y claramente articuladas.

67. En tercer lugar, a nivel estructural, la existencia misma de una disposición como el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2015/2283 demuestra que el legislador de la Unión era muy consciente de que el ámbito de aplicación material de este Reglamento es, en términos generales, mucho más amplio que el de su predecesor de 1997. Por ello también resultaba necesario establecer un período transitorio para dar cabida a los productos que se estaban comercializando legalmente en el momento de la entrada en vigor del Reglamento 2015/2283 pero que no estaban cubiertos por el Reglamento n.º 258/97. Según la Comisión, el artículo 35, apartado 2, del Reglamento 2015/2283 estaba previsto, en efecto, para *los insectos enteros*, con vistas a garantizar que estos pudieran seguir circulando libremente, aunque por un período limitado, tras la entrada en vigor del Reglamento 2015/2283.

68. Así pues, el alcance de la definición relativa a los alimentos de origen animal recogida en el artículo 3, apartado 2, letra a), inciso v), del Reglamento 2015/2283, en comparación con el artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97, es claramente una enmienda, que amplía considerablemente el alcance de esa definición.

2. ¿Una (re)interpretación dinámica del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 258/97 a través de su finalidad (en un contexto social modificado)?

69. Por último, queda la alegación de la necesidad de realizar una «actualización judicial» de lo que, según se dice, es una disposición anticuada del Derecho de la Unión. Incluso si aceptáramos que no había ninguna laguna en aquel entonces, ya que los insectos no estaban realmente incluidos en el menú en 1997, sí parecía haberla en 2016, cuando del Jefe de la Policía de París ordenó a Entoma que los retirara del mercado. ¿No sería posible, por tanto, recurrir a una «interpretación dinámica» del artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 258/97 para concluir que los animales enteros entraban en el ámbito de aplicación de este último Reglamento como consecuencia de la evolución posterior de los hábitos alimenticios y la aparición de nuevos riesgos asociados a ellos?

¹⁸ El subrayado es mío.

¹⁹ El subrayado es mío.

70. En efecto, la interpretación de conceptos jurídicos (indeterminados) nunca debe ser estática, sino que debe responder a la evolución de la sociedad, tanto técnica como social.²⁰ Las categorías morales van evolucionando.²¹ Lo mismo ocurre con las definiciones técnicas, como la de «alimento», por ejemplo. La interpretación de tales conceptos no puede quedar congelada en el tiempo.

71. Dicho esto, hay límites a ese dinamismo en el Derecho cuando es un tribunal quien lo aplica. Cabe mencionar tres límites generales, aplicables transversalmente, y uno adicional, que resulta de especial importancia en ámbitos altamente técnicos.

72. En primer lugar, y sobre todo, el propio texto es el límite. La interpretación dinámica propuesta debe ser conforme al sentido habitual de las palabras, interpretadas efectivamente en su contexto evolutivo. Así, en el improbable caso de que un texto de 1850 se refiriera a la «responsabilidad derivada de los vehículos», dicha responsabilidad, interpretada a día de hoy, incluiría los coches (a motor) y los coches eléctricos. Si el texto se refiriera a la «responsabilidad derivada de los carros», todavía sería posible, en determinadas condiciones, incluir un coche (a motor) en este concepto. Sin embargo, si el texto rezase «responsabilidad derivada de los pequeños carruajes de dos ruedas accesibles al público y arrastrados por un caballo», entonces subsumir un coche (a motor) en ese concepto ya no sería posible.

73. Por lo tanto, dentro de la vaguedad semántica razonablemente concebible de un determinado texto, resulta relevante determinar aquello que puede incluirse plausiblemente en él, lo que debería ser el límite natural de cualquier interpretación extensiva judicial. En el presente asunto, los animales enteros destinados a ser consumidos como tales simplemente no pueden incluirse en el concepto de «ingredientes alimentarios obtenidos a partir de animales». Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al menos en lo que respecta a los límites de la interpretación conforme aplicables a los tribunales nacionales,²² la interpretación no puede ir *contra legem*.²³

74. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta el imperativo de la seguridad jurídica y la previsibilidad del Derecho, en especial para los particulares, que deben ser capaces de predecir al menos en cierta medida cuál es el régimen jurídico aplicable y adaptar su comportamiento en consecuencia.²⁴ Las desviaciones inesperadas y, por tanto, imprevisibles del significado natural de las palabras hacen que navegar por cualquier ordenamiento jurídico sea como caminar sobre arenas movedizas. La falta de estabilidad jurídica en la interpretación fomenta el cinismo normativo y el desprecio del Derecho: ¿para qué preocuparse por el Derecho si es probable que algo cambie de significado de la noche a la mañana?

75. Los mismos límites se aplican con mayor motivo cuando el acto de la Unión de que se trata impone obligaciones o sanciones.²⁵ Si bien el presente asunto no se refiere a sanciones, sí que versa sobre la imposición de obligaciones a operadores del mercado a las que no habrían estado sometidos en el marco de una interpretación normal de la normativa anteriormente aplicable.

20 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:20), puntos 100 y ss.

21 Véase recientemente, por ejemplo, en relación con el concepto de «buenas costumbres», la sentencia de 27 de febrero de 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118), apartado 39.

22 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 100, o de 15 de enero de 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2), apartado 39.

23 Pero véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de octubre de 2016, Comisión/Alemania (C-220/15, EU:C:2016:815), apartados 33 a 48, en contraste con mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-220/15, EU:C:2016:534), puntos 23 a 50.

24 Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 18 de febrero de 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70), apartado 23; de 19 de junio de 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361), apartado 60, y de 2 de marzo de 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160), apartado 55. Véanse también, en el contexto específico del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39), punto 32.

25 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 29 de marzo de 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisión (C-352/09 P, EU:C:2011:191), apartados 80 y 81; de 5 de diciembre de 2017, M.A.S. y M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartados 51 a 57, y de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartados 46 y 49.

76. En tercer lugar, es posible que la argumentación relativa a la separación de poderes a nivel horizontal en el seno de la Unión, que habitualmente se conoce como equilibrio institucional, no sea la más sólida, habida cuenta de la manera en que se aplica. Sin embargo, en el contexto jurídico de la Unión, los mismos límites de la interpretación tienen también implicaciones verticales o diagonales: ampliar interpretativamente el ámbito de aplicación de una medida de la Unión tiene normalmente como consecuencia un efecto sobre la distribución de poderes entre la Unión y los Estados miembros en esa materia concreta.

77. A este respecto, el presente asunto resulta interesante. Los papeles tradicionales parecen haberse invertido de alguna manera. Los Gobiernos francés e italiano no pretenden, de hecho, reivindicar el terreno reglamentario que, según la interpretación correcta del ámbito de aplicación de un acto de la Unión debería haber correspondido a los Estados miembros. Su objetivo es lograr lo contrario.

78. Sin embargo, aceptar la interpretación natural del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 258/97 propuesta en las secciones anteriores de las presentes conclusiones significaría que, antes de la entrada en vigor del Reglamento 2015/2283, los Estados miembros siempre habían tenido la posibilidad de regular, si así lo deseaban, la comercialización de insectos enteros. Sencillamente, esta cuestión no estaba regulada por el Reglamento n.º 258/97. Como ha señalado acertadamente la Comisión, la no inclusión de animales enteros significaba en la práctica que los Estados miembros conservaban la competencia para adoptar normas en materia de comercialización de los alimentos de origen animal que no entraban en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

79. En este contexto, la argumentación general del Gobierno francés resulta un poco endeble. No parece que Francia hubiera adoptado ninguna norma nacional en este sentido, ya sea en el marco de las competencias que conservaba en la materia o, en caso de duda, al amparo del artículo 12, apartado 2, del Reglamento n.º 258/97. Además, en los autos no se menciona en modo alguno que ese Estado miembro, creyendo que los insectos enteros estaban efectivamente cubiertos por el Reglamento n.º 258/97 a pesar de su redacción, hubiera pedido que el problema se resolviese como un problema de interpretación del ámbito de aplicación de dicho Reglamento con arreglo a los mecanismos expresamente previstos en este (artículo 1, apartado 3, en relación con el artículo 13 del Reglamento n.º 258/97).

80. Esto no quiere decir, en lo que al fondo se refiere, que las alegaciones sustantivas esgrimidas por el Gobierno francés relativas a los peligros asociados al consumo humano de insectos enteros puedan no ser correctas. Más bien se trata simplemente de señalar que, si uno desea transformar esas preocupaciones en normas vinculantes a las que los operadores del mercado deban atenerse, habría sido más adecuado recurrir a otras vías procesales en lugar de tratar de extender *a posteriori* el ámbito de un acto de la Unión a cuestiones para las que claramente no era aplicable.

81. En cuarto y último lugar, hay un argumento que insta a la cautela judicial en determinadas esferas del Derecho, en particular en las relativas a cuestiones muy técnicas, en las que los tribunales cuentan con escasa experiencia. Dentro de esas esferas, el tercer argumento general, relativo a la separación de poderes y la consiguiente legitimidad democrática,²⁶ alcanza dimensiones adicionales en lo tocante a los conocimientos y la experiencia.

82. En el marco de los procedimientos legislativos, que forman parte del proceso político y deliberativo, se escuchan tanto la opinión del público como la de los expertos y ha de esperarse que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta. Por el contrario, los tribunales, especialmente los que no recaban ningún dictamen pericial o no escuchan el testimonio de peritos, están sencillamente mal dotados para tomar decisiones sobre esas cuestiones técnicas, en particular sobre aquellas en las que

26 Véanse también, en este sentido, las recientes conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en Austria/Comisión (C-594/18 P, EU:C:2020:352), punto 42.

hay poco o ningún conocimiento o consenso científico.²⁷ Por consiguiente, lo mejor sería que su función en esas esferas siguiera siendo minimalista, y que se centrara esencialmente en dos elementos: por una parte, comprobar la existencia de flexibilidad, de garantías y de vías de adaptación y precaución constantes incorporadas en el instrumento en cuestión, es decir, la *dimensión procesal* de la gestión del riesgo y la incertidumbre, y, por otra, mantener una *intervención sustantiva limitada* a los casos excepcionales de falta de respuesta legislativa ante circunstancias sociales y técnicas radicalmente alteradas.²⁸

83. Sin embargo, en ambos casos, si se considerara que dicha legislación resulta deficiente, la reacción judicial más adecuada en ese contexto pasaría por anular la medida impugnada o las partes revocables de la misma, obligando así al legislador (de la Unión) a reflexionar de nuevo. Solo en raras ocasiones será buena idea que un tribunal, incluido el Tribunal de Justicia, empiece a trazar «interpretativamente» nuevas categorías que exijan una evaluación y un conocimiento técnico o científico avanzado de la materia.

84. En conclusión, dado que estos elementos no se han planteado explícitamente, puesto que tales cuestiones afectarían, en realidad, a la validez de un acto, basta con mencionar que, por un lado, como se ha señalado en los puntos anteriores de esta sección, el Reglamento n.º 258/97 contenía cláusulas y procedimientos de salvaguardia y revisión, que al parecer no se utilizaron. Por otro lado, el legislador de la Unión ha dado una respuesta a los cambios sociales y científicos en lo que respecta a los nuevos alimentos consistentes en animales, como lo demuestra con bastante claridad la adopción de un nuevo reglamento, el Reglamento 2015/2283. No obstante, no debe darse a este último Reglamento una aplicación retroactiva *de facto* mediante una cuestionable «interpretación judicial» de su predecesor.

V. Conclusión

85. Sugiero que el Tribunal de Justicia responda a la cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) de la siguiente manera:

«Los animales enteros destinados a ser consumidos como tales, incluidos los insectos enteros, no entraban en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 2, letra e), del Reglamento (CE) n.º 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios.»

²⁷ Para consultar un reconocimiento realista y prudente de los límites de la revisión judicial en dichas materias, véase la orden del Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania), de 23 de octubre de 2018, en el asunto n.º 1 BvR 2523/13 (DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

²⁸ En detalle mis conclusiones presentadas en el asunto Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:20), puntos 139 a 141, o mis conclusiones presentadas en el asunto Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169), punto 90.