Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 4 de octubre de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Reglamento (UE) n.º 1305/2013 — Reglamento (UE) n.º 1307/2013 — Reglamento (UE) n.º 1308/2013 — Cultivo del cáñamo (*Cannabis sativa*) — Denegación de la autorización para el cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados»

En el asunto C-793/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía), mediante resolución de 23 de noviembre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre de 2022, en el procedimiento entre

Biohemp Concept SRL

y

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y la Sra. O. Spineanu-Matei y los Sres. J.-C. Bonichot y S. Rodin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de enero de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Biohemp Concept SRL, por la Sra. M.-E. Coman, avocată;

– en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. R. Antonie, E. Gane y L. Ghiță, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: rumano.

– en nombre de la Comisión Europea por el Sr. M. Konstantinidis, la Sra. L. Radu Bouyon y el Sr. M. ter Haar, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de marzo de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 608), del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 671), y de los artículos 35 TFUE, 36 TFUE y 38 TFUE.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Biohemp Concept SRL y la Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Dirección Provincial de Agricultura de Alba, Rumanía; en lo sucesivo, «Dirección de Agricultura»), en relación con la resolución, adoptada por esta última, por la que se deniega parcialmente la solicitud de autorización para el cultivo del cáñamo, presentada por Biohemp Concept.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (UE) n.º 1305/2013

3 El artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 487), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017 (DO 2017, L 350, p. 15), dispone lo siguiente:

«El Feader contribuirá a la estrategia Europa 2020 fomentando un desarrollo rural sostenible en toda la Unión [Europea], como complemento de los demás instrumentos de la [política agrícola común (PAC)], la política de cohesión y la política pesquera común. Contribuirá al desarrollo en la Unión de un sector agrícola más equilibrado desde la óptica territorial y medioambiental, más respetuoso con el clima, más resistente a los cambios climáticos, más competitivo y más innovador. También debe contribuir al desarrollo de los territorios rurales.»

4 El artículo 17, apartado 1, del Reglamento n.º 1305/2013 tiene el siguiente tenor:

«La ayuda en virtud de esta medida abarcará inversiones materiales o inmateriales:

a) que mejoren el rendimiento global y la sostenibilidad de la explotación agrícola;

b) en transformación, comercialización o desarrollo de los productos agrícolas contemplados en el anexo I del TFUE o del algodón, exceptuados los productos de la pesca; el rendimiento del proceso de producción podrá ser un producto no contemplado en dicho anexo; cuando la ayuda se preste en forma de instrumentos financieros, el insumo también podrá ser un producto no contemplado en dicho anexo, a condición de que la inversión contribuya a una o varias de las prioridades de desarrollo rural de la Unión;

c) en infraestructuras destinadas al desarrollo, modernización o adaptación de la agricultura y el sector forestal, incluido el acceso a las superficies agrícolas y forestales, la consolidación y mejora de tierras y el suministro y ahorro de energía y agua; o

[…]»

Reglamento n.º 1307/2013

5 El artículo 32 del Reglamento n.º 1307/2013 establece, en su apartado 6:

«Las superficies dedicadas a la producción de cáñamo solo serán hectáreas admisibles si las variedades utilizadas tienen un contenido de tetrahidrocanabinol no superior al 0,2 %».

6 A tenor del artículo 35, apartado 3, de dicho Reglamento:

«Con el fin de proteger la salud pública, la Comisión [Europea] estará facultada para adoptar actos delegados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70, que establezcan las normas que supediten la concesión de los pagos a la utilización de semillas certificadas de determinadas variedades de cáñamo y el procedimiento para la determinación de las variedades de cáñamo y el control de su contenido de tetrahidrocanabinol contemplado en el artículo 32, apartado 6.»

Reglamento n.º 1308/2013

7 El artículo 1 del Reglamento n.º 1308/2013, titulado «Ámbito de aplicación», establece lo siguiente:

«1. El presente Reglamento establece la organización común de mercados de los productos agrarios, que comprende todos los productos enumerados en el anexo I de los Tratados, salvo los productos de la pesca y de la acuicultura definidos en los actos legislativos de la Unión relativos a la organización común de mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura.

2 Los productos agrarios definidos en el apartado 1 se dividen en los sectores siguientes que se recogen en las partes respectivas del anexo I:

[…]

h) lino y cáñamo (parte VIII);

[…]».

8 El artículo 189 de este Reglamento, titulado «Importaciones de cáñamo», tiene el siguiente tenor:

«1. Los productos siguientes únicamente podrán importarse en la Unión si se cumplen las condiciones que se enumeran a continuación:

a) cáñamo en bruto del código NC 5302 10 00 que cumpla las condiciones establecidas en el artículo 32, apartado 6, y en el artículo 35, apartado 3, del Reglamento [n.º 1307/2013];

b) semillas para siembra de variedades de cáñamo del código NC 1207 99 20 que vayan acompañadas de un justificante de que el nivel de tetrahidrocannabinol de la variedad de que se trate no supera el valor fijado de conformidad con el artículo 32, apartado 6, y el artículo 35, apartado 3, del Reglamento [n.º 1307/2013];

c) semillas de cáñamo del código NC 1207 99 91 no destinadas a la siembra y que sean importadas únicamente por importadores autorizados por el Estado miembro, a fin de garantizar que no se destinan a la siembra.

2 El presente artículo se aplicará sin perjuicio de las disposiciones más restrictivas que adopten los Estados miembros de acuerdo con el TFUE y con las obligaciones derivadas del Acuerdo sobre la Agricultura de la [Organización Mundial del Comercio (OMC)]».

9 En el anexo I del Reglamento n.º 1308/2013, titulado «Lista de los productos a que se refiere el artículo 1, apartado 2», figura, en particular, en la parte VIII, con el código NC 5302, el «Cáñamo (*Cannabis sativa L.*) en bruto o trabajado, pero sin hilar; estopas y desperdicios de cáñamo (incluidos los desperdicios de hilados y las hilachas)».

Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014

10 El artículo 9 del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, y que modifica el anexo X de dicho Reglamento (DO 2014, L 181, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2018/707 de la Comisión, de 28 de febrero de 2018 (DO 2018, L 119, p. 1), disponía:

«1. A los efectos del artículo 32, apartado 6, del Reglamento [nº 1307/2013], la admisibilidad de las superficies utilizadas para la producción de cáñamo estará supeditada a la utilización de semillas de las variedades enumeradas en el catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas a fecha de 15 de marzo del año con respecto al cual se conceda el pago y publicadas de conformidad con el artículo 17 de la Directiva 2002/53/CE del Consejo [de 13 de junio de 2002, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO 2002, L 193, p. 1)]. […]

2 Los Estados miembros establecerán un sistema para determinar el contenido de Δ9-tetrahidrocannabinol (en lo sucesivo, “contenido de THC”) en las variedades de cáñamo que les permita aplicar el método establecido en el anexo III.

[…]»

Derecho rumano

Ley n.º 18/1991

11 El artículo 2 de la Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (Ley n.º 18/1991 sobre la Propiedad Inmobiliaria), de 19 de febrero de 1991 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1 de 5 de enero de 1998), en su versión aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«En función de su destino, los terrenos serán:

a) terrenos con destino agrícola:

– terrenos agrícolas productivos — tierras de cultivo, viñedos, vergeles, viveros vitícolas o de árboles frutales, superficies plantadas de lúpulo y moreras, pastos, pastizales, invernaderos, invernaderos fotovoltaicos, almácigas y otros similares;

– terrenos con vegetación de monte bajo cuando no estén incluidos en superficies silvícolas, pastos forestados;

– terrenos ocupados por construcciones e instalaciones agropecuarias, instalaciones piscícolas y para la mejora de las fincas, carreteras de la red viaria rural y de explotación agrícola, plataformas y almacenes destinados a la producción agrícola;

– terrenos no productivos que pueden ser acondicionados dentro de los perímetros de mejora y utilizados para la producción agrícola».

Ley n.º 339/2005

12 A tenor del artículo 12, apartado 4, de la legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Ley n.º 339/2005 relativa al Régimen Jurídico de las Plantas, Sustancias y Preparados Psicotrópicos), de 29 de noviembre de 2005 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1095 de 5 de diciembre de 2005):

«Los cultivadores autorizados de cannabis y adormidera solo podrán sembrar sus terrenos con semillas de variedades registradas en el catálogo oficial de las variedades e híbridos de plantas de cultivo de Rumanía o en los catálogos de la [Unión] y producidas por establecimientos autorizados por el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural a través de las autoridades territoriales de control y certificación de semillas».

Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005

13 El artículo 4, apartado 5, del Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (Decreto n.º 1915, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005), de 22 de diciembre de 2006 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 18 de 11 de enero de 2007) (en lo sucesivo, «Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005»), establece lo siguiente:

«Para la concesión de la autorización para cultivar plantas que contienen sustancias estupefacientes y psicotrópicas para su uso en la industria o en la alimentación, en el ámbito científico o técnico o para la obtención de semillas, los cultivadores deberán presentar una solicitud ante las Direcciones Provinciales de Agricultura o del Municipio Bucarest [(Rumanía)]. La solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos, en original y copia, según el objeto de la autorización:

[…]

b) título de propiedad, actas o certificados de posesión u otros documentos que acrediten el uso legal de la superficie de terreno agrícola;

[…]».

Litigio principal y cuestión prejudicial

14 El 14 de enero de 2021, Biohemp Concept presentó ante la Dirección de Agricultura una solicitud para la obtención de una autorización para el cultivo del cáñamo en una superficie de 0,54 hectáreas.

15 El 27 de enero de 2021, dicha autoridad concedió la autorización solicitada para una superficie de 0,50 hectáreas e informó a Biohemp Concept, el mismo día, de que las 0,04 hectáreas no autorizadas no eran terreno agrícola, sino una construcción con destino agropecuario que no cumplía los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 5, letra b), del Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005.

16 Biohemp Concept presentó ante la citada autoridad una reclamación administrativa contra la denegación de la autorización, alegando que el edificio de que se trata se utilizaba, en el momento de la presentación de esa reclamación, como espacio protegido para el cultivo de plantas, como se desprende del certificado emitido el 3 de febrero de 2021 por el municipio de Pianu (Rumanía). Reconoció que el edificio en cuestión había tenido inicialmente destino agropecuario.

17 El 17 de febrero de 2021, la Dirección de Agricultura desestimó dicha reclamación.

18 El 13 de abril de 2021, Biohemp Concept presentó una demanda ante el Tribunalul Alba (Tribunal de Distrito de Alba, Rumanía). En apoyo de su demanda, Biohemp Concept alegó, en particular, que la negativa de la Dirección de Agricultura a conceder la autorización para la superficie de 0,04 hectáreas se basaba principalmente en una interpretación restrictiva y, por tanto, errónea

del concepto de «superficie de terreno agrícola» a efectos de la legislación rumana, concepto que comprende los terrenos ocupados por construcciones o por instalaciones agropecuarias que respondan a las necesidades de la producción agrícola.

19 El Tribunalul Alba (Tribunal de Distrito de Alba) declaró infundada la demanda de Biohemp Concept, al entender que la superficie de 0,04 hectáreas ocupada por edificios industriales y administrativos con destino agropecuario no cumplía, como tal, los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 5, letra b), del Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005. En efecto, esos edificios no pueden asimilarse a una «superficie de terreno agrícola», a efectos de dicha disposición, puesto que la intención del legislador rumano era autorizar el cultivo de plantas que contienen sustancias estupefacientes y psicotrópicas destinadas a uso industrial y alimentario, en el ámbito médico, científico o técnico o para la producción de semillas, únicamente en los terrenos agrícolas productivos definidos en la Ley n.º 18/1991.

20 Biohemp Concept interpuso contra la sentencia dictada en primera instancia un recurso de casación ante la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía), órgano jurisdiccional remitente.

21 Según Biohemp Concept, el concepto de «superficie de terreno agrícola», a efectos del Reglamento de Aplicación de la Ley n.º 339/2005, no puede interpretarse en el sentido de que la autorización para cultivar plantas que contengan sustancias estupefacientes y psicotrópicas destinadas a determinados usos solo puede concederse para los terrenos agrícolas en sentido estricto. Por el contrario, este concepto debe entenderse referido a los terrenos con destino agrícola. El hecho de cultivar en espacios protegidos cáñamo con un contenido de THC que no exceda del límite legal del 0,2 % permite obtener plantas con una concentración de cannabidiol comprendida entre el 12 y el 14 %, mientras que dicha concentración no excede del 1 % para el cáñamo cultivado a campo abierto.

22 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si, en caso de cultivo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, una normativa nacional que restringe la concesión de una autorización para el cultivo del cáñamo (*Cannabis sativa*) es compatible con el Derecho de la Unión.

23 En este contexto, la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los Reglamentos [n.º 1307/2013] y [n.º 1308/2013] y los artículos 35 TFUE, 36 TFUE y 38 TFUE, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en la medida en que esta prohíbe cultivar cáñamo (*Cannabis sativa*) en sistemas hidropónicos en espacios acondicionados cerrados?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

24 El Gobierno rumano rebate la admisibilidad de la cuestión prejudicial, en la medida en que se refiere a la interpretación de los artículos 35 TFUE, 36 TFUE y 38 TFUE.

25 Por lo que respecta a la interpretación de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE, dicho Gobierno subraya, por una parte, que de la petición de decisión prejudicial no se desprende claramente si Biohemp Concept solicita la concesión de una autorización para el cultivo de cáñamo en hidroponía para efectuar operaciones de exportación a otros Estados miembros y, por otra parte, que no existe relación entre la normativa nacional aplicable en el litigio principal y dichas disposiciones.

26 Es preciso recordar que el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir. En este régimen de cooperación, corresponde al tribunal nacional que conoce del litigio principal, pues es el único que posee un conocimiento preciso de los hechos que lo originaron y es quien debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse [sentencia de 7 de diciembre de 2023, mBank (Declaración del consumidor), C-140/22, EU:C:2023:965, apartado 47 y jurisprudencia citada].

27 Dicho esto, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial cuando resulta evidente que la interpretación de una norma del Derecho de la Unión solicitada por un órgano jurisdiccional nacional no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio del que conoce, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le han planteado [sentencia de 29 de febrero de 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Confianza mutua en caso de traslado), C-392/22, EU:C:2024:195, apartado 84 y jurisprudencia citada].

28 A este respecto, el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia exige que toda petición de decisión prejudicial contenga «una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al menos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones», «el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables al asunto y, en su caso, la jurisprudencia nacional pertinente», así como «la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal».

29 Pues bien, en el caso de autos, la petición de decisión prejudicial no indica con la claridad y el grado de precisión necesarios por qué razones el órgano jurisdiccional remitente considera necesaria una interpretación de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE para resolver el litigio del que conoce.

30 Dicha petición tampoco contiene una exposición suficientemente concreta de los datos fácticos en los que se basa la cuestión prejudicial, por lo que respecta a los artículos 35 TFUE y 36 TFUE.

31 Por consiguiente, en la medida en que la cuestión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE, es inadmisible.

32 Por lo que respecta a la interpretación del artículo 38 TFUE, el Gobierno rumano alega que la petición de decisión prejudicial no contiene la información necesaria que permita al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil para la interpretación de esta disposición.

33 Procede señalar que el artículo 38 TFUE dispone, en su apartado 1, que la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca y, en su apartado 3, que los productos a los que serán de aplicación los artículos 39 TFUE a 44 TFUE, ambos inclusive, son los que figuran en la lista del anexo I TFUE. Ese anexo contiene, en el capítulo 57, el cáñamo (*Cannabis sativa*) en rama, enriado, espadado, rastrillado (peinado) o trabajado de otra forma, pero sin hilar; estopas y desperdicios de cáñamo (incluidas las hilachas).

34 El artículo 39 TFUE define los objetivos de la PAC.

35 En tanto en cuanto el Reglamento n.º 1308/2013 establece, según su artículo 1, apartado 1, una organización común de mercados (OCM) para los productos enumerados en dicho anexo y dispone, en su artículo 189, apartado 1, que el cáñamo en bruto solo podrá importarse en la Unión si cumple, en particular, las condiciones establecidas en el artículo 32, apartado 6, y en el artículo 35, apartado 3, del Reglamento n.º 1307/2013, estos Reglamentos deben interpretarse a la luz de los artículos 38 TFUE y 39 TFUE.

36 Por lo tanto, en la medida en que la cuestión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 38 TFUE, es admisible.

Sobre el fondo

37 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión relativo a la PAC debe interpretarse en el sentido de que se opone a una prohibición, en un Estado miembro, del cultivo del cáñamo (*Cannabis sativa*) en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados.

38 Con carácter preliminar, procede señalar, como ha hecho el Abogado General en el punto 69 de sus conclusiones, que un sistema hidropónico es un sistema de cultivo con el que se suministra a las raíces de la planta una solución nutritiva disuelta en agua, que contiene los elementos químicos necesarios para el desarrollo de plantas que pueden crecer en un medio acuoso, prescindiendo del suelo.

39 Como se desprende del artículo 1 del Reglamento n.º 1308/2013, el cultivo del cáñamo está comprendido en el ámbito de aplicación de la OCM establecida por dicho Reglamento para los productos agrícolas.

40 Por lo que respecta, en particular, al cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, cabe señalar que el citado Reglamento no excluye expresamente de su ámbito de aplicación tales sistemas de cultivo. Por otra parte, habida cuenta de la capacidad de dichos sistemas para contribuir a la realización de los objetivos de la PAC, enunciados en el artículo 39 TFUE, apartado 1, el Reglamento n.º 1308/2013 no puede interpretarse en el sentido de que excluye implícitamente y de manera generalizada estos sistemas del ámbito de aplicación de la OCM que establece.

41 De este modo, según reiterada jurisprudencia, cuando exista un reglamento por el que se establezca la OCM en un sector determinado, los Estados miembros tienen que abstenerse de adoptar cualquier medida que sea contraria o establezca excepciones a dicha organización. Son igualmente incompatibles con una OCM las normativas que se opongan a su correcto funcionamiento, aunque la OCM no haya regulado de manera exhaustiva la materia de que se trate (sentencia de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, apartado 29 y jurisprudencia citada).

42 También es jurisprudencia reiterada que las OCM se basan en el principio de un mercado abierto, al que todo productor tiene libre acceso en condiciones de competencia efectiva (sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 22 y jurisprudencia citada).

43 Por consiguiente, procede examinar si una denegación de autorización para el cultivo del cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, como la controvertida en el litigio principal, es contraria a la OCM de la que forma parte el cáñamo (*Cannabis sativa*) en bruto y que fue establecida por el Reglamento n.º 1308/2013. En particular, procede comprobar si tal denegación limita el acceso de los agricultores que utilizan sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados al mercado del cáñamo en condiciones de competencia efectiva.

44 Como observó la Comisión en la vista, sin que los demás participantes lo rebatieran, y como también señala el Abogado General en los puntos 74 a 77 de sus conclusiones, tal sistema de cultivo puede incrementar la productividad, emplear menos recursos hídricos, reducir la extensión de los terrenos necesarios para el cultivo debido a la obtención de varias cosechas durante un período de tiempo determinado, depender menos de la climatología que el cultivo a campo abierto y verse menos afectado por las plagas.

45 Por consiguiente, debido a estas características, este sistema de cultivo puede responder a varios objetivos de la PAC, enunciados en el artículo 39 TFUE, apartado 1, en particular, los que figuran, en primer lugar, en la letra a) de esta disposición, a saber, «incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra», en segundo lugar, en la letra d) de dicha disposición, esto es, «garantizar la seguridad de los abastecimientos», y, en tercer lugar, en la letra e) de la misma disposición, es decir, «asegurar al consumidor suministros a precios razonables».

46 Como también observó la Comisión en la vista, por razón de estas características, las inversiones en el cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados pueden dar lugar a la ayuda contemplada en el artículo 17 del Reglamento n.º 1305/2013.

47 Pues bien, una denegación de autorización como la controvertida en el litigio principal tiene como efecto excluir del mercado del cáñamo a los agricultores que utilizan sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados. Por lo tanto, tal negativa puede afectar a las relaciones de competencia, al impedir que determinados agricultores, como Biohemp Concept, aprovechen estos sistemas, que tienen por objeto asegurar un empleo óptimo de los factores de producción y que permiten con ello incrementar la productividad de la agricultura del cáñamo (véase, por analogía, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 21).

48 La desventaja competitiva sufrida por estos agricultores se ve acentuada por el hecho de que la prohibición controvertida puede privarlos de la posibilidad de solicitar una ayuda, prevista en el marco de la PAC, para las inversiones relacionadas con dichos sistemas.

49 En estas circunstancias, y sin que sea necesario examinar si los espacios cerrados utilizados para el cultivo hidropónico del cáñamo están o no comprendidos en el concepto de «superficies» utilizado en el artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, al que remite el artículo 189 del Reglamento n.º 1308/2013, procede considerar que una medida consistente en prohibir el cultivo del cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, como la resultante de la denegación de la autorización de que se trata en el litigio principal, perjudica a la OCM establecida por este último Reglamento, a menos que esté justificada por un objetivo de interés general cubierto por dicha OCM que prevalezca sobre los recordados en el apartado 45 de la presente sentencia.

50 Por otra parte, aun suponiendo que tal medida no pueda justificarse por un objetivo de interés general cubierto por la OCM y, por tanto, sea contraria a esta, no puede excluirse que pueda mantenerse. A este respecto, ha de recordarse que el establecimiento de una OCM no impide a los Estados miembros aplicar las normas nacionales que persigan un objetivo de interés general distinto de los cubiertos por la OCM, aunque dicha normativa pueda tener incidencia sobre el funcionamiento del mercado en el sector de que se trate (sentencia de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, apartado 30 y jurisprudencia citada).

51 En ambos casos contemplados en los apartados 49 y 50 de la presente sentencia, la medida debe, con arreglo al principio de proporcionalidad, ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, apartado 56 y jurisprudencia citada), extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

52 El Gobierno rumano alega, por un lado, que la prohibición del cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados persigue un objetivo de protección de la salud pública, ya que, según los análisis científicos, ese método de cultivo conlleva riesgos de que se supere el límite de contenido de THC establecido en el artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 en las plantas de cáñamo así cultivadas y, por otro lado, que, con ese sistema de cultivo, el nivel de dicha sustancia no puede controlarse eficazmente ni antes ni después de la cosecha de las mencionadas plantas.

53 A este respecto, procede señalar que, en virtud del artículo 189, apartado 1, del Reglamento n.º 1308/2013, el cáñamo en bruto del código NC 5302 10 00 solo puede importarse en la Unión si cumple, en particular, los requisitos establecidos en el artículo 32, apartado 6, y en el artículo 35, apartado 3, del Reglamento n.º 1307/2013.

54 Con arreglo al artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, las superficies dedicadas a la producción de cáñamo solo serán hectáreas admisibles a efectos de este Reglamento si las variedades utilizadas tienen un contenido de THC no superior al 0,2 %.

55 De lo anterior resulta claramente que, en lo que atañe al cultivo del cáñamo, el legislador de la Unión prestó especial atención al objetivo de proteger la salud pública. Si bien este objetivo de interés general debe, por supuesto, sopesarse con los objetivos de la PAC recordados en el

apartado 45 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 28), del límite del 0,2 % THC fijado por el legislador de la Unión se desprende que el objetivo de protección de la salud pública debe prevalecer sobre esos otros objetivos en el supuesto de que resulte, como afirma el Gobierno rumano, que ese límite se supera más fácilmente en caso de cultivo del cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados y que, además, resulta excesivamente difícil controlar el cumplimiento del mencionado límite en caso de cultivo del cáñamo en tales sistemas.

56 A este respecto, procede recordar que, en virtud del principio de cautela, cuando subsisten incertidumbres sobre la existencia o la importancia de riesgos para la salud de las personas, los Estados miembros deben tener la posibilidad de adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad de tales riesgos. En particular, los Estados miembros deben poder adoptar cualquier medida que pueda reducir, en la medida de lo posible, un riesgo para la salud (sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, apartado 79 y jurisprudencia citada).

57 Ciertamente, cuando decretan medidas de limitación por razones de salud pública, los Estados miembros deben ser capaces de presentar pruebas adecuadas, de demostrar que han efectuado un examen de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de las medidas de que se trate y de aportar cualquier otro elemento que permita sustentar su argumentación. No obstante, tal carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que las autoridades nacionales demuestren positivamente que ninguna otra medida imaginable permitía alcanzar el objetivo legítimo perseguido en las mismas condiciones (sentencia de 5 de diciembre de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, apartado 80 y jurisprudencia citada).

58 Así, el órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal, está obligado a apreciar, en primer lugar, si los análisis científicos invocados por el Gobierno rumano en sus observaciones demuestran que subsisten incertidumbres sobre la existencia de un mayor riesgo de sobrepasar el límite del contenido de THC, previsto en el artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013, en las plantas de cáñamo de las variedades publicadas en el «Catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas» por razón del cultivo de estas en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados.

59 En segundo lugar, por lo que respecta a la idoneidad de la prohibición del cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, una medida restrictiva como la controvertida en el litigio principal solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo de salud pública perseguido si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 37 y jurisprudencia citada).

60 Si bien consta que la prohibición de ese sistema de cultivo del cáñamo elimina cualquier riesgo de que, en las plantas de cáñamo, se supere el límite de contenido de THC establecido en el artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 y, por tanto, responde realmente al empeño de lograr el objetivo de protección de la salud pública, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente determinar si, como alega Biohemp Concept, otras provincias de Rumanía distintas de Alba autorizan ese sistema, lo que sería contrario al logro de ese objetivo de forma coherente y sistemática.

61 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar si, como se recuerda en el apartado 51 de la presente sentencia, la prohibición del cultivo de cáñamo en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública perseguido, a la luz de los objetivos de la PAC establecidos en el artículo 39 TFUE, apartado 1, y del buen funcionamiento de la OCM. Debe considerarse que esta prohibición va más allá de lo necesario cuando el objetivo de proteger la salud pública puede alcanzarse con la misma eficacia mediante medidas menos restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartados 40 y 41).

62 A tal fin, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar, en particular, si los controles *in situ*, con la frecuencia y de la forma que cabe razonablemente esperar de una administración competente, del contenido de THC de las plantas de cáñamo cultivadas en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados permitirían alcanzar el objetivo de protección de la salud pública con la misma eficacia que una prohibición del cultivo de cáñamo en tales sistemas.

63 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el Derecho de la Unión relativo a la PAC debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que en un Estado miembro se prohíba el cultivo de cáñamo (*Cannabis sativa*) en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, siempre que dicha prohibición sea adecuada para garantizar el objetivo de protección de la salud pública y que, habida cuenta de los objetivos de la PAC y del buen funcionamiento de la OCM, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública.

Costas

64 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

El Derecho de la Unión relativo a la política agrícola común debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que en un Estado miembro se prohíba el cultivo de cáñamo (*Cannabis sativa*) en sistemas hidropónicos en el interior de espacios cerrados, siempre que dicha prohibición sea adecuada para garantizar el objetivo de protección de la salud pública y que, habida cuenta de los objetivos de la política agrícola común y del buen funcionamiento de la organización común de mercados, no vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública.

Firmas