Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 21 de marzo de 2024[1]

Asunto C-793/22

Biohemp Concept SRL
contra
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía)]

«Procedimiento prejudicial — Política agrícola común — Reglamentos (UE) n.º 1307/2013 y n.º 1308/2013 — Cultivo del cáñamo — Concepto de superficie agraria — Exclusión de las tierras ocupadas por construcciones o instalaciones agropecuarias destinadas a las necesidades de la producción agrícola — Prohibición de cultivar cáñamo con sistemas hidropónicos en espacios cerrados — Aumento del nivel de cannabidiol (CBD) en el cáñamo — Protección de la salud pública»

1. El cultivo del cáñamo está permitido en el marco de la Política Agrícola Común (en lo sucesivo, «PAC») con limitaciones destinadas a asegurar que solo se planten variedades que, por su bajo nivel de cannabinoides psicoactivos, no sean aptas para la elaboración de cannabis y otros estupefacientes similares.

2. En este reenvío prejudicial, el Tribunal de Justicia ha de pronunciarse sobre la compatibilidad con el derecho de la Unión de una medida adoptada por las autoridades rumanas que impide el cultivo de cáñamo en espacios cerrados y acondicionados con un sistema hidropónico.

[1] Lengua original: español.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento (UE) 1307/2013 [2]

3. El vigésimo octavo considerando enuncia:

«En lo que atañe al cáñamo, deben mantenerse medidas específicas a fin de asegurar que no puedan ocultarse cultivos ilegales entre los que puedan acogerse al pago básico, lo que incidiría negativamente en el mercado de cáñamo. Por lo tanto, procede seguir concediendo pagos únicamente para las superficies en las que se hayan sembrado variedades de cáñamo que ofrezcan ciertas garantías en cuanto al contenido de sustancias psicotrópicas».

4. El artículo 4 («Definiciones y disposiciones conexas») reza:

«1. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

c) "actividad agraria":

   i) la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrarios,

   […]

d) "productos agrarios": los productos incluidos en la lista del anexo I de los Tratados, a excepción de los productos pesqueros, así como el algodón;

e) "superficie agraria": cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes;

f) "tierras de cultivo": las tierras dedicadas a la producción de cultivos o las superficies disponibles para la producción de cultivos pero en barbecho, incluidas las superficies retiradas de la producción de conformidad con los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) n.º 1257/1999, con el artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y con el artículo 29 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 con independencia de que se encuentren en invernaderos o bajo protección fija o móvil;

[…]».

[2] Reglamento 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).

5. El artículo 32 («Activación de los derechos de pago») preceptúa:

«1. La ayuda en virtud del régimen de pago básico se concederá a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible, declarada de conformidad con el artículo 33, apartado 1, en el Estado miembro donde haya sido asignado. [...]

2. A los efectos del presente título, se entenderá por "hectárea admisible":

a) cualquier superficie agraria de la explotación, incluidas las superficies que no estuvieran en buenas condiciones agrarias a 30 de junio de 2003 en los Estados miembros que se adhirieron a la Unión el 1 de mayo de 2004 y que optaron en el momento de su adhesión por aplicar el régimen de pago único por superficie, que se utilice para una actividad agraria o, en caso de utilizarse igualmente para actividades no agrarias, que se utilice predominantemente para actividades agrarias; [...]

[…]

3. A los efectos de la letra a) del apartado 2:

a) cuando una superficie agraria de una explotación se utilice también para actividades no agrarias, esta superficie se considerará predominantemente utilizada para actividades agrarias, siempre que estas puedan ejercerse sin estar sensiblemente obstaculizadas por la intensidad, naturaleza, duración y calendario de las actividades no agrarias;

b) los Estados miembros podrán establecer una lista de superficies predominantemente utilizadas para actividades no agrarias.

Los Estados miembros fijarán los criterios relativos a la aplicación del presente apartado en su territorio.

4. Las superficies serán consideradas como hectáreas admisibles solamente si cumplen la definición de hectárea admisible durante todo el año natural, salvo en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales.

[…]

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 %».

2. Reglamento (UE) n.º 1308/2013 [3]

6. Según su artículo 1 («Ámbito de aplicación»):

«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

[3] Reglamento 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 (DO 2013, L 347, p. 671).

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);

[…]».

7. En la parte VIII del anexo I («Lista de productos contemplados en el artículo 1, apartado 2»), figura el «Cáñamo (*Cannabis sativa L.*)» con el código NC 5302.

8. El artículo 189 («Importaciones de cáñamo») establece:

«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 (UE) 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 (UE) 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 OMC».

B. Derecho rumano

1. Ley 18/1991 sobre la propiedad inmobiliaria[4]

9. Su artículo 2, letra a), señala:

«En función de su destino, los terrenos serán:

a) terrenos con destino agrícola:

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (Ley n.º 18/1991, de 19 de febrero de 1991, sobre la propiedad inmobiliaria) (Monitorul Oficial al României, parte I, n.º 1, de 5 de enero de 1998), con sus modificaciones posteriores. En lo sucesivo, «Ley 18/1991».

– 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 instalaciones 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 -caminos rurales/agrarios y de conexión entre latifundios- plataformas y almacenes destinados a la producción agrícola;

– los terrenos no productivos que puedan ser acondicionados y utilizados para la producción agrícola».

2. Ley 339/2005 [5]

10. Con arreglo al artículo 12:

«(1) El cultivo de las plantas que contienen sustancias sometidas al régimen establecido por la legislación nacional solo está permitido si estas se procesan con fines técnicos, para la obtención de tallos, fibras, semillas y aceite destinados a usos médicos y científicos y únicamente con la autorización del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, expedida a través de las Direcciones Provinciales de Agricultura y Desarrollo Rural o del Municipio Bucarest, sobre la base de las estimaciones anuales establecidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, apartado 1, letra e), de esta Ley y en el reglamento de aplicación.

[…]

(4) Los cultivadores autorizados de cannabis y adormidera sólo podrán sembrar sus tierras con semillas procedentes de variedades registradas en el catálogo oficial de las variedades e híbridos de plantas de cultivo de Rumanía o en los catálogos de las Comunidades Europeas, que hayan sido 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».

3. Reglamento de aplicación de la Ley 339/2005 [6]

11. El artículo 4, apartado 5, letra b), indica:

«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

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, parte I, n.º 1095, de 5 de diciembre de 2005) (Ley n.º 339, de 29 de noviembre de 2005, relativa al régimen jurídico de las plantas, sustancias y preparados estupefacientes y psicotrópicos). En lo sucesivo, «Ley 339/2005».

[6] Normele metodologice din 22 decembrie 2006 de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Reglamento de 22 de diciembre de 2006, para la aplicación de la Ley n.º 339/2005, relativa al régimen jurídico de las plantas, sustancias y preparados estupefacientes y psicotrópicos), aprobado por el Decreto del Gobierno n.º 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, parte I, nº 18 de 11 de enero de 2007), modificadas. En lo sucesivo, «Reglamento de aplicación de la Ley 339/2005».

solicitud ante las Direcciones Provinciales de Agricultura o del Municipio Bucarest […]. 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;

[…]».

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

12. El 14 de enero de 2021, Biohemp Concept SRL (en lo sucesivo, «Biohemp») solicitó a la Dirección Provincial de Agricultura de Alba (en lo sucesivo, «autoridad provincial») la autorización para cultivar cáñamo (*Cannabis sativa L.*) en una superficie de 0,54 ha.

13. El 27 de enero de 2021, la autoridad provincial otorgó la autorización sólo para la superficie de 0,50 ha. La denegó, por el contrario, para la superficie restante de 0,04 ha, por no tratarse de un terreno agrícola, sino de una edificación con destino agropecuario que no cumplía los requisitos del artículo 4, apartado 5, letra b), del Reglamento de aplicación de la Ley 339/2005.

14. Biohemp formuló una reclamación contra la resolución de 27 de enero de 2021, que la autoridad provincial desestimó el 17 de febrero de 2021.

15. El 13 de abril de 2021, Biohemp interpuso un recurso ante el Tribunalul Alba (Tribunal de Alba, Rumanía), interesando la autorización para la superficie completa de 0,54 ha.

16. El tribunal de primera instancia desestimó el recurso de Biohemp aduciendo, en lo esencial, argumentos relativos a la aplicación de las normas nacionales. [7]

17. Biohemp ha interpuesto un recurso ante la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía) en el que destaca, como puntos relevantes, que en el espacio protegido de 400 m^2 pretende cultivar, mediante un sistema hidropónico, cáñamo con contenido autorizado de tetrahidrocannabinol [8] de hasta el 0,2 %.

18. Biohemp afirma, en esa misma línea, que del cultivo del cáñamo en espacios protegidos se obtienen plantas con contenido de cannabidiol [9] del 12 al 14 %, mientras que el cáñamo cultivado en campo abierto (en terrenos agrícolas) tiene un contenido de CBD de hasta el 1 %. Las empresas que llevan a cabo la transformación del cáñamo prefieren comprar, en particular, el cultivado en espacios protegidos, debido a la concentración mucho más alta de CBD.

[7] Para el tribunal de primera instancia era irrelevante que Biohemp tuviera a su disposición la totalidad de la superficie de 0,54 ha, inscrita en el Registro Agrícola, puesto que las normas aplicables se refieren a la utilización legal de los «terrenos agrícolas». La nave no puede asimilarse a un terreno agrícola en el sentido del artículo 4, apartado 5, letra b), del Reglamento de aplicación de la Ley 339/2005. Ese artículo no se refiere a los terrenos «con destino agrícola», sino, *stricto sensu*, a los terrenos agrícolas productivos mencionados en el artículo 2, letra a), primer guion, de la Ley 18/1991.

[8] En lo sucesivo, «THC».

[9] En lo sucesivo, «CBD».

19. A partir de esos datos, el recurso presentado se apoya tanto en motivos referentes al derecho nacional [10] como al derecho de la Unión. En cuanto a este último, además de las citas de jurisprudencia que contiene, [11] Biohemp indica que ninguna norma de la Unión exige que el cáñamo se cultive únicamente en campo abierto, permitiendo, por lo tanto, que se produzca en espacios protegidos, a saber, en invernaderos, invernáculos y similares. Al limitar el cultivo del cáñamo al campo abierto, la autoridad provincial estaría negando el reconocimiento a una industria ya aceptada por la Comisión Europea y, por ende, rechazando el acceso de los agricultores rumanos al mercado interior, en vulneración del TFUE.

20. La autoridad provincial se opone a la pretensión de Biohemp aduciendo también argumentos de derecho nacional [12] y de derecho de la Unión. En cuanto a estos últimos, defiende, en síntesis, que:

– El cáñamo con un contenido de THC inferior al 0,2 %, cultivado en Rumanía y supervisado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es un cultivo propio del campo, respetando la tecnología de cultivo de conformidad con la literatura científica, en aquellos lugares en los que se garantizan las necesidades de la planta en relación con el clima y el suelo.

– Del procedimiento A de toma de muestras para determinar el contenido de THC, tal y como se establece en el anexo III, puntos 2.1 («Muestras») y 2.2 («Tamaño de la muestra») del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014, [13] se desprende que el cultivo del cáñamo se realiza en el campo.

21. En este contexto, la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia) ha elevado al Tribunal de Justicia la siguiente pregunta 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 L.*) en sistemas hidropónicos en espacios acondicionados cerrados?»

[10] Según Biohemp, la Ley 339/2005 no establece ninguna limitación en cuanto a dónde puede cultivarse el cáñamo. Su Reglamento de aplicación no se refiere al concepto de terreno agrícola productivo, sino únicamente al de terreno agrícola. De ahí que la interpretación *in extenso* del concepto de terreno agrícola, en el sentido de terreno con destino agrícola, tal como está previsto en el artículo 2, letra a), de la Ley 18/1991, sea la correcta. Por lo demás, si bien en el momento de su construcción e inscripción en el Registro de la Propiedad la nave de 400 m^2 tenía destino agropecuario, actualmente está renovada y utilizada como espacio protegido para el cultivo de las plantas. Así se desprende del certificado que acredita su inscripción en el Registro Agrícola, emitido por el Ayuntamiento de Pianu (Rumanía).

[11] Biohemp invoca las sentencias de 16 de enero de 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; en lo sucesivo, «sentencia Hammarsten»); y de 19 de noviembre de 2020, B S y C A [Comercialización del cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938; en lo sucesivo, «sentencia B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)]», así como el auto de 11 de julio de 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

[12] Para otorgar la autorización, las normas aplicables exigen la presentación de documentos en relación con terrenos agrícolas productivos, y no con edificios. El concepto de «terrenos agrícolas» debe interpretarse *stricto sensu*, es decir, como terrenos agrícolas productivos en el sentido de la Ley 18/1991. Si se interpretara *in extenso*, el cáñamo también podría cultivarse en las demás categorías de terrenos con destino agrícola (como los terrenos con vegetación de monte bajo o los terrenos no productivos), lo que es imposible. Los terrenos agrícolas son distintos de los terrenos ocupados por edificios e instalaciones agropecuarias, siendo ambas subcategorías de la categoría de los terrenos con destino agrícola.

[13] Reglamento Delegado 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). El anexo III («Método de la Unión para la determinación cuantitativa del contenido de Δ9-tetrahidrocannabinol en variedades de cáñamo») se incorporó mediante el Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, que modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 en lo que respecta a las medidas de control relacionadas con el cultivo de cáñamo […] y que modifica el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2017, L 167, p. 1).

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. La petición de decisión prejudicial tuvo entrada en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre de 2022.

23. Han presentado observaciones escritas el Gobierno rumano y la Comisión Europea.[14] Ambos, así como Biohemp, comparecieron a la vista celebrada el 25 de enero de 2024.

IV. Apreciación

A. Admisibilidad

24. El Gobierno rumano afirma que la pregunta prejudicial es inadmisible en lo que respecta a la interpretación de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE. Aduce, para fundamentar su objeción, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las situaciones puramente internas[15] y la ausencia en el auto de reenvío de explicaciones sobre la conexión de ambos artículos con el litigio.

25. Según el Tribunal de Justicia, la regla general es que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertades fundamentales no son aplicables, en principio, a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro.[16] No obstante, esta regla general conoce cuatro excepciones en las que, aun tratándose de una situación interna, se puede solicitar la interpretación de normas del derecho de la Unión. Los perfiles de esas excepciones los enuncia la sentencia Ullens de Schooten,[17] y no es necesario transcribirlos ahora.

26. Para facilitar la interpretación del derecho de la Unión en caso de una situación puramente interna, el Tribunal de Justicia requiere que la resolución de remisión ponga de manifiesto los elementos concretos que permitan establecer la conexión entre el objeto o las circunstancias de un litigio en el que todos sus elementos están circunscritos al interior del Estado miembro y las normas del derecho de la Unión cuya interpretación se solicita.

27. Incumbe, así, al órgano jurisdiccional remitente indicar en qué medida, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio presenta un elemento de conexión con las disposiciones del derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales, que haga necesaria, para resolverlo, la interpretación con carácter prejudicial solicitada.[18]

28. En este asunto podrían verse afectadas, en teoría, la libertad de establecimiento (la reglamentación rumana prohíbe el ejercicio de la actividad económica independiente de cultivador de cáñamo en espacios cerrados) y la libertad de circulación de mercancías (Biohemp no podría producir, en esos espacios, cáñamo para exportar a otros Estados miembros en los que hay demanda de este producto).

[14] La autoridad provincial presentó observaciones escritas fuera de plazo, razón por la que el Tribunal de Justicia las rechazó.

[15] Sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 55. En lo sucesivo, «sentencia Ullens de Schooten».

[16] Sentencias Ullens de Schooten, apartado 47; y de 18 de enero de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), apartado 50.

[17] Sentencia Ullens de Schooten, apartados 50 a 53. Véase, asimismo, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754), apartado 20.

[18] Sentencias Ullens de Schooten, apartados 54 y 55; y de 2 de marzo de 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146), apartados 50 y 51.

29. Ahora bien, el auto de reenvío no contiene ningún razonamiento propio sobre la necesidad de interpretar los artículos 35 TFUE y 36 TFUE (ni el artículo 49 TFUE, relativo a la libertad de establecimiento). El juez *a quo* se limita a mencionar únicamente que Biohemp afirma tener concluidos contratos de venta de su cáñamo con empresas transformadoras radicadas en otros Estados miembros.

30. En esas condiciones, el Tribunal de Justicia no puede facilitar al de reenvío una interpretación de los artículos 35 TFUE y 36 TFUE que sea útil para resolver el litigio [19] y la pregunta prejudicial resulta inadmisible en lo que atañe a ellos.

31. El Gobierno rumano invoca también esa misma inadmisibilidad con respecto a la interpretación del artículo 38 TFUE, pero su objeción no puede acogerse.

32. El artículo 38 TFUE es la primera de las disposiciones de derecho originario que regulan la PAC, cuyos objetivos proclama el artículo 39 TFUE. Ambos artículos son, a diferencia de los antes citados, relevantes para este reenvío, pues constituyen el marco de referencia en el que se habrán de interpretar los Reglamentos n.º 1307/2013 y n.º 1308/2013, por los que pregunta el tribunal a *quo*. A efectos de aplicar las reglas de la PAC es irrelevante que se trate de una situación puramente interna.

33. En la vista, Biohemp afirmó que había pedido la autorización para cultivar cáñamo en una superficie de 0,54 ha, [20] pero reconoció que no había solicitado el pago directo previsto en el Reglamento n.º 1307/2013.

34. Ante este reconocimiento, hay que plantearse si la solución del litigio requiere que el Tribunal de Justicia interprete, como desea el órgano de reenvío, las disposiciones del Reglamento n.º 1307/2013, que establece los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la PAC.

35. Corresponde, en principio, al juez nacional valorar si son necesarias las preguntas que formula para resolver el litigio. [21] El Tribunal de Justicia, no obstante, las puede inadmitir cuando las estime hipotéticas o irrelevantes para esa finalidad. [22]

[19] Sentencias de 19 de abril de 2018, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264), apartado 22; y de 2 de septiembre 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664), apartado 133.

[20] Como ya se ha expuesto, la autoridad provincial otorgó la autorización sólo para el terreno (0,50 ha) a campo abierto, pero no para la superficie (0,04 ha) cerrada acondicionada para el cultivo de cáñamo en su interior mediante riego hidropónico.

[21] Compete al juez nacional, que conoce del litigio, asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptar y apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (sentencias de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, apartado 47; de 9 de septiembre de 2015, X y van Dijk, C-72/14 y C-197/14, EU:C:2015:564, apartado 57; y de 12 de mayo de 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, apartado 25).

[22] El Tribunal de Justicia ha destacado reiteradamente que el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye un instrumento de cooperación entre él y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del que el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir, y que la justificación de la remisión prejudicial no radica en la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino en su necesidad para la resolución efectiva de un litigio [sentencias de 22 de marzo de 2022, Prokurator Generalny (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-508/19, EU:C:2022:201, apartado 60 a 62; y de 9 de enero de 2024, G y otros (Nombramiento de jueces ordinarios en Polonia), C-181/21 y C-269/21, EU:C:2024:1, apartados 62 y 64].

36. La legislación rumana exige la autorización para plantar cáñamo porque este producto contiene, en mayor o menor medida, sustancias estupefacientes, que pueden dar lugar a la elaboración de drogas. Las disposiciones del Reglamento n.º 1307/2013 se aplicarían a la autorización si, simultáneamente o con posterioridad, Biohemp hubiera solicitado el pago directo para su explotación.

37. Por el contrario, si la empresa que demanda la autorización de cultivo no insta el pago directo que prevé el Reglamento nº 1307/2013, podría sostenerse que éste deviene inaplicable y carece de utilidad interpretarlo para dirimir el litigio. En principio, pues, el reenvío prejudicial sería inadmisible en cuanto a la exégesis de aquel Reglamento.

38. Ahora bien, el Tribunal de Justicia podría evitar esa declaración de inadmisibilidad y brindar al tribunal de remisión la interpretación del Reglamento n.º 1307/2013, si entendiera que existe una vinculación *necesaria* entre la solicitud de autorización para cultivar cáñamo y el régimen sustantivo del citado Reglamento.

39. Para llegar a esa solución, como explicaré posteriormente, las condiciones para acceder al pago directo por la producción de cáñamo deberían estimarse aplicables a la autorización del cultivo, *incluso si el productor no solicita ese pago*, al tratarse de una planta con variedades aptas para la elaboración de drogas, cuyo cultivo no se puede realizar libremente y sin controles de la Administración.

40. Reconozco que admitir esa vinculación no es fácil, pero, a mi modo de ver, no existe otra posibilidad de declarar admisible la pregunta prejudicial en lo que atañe a la interpretación del Reglamento n.º 1307/2013. Por si así lo apreciara también el Tribunal de Justicia, me pronunciaré sobre ese Reglamento.

41. En cualquier caso, como el órgano judicial de reenvío insta la interpretación del Reglamento n.º 1308/2013, cuyos artículos 1, apartado 2, letra h), y 189, apartado 2, tratan específicamente del cultivo del cáñamo, es admisible el reenvío en relación con este Reglamento.

B. Examen del fondo

42. El cáñamo (*Cannabis sativa L.*) es una especie de la familia *cannabaceae*. Estos vegetales tienen un alto contenido en diversos tipos de fitocannabinoides, concentrados en una savia viscosa que se produce en estructuras glandulares conocidas como tricomas.

43. De las informaciones recibidas [23] se deduce que los dos fitocannabinoides más importantes del cáñamo son el THC (el componente psicoactivo primario de la planta, que tiene la naturaleza de estupefaciente) y el CBD (que no se considera psicoactivo ni estupefaciente). Parece que el CBD reduce, además, los efectos psicoactivos del THC.

44. La lectura combinada del artículo 38 TFUE, apartado 3, y de su anexo I revela que el cáñamo está sometido a la PAC.

[23] Como es lógico, las apreciaciones de carácter técnico imprescindibles para responder al tribunal de reenvío son las que se infieren de los autos y de las observaciones de las partes, que deberían reflejar el actual estatus de conocimientos científicos en la materia. Ni estas conclusiones ni la sentencia futura del Tribunal de Justicia tienen otro alcance que el propiamente jurídico.

45. En aplicación del artículo 1, apartado 2, letra h), del Reglamento n.º 1308/2013, el cáñamo está comprendido en la organización común de mercados (en lo sucesivo, «OCM») para los productos agrícolas. Según el anexo I, parte VIII, de ese Reglamento, el sector del cáñamo destinado a la producción de fibras comprende 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)».

46. En el marco de la PAC se admite sólo el cultivo de cáñamo no apto para producir estupefacientes, con un bajo porcentaje de THC.[24] El cáñamo industrial tiene diferentes usos lícitos que contribuyen al logro de los objetivos del Pacto Verde Europeo.[25]

47. Los agricultores que cultivan cáñamo pueden optar a pagos directos por superficie (pago básico o pago único por superficie)[26] en el marco de la PAC, siempre que cumplan: a) las *condiciones estándar* de admisibilidad para los pagos directos fijadas en el Reglamento n.º 1307/2013; y b) los *requisitos adicionales específicos* que garanticen que ningún cultivo ilícito de cáñamo reciba ayudas de la PAC:

– En lo que respecta a las *condiciones estándar*, lo controvertido en este litigio es si un «espacio acondicionado cerrado» para el cultivo hidropónico puede calificarse de «superficie agraria».

– En cuanto a los *requisitos adicionales específicos*, el debate se centra en el nivel de THC y de CBD del cáñamo cultivado en un espacio cerrado mediante un sistema hidropónico.

48. Antes de abordar cada uno de estos dos elementos, debo señalar que los Estados miembros no pueden imponer restricciones adicionales para el cultivo de cáñamo con apoyo en el artículo 189, apartado 2, del Reglamento n.º 1308/2013.

49. Ese precepto autoriza a los Estados miembros únicamente a implantar «disposiciones más restrictivas» que las establecidas (en el propio artículo 189, apartado 1) para las importaciones de cáñamo procedentes de países terceros. Tal posibilidad no consiente endurecer las normas internas de producción de cáñamo en contra de las establecidas por el derecho de la Unión.

50. Corrobora esta afirmación la sentencia Hammarsten,[27] relativa a la prohibición sueca de cultivar y poseer cáñamo industrial cubierto por una OCM del sector. A juicio del Tribunal de Justicia, la prohibición nacional afectaba directamente a esta OCM y privaba a los agricultores establecidos en Suecia de cualquier posibilidad de solicitar la ayuda establecida por el derecho de la Unión.

[24] Véanse los puntos 83 y siguientes de estas conclusiones.

[25] Puede utilizarse como fibra textil similar al lino; para la producción de alimento para humanos, a partir de las semillas de cáñamo descascarilladas, y de alimento para animales con las semillas enteras; para su uso en la construcción de hormigón de cáñamo, lana de cáñamo y aislamiento de tableros de fibra; para la fabricación de papel a partir de las fibras de cáñamo; para la elaboración de cosméticos (aceites, lociones, o champús); y como biocombustible. Véanse los datos ofrecidos por la Comisión en https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_es.

[26] Los Estados miembros pueden conceder, en determinadas condiciones, ayuda asociada voluntaria a los agricultores que cultivan cáñamo y lo hacen actualmente Francia, Polonia y Rumanía.

[27] Sentencia Hammarsten, apartados 30 y 31. En su parte dispositiva, el Tribunal de Justicia declaró que «los Reglamentos (CEE) n.º 1308/70 del Consejo, de 29 de junio de 1970, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lino y del cáñamo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2826/2000 del Consejo, de 19 de diciembre de 2000, sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior, y (CEE) n.º 619/71 del Consejo, de 22 de marzo de 1971, por el que se fijan las normas generales de concesión de la ayuda para el lino y el cáñamo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1420/98 del Consejo, de 26 de junio de 1998, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que tiene por efecto prohibir el cultivo y posesión del cáñamo industrial objeto de dichos Reglamentos».

51. La sentencia Hammarsten y el artículo 189, apartado 1, del Reglamento n.º 1308/2013 ponen de manifiesto que existe una cierta vinculación entre la autorización para plantar cáñamo y la posibilidad de obtener los pagos directos de la PAC previstos para este cultivo en el Reglamento n.º 1307/2013.

52. En efecto, el artículo 189, apartado 1, del Reglamento n.º 1308/2013 sólo permite la importación en la Unión de cáñamo en bruto si se cumplen las condiciones establecidas por el artículo 32, apartado 6, y el artículo 35, apartado 3, del Reglamento n.º 1307/2013.

53. Esas condiciones (que, en principio, se exigen para obtener pagos directos por las superficies plantadas con este cultivo) deben entenderse aplicables también a la producción interna de cáñamo en la Unión. En otras palabras, aquellos artículos marcan los límites para que exista cultivo «legal» de cáñamo en los Estados miembros, con independencia de que el productor solicite o no el pago directo por la superficie cultivada.

1. Concepto de superficie agraria

54. A tenor del artículo 32, apartado 1, del Reglamento n.º 1307/2013, «la ayuda en virtud del régimen de pago básico se concederá a los agricultores tras la activación de un derecho de pago por hectárea admisible […]».

55. Según el artículo 32, apartado 2, letra a), de este mismo Reglamento, el concepto de «hectárea admisible» comprende «cualquier superficie agraria de la explotación […] que se utilice para una actividad agraria o, en caso de utilizarse igualmente para actividades no agrarias, que se utilice predominantemente para actividades agrarias».

56. La noción de «superficie agraria», tal como la define el artículo 4, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 1307/2013, comprende «cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes».

57. Las «tierras de cultivo» se definen en el artículo 4, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1307/2013 como «las tierras dedicadas a la producción de cultivos o las superficies disponibles para la producción de cultivos, pero en barbecho […] con independencia de que se encuentren en invernaderos o bajo protección fija o móvil».

58. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1307/2013, la «actividad agraria» engloba «la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, incluida la cosecha […]», entendiendo por «productos agrarios», según la letra d), «los productos incluidos en la lista del anexo I de los Tratados […]», entre los que se encuentra el cáñamo.

59. La calificación de «tierras de cultivo» y, por tanto, la de «superficie agraria», en el sentido de las citadas disposiciones, depende de la utilización efectiva (aún en infracción de disposiciones nacionales sobre su clasificación) [28] de esas tierras. [29]

[28] Sentencia de 29 de abril de 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 y C-304/19, EU:C:2021:340), apartado 63: «una superficie debe calificarse como "agraria" cuando se utiliza efectivamente como "tierra de cultivo", en el sentido de las disposiciones recordadas en el apartado 61 de la presente sentencia (véase, por analogía, la sentencia de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, apartado 37) y […] esta calificación no puede cuestionarse por el mero hecho de que esa superficie se haya utilizado como tierra de cultivo infringiendo las disposiciones nacionales relativas a la clasificación de la tierra».

[29] Sentencias de 14 de octubre de 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), apartado 37; de 2 de julio de 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), apartado 36; de 2 de julio de 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 56; y de 29 de abril de 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 y C-304/19, EU:C:2021:340), apartado 62.

60. Las superficies admisibles al pago de la ayuda han de ser agrarias, formar parte de la explotación del agricultor y utilizarse con finalidades agrarias, o, en caso de utilización concurrente, utilizarse primordialmente con tales finalidades. [30]

61. En mi opinión, las disposiciones que acabo de citar de los Reglamentos n.º 1307/2013 y n.º 1308/2013, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el concepto de superficie agraria, permiten sostener que el cultivo de cáñamo en un «espacio acondicionado cerrado», mediante un sistema hidropónico, encaja en aquel concepto.

62. Un espacio cerrado y acondicionado para el cultivo de cáñamo es una porción de tierra, con una estructura superpuesta, que se dedica a una actividad agrícola, como el cultivo del cáñamo. Las «tierras de cultivo» son, según acabo de exponer, las dedicadas a la producción de cultivos, «con independencia de que se encuentren *en invernaderos o bajo protección fija o móvil*». [31]

63. Al igual que un *invernadero* o cualquier otra estructura análoga (que no consista, propiamente, en un edificio según su acepción habitual), un espacio cerrado y acondicionado para el cultivo de cáñamo comprende una *protección fija* que se coloca sobre la tierra, lo que no impide su calificación como superficie agraria. La similitud entre un invernadero y una nave acondicionada para el cultivo de cáñamo con sistema hidropónico es clara. Hoy día, los invernaderos no se construyen sólo con una simple estructura de alambres y plástico, sino que también emplean otros materiales y estructuras más sólidas, por ejemplo, de policarbonato o vidrio.

64. Lo relevante, como afirma la jurisprudencia antes referida, es que la superficie (aun con la estructura fija superpuesta) se destine a la producción agrícola, de cáñamo en este caso.

65. La Comisión se opone a este razonamiento aduciendo que el cultivo de cáñamo solo puede beneficiarse del régimen de pago básico a los agricultores si se realiza en campo abierto, y no cuando se lleva a cabo en una estructura cerrada mediante un sistema hidropónico.

66. A juicio de la Comisión, el artículo 4, apartado 1, letras e) y f), del Reglamento n.º 1307/2013 exige, para que se pueda hablar de tierra de cultivo y de superficie agraria, la *interacción* entre el suelo y la raíz de la planta. [32] La misma exigencia se aplicaría al régimen de las ayudas voluntarias asociadas [33] y no se cumpliría en el supuesto de cultivo de cáñamo en un espacio cerrado con sistema hidropónico.

67. No comparto la tesis de la Comisión. El tenor literal del artículo 4, apartados 1, letras e) y f), del Reglamento n.º 1307/2013 no permite deducir que sólo puedan ser tierras de cultivo las superficies agrícolas en las que la raíz de la planta interaccione con el suelo. Esta idea corresponde a una concepción de la agricultura que el progreso tecnológico ha superado.

[30] Sentencias de 2 de julio de 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), apartado 54; y de 29 de abril de 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 y C-304/19, EU:C:2021:340), apartado 64.

[31] Artículo 4, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1307/2013. Cursiva añadida.

[32] La tesis de la Comisión se refleja en el documento *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, mayo 2019, p. 4, en estos términos: «greenhouses are considered eligible provided the land maintains the characteristics of an agricultural area. However, in specific situations, e.g. cultivation of plants in pots with no interaction of the plants roots with the soil, or greenhouses where the soil is concrete (e.g. hydroponic cultivation), the areas are considered not eligible because the soil is not contributing to the development of the crop».

[33] El Reglamento Delegado n.º 639/2014 establece en su artículo 53, apartado 5, que «los Estados miembros no podrán conceder ayudas asociadas por superficie con respecto a superficies que no sean admisibles a tenor del artículo 32, apartados 2, 3 y 4, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013. […]».

68. Hace años que el suelo ha dejado de ser un elemento indispensable para la producción agrícola. [34] En condiciones naturales, ciertamente el suelo actúa como reserva de minerales y nutrientes para las plantas, pero, cuando los nutrientes se disuelven en agua, las raíces de las plantas pueden absorberlos directamente y el suelo ya no es estrictamente necesario para que la planta crezca. En otras palabras, no es imprescindible la «interacción de las raíces con el suelo» para que la planta se desarrolle y haya producción agrícola.

69. La hidroponía es un sistema de cultivo con el que se suministra a las raíces una solución nutritiva disuelta en agua. Esta contiene los elementos químicos necesarios para el desarrollo de plantas que pueden crecer en un medio acuoso (o en un medio inerte como arena lavada, grava o perlita) prescindiendo del suelo (tierra).

70. Entre las ventajas del cultivo hidropónico con respecto a la agricultura tradicional cabe señalar:

– El menor consumo de agua y de nutrientes, que se pueden aprovechar con mayor eficacia.

– El menor uso de suelo agrícola y la eliminación de los problemas de deterioro de la calidad de estos suelos, debido al empleo de fertilizantes y a la reiteración de cultivos intensivos.

– Una utilización más reducida de pesticidas, porque la hidroponía se combina con el cultivo en espacios cerrados o semicerrados (como invernaderos o naves acondicionadas), facilitando así el control de las plagas. [35]

– La mayor cercanía a los núcleos urbanos de consumo y la consiguiente reducción de las emisiones vinculadas al transporte de los productos agrícolas.

71. Los Reglamentos n.º 1307/2013 y n.º 1308/2013 no contienen ninguna norma que supedite la calificación de tierra de cultivo o de superficie agraria al uso de determinadas técnicas de cultivo. No hay, pues, motivos para aseverar que la hidroponía es incompatible con la consideración de un terreno como superficie agraria.

72. Las normas de la Unión no permiten el uso de sistemas hidropónicos en el caso de la producción ecológica. Así lo hace el Reglamento (UE) 2018/848, [36] a tenor de su vigésimo octavo considerando [37] y de su anexo II, parte I («Normas de producción vegetal»), punto 1.2. [38]

[34] En las superficies bajo invernaderos, por ejemplo, la tierra se cubre en muchas ocasiones con una capa de arena y se añaden con el riego todos los nutrientes que las plantas necesitan. En otras ocasiones, la plantación se hace sobre el suelo, pero las raíces de la planta no penetran en él, sino que se mantienen en una cubierta artificial de turba o material similar, colocada dentro de un tubo amplio, a la que se le aportan los nutrientes con el agua de riego, permaneciendo las raíces de la planta dentro de ese tubo.

[35] Ese control permite emplear técnicas de lucha biológica integrada, mediante las que se producen insectos depredadores de las plagas para eliminarlas de los cultivos, con objeto de reducir o desterrar el empleo de insecticidas.

[36] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo (DO 2018, L 150, p. 1).

[37] «Dado que la producción vegetal ecológica se basa en la nutrición de las plantas principalmente a través del ecosistema edáfico, los vegetales deben producirse sobre y dentro de suelo vivo en contacto con el subsuelo y la roca madre. En consecuencia, no debe permitirse la producción hidropónica, ni el cultivo de plantas en contenedores, bolsas ni lechos en los que las raíces no entren en contacto con el suelo vivo».

[38] «Queda prohibida la producción hidropónica, que es un método de cultivo de plantas que no crecen de forma natural en el agua, con las raíces introducidas únicamente en una solución de nutrientes o en un medio inerte al que se añade una solución de nutrientes».

73. A mi juicio, si el legislador ha querido excluir de la producción vegetal ecológica la producción hidropónica, es porque, implícitamente y *a sensu contrario*, esta última resulta admisible para la producción agrícola convencional (no ecológica).

74. La hidroponía como técnica de cultivo tiene unas ventajas acordes con los objetivos de la PAC, como ya he avanzado y todas las partes reconocieron en la vista. En particular, concuerda con la vocación de la PAC [artículo 39 TFUE, apartado 1, letra a)] de «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».

75. Los sistemas hidropónicos incrementan la productividad agrícola, fomentan el progreso tecnológico y favorecen un desarrollo más racional de la agricultura, ya que emplean menos recursos hídricos y reducen la extensión de los terrenos necesarios para el cultivo.

76. La hidroponía también favorece la consecución de otros dos objetivos de la PAC, a saber, «garantizar la seguridad de los abastecimientos» [artículo 39 TFUE, apartado 1, letra d)] y «asegurar al consumidor suministros a precios razonables» [artículo 39 TFUE, apartado 1, letra e)].

77. Esos dos objetivos se cumplen porque los cultivos hidropónicos en espacios cerrados dependen menos de la climatología que los cultivos tradicionales a campo abierto y se ven menos afectados por las plagas. En esa misma medida, garantizan mejor el abastecimiento de productos agrícolas, permitiendo su suministro a precios razonables y con menores costes de transporte.

78. Ciertamente, la PAC parece estar más diseñada para la agricultura tradicional, ya que las ayudas a los agricultores se establecen en función de las hectáreas admisibles, esto es, de la superficie, lo que casa mejor con la agricultura a campo abierto y con las plantas enraizadas en el suelo.[39] Pero también es verdad que, en otras producciones (por ejemplo, verduras, hortalizas y frutas), el cultivo hidropónico puede ser muy conveniente y, a falta de una prohibición expresa, no veo razones suficientes para excluir estas nuevas modalidades de producción, cuya sintonía con los objetivos de la PAC creo demostrada.

79. Dicho de otro modo, no deberían interpretarse las normas de la PAC de manera que frenen el desarrollo tecnológico de la agricultura, lo que sucedería si se excluyesen los pagos directos por superficie a explotaciones en espacios cerrados y acondicionados con hidroponía.

80. En todo caso, la Comisión admitió en la vista que sería compatible con el Reglamento n.º 1308/2013 el cultivo de cáñamo en espacios cerrados con sistemas hidropónicos, pero que esos cultivos no podrían optar a los pagos directos del Reglamento n.º 1307/2013, aunque sí a otro tipo de ayudas como, en particular, las del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

81. Si comparto la tesis de la Comisión en lo que atañe al Reglamento n.º 1308/2013, no me parece acertada en cuanto al Reglamento n.º 1307/2013. Es cierto que los cultivos de cáñamo en espacios cerrados y con hidroponía son más intensivos que los de cáñamo al aire libre, de manera que

[39] De hecho, algunas producciones agrícolas no son aptas para su cultivo con sistemas hidropónicos (los cereales, por ejemplo).

ocupan menos terreno y, por tanto, los pagos directos serán inferiores. [40] Pero no veo motivo para rechazar los pagos directos sólo porque no exista interacción entre las raíces de la planta de cáñamo y el terreno, como acabo de señalar.

82. En suma, entiendo que puede reputarse superficie agraria, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letras e) y f), del Reglamento n.º 1307/2013, la destinada al cultivo de cáñamo en espacios acondicionados cerrados con sistemas hidropónicos.

2. Contenido del cáñamo en THC y en CBD

83. El cultivo de cáñamo se somete a *requisitos específicos* para obtener pagos directos, debido a que de esta planta se pueden extraer y comercializar estupefacientes:

– 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 si las variedades utilizadas tienen un contenido de THC no superior al 0,2 %.

– Aunque no es aplicable *ratione temporis* a este litigio, el Reglamento (UE) 2021/2115 ha elevado el contenido de THC al 0,3 % desde el 1 de enero de 2023. [41]

– El artículo 53, apartado 5, del Reglamento Delegado n.º 639/2014 extiende esta exigencia a las superficies de producción de cáñamo para que puedan beneficiarse de la ayuda voluntaria asociada, que Rumanía ha utilizado.

– El artículo 35, apartado 3, del Reglamento n.º 1307/2013 [42] faculta a la Comisión para dictar un acto delegado en las condiciones que prevé. [43] La Comisión adoptó el Reglamento Delegado

[40] La superficie de terreno utilizada en estas producciones será menor que en el cultivo de cáñamo a campo abierto y las ayudas directas por superficie que reciban los agricultores también serán, correlativamente, menores. Pero la mayor productividad del cultivo en espacios cerrados con hidroponía puede compensar la minoración de las ayudas directas por superficie.

[41] A partir del 1 de enero de 2023, el Reglamento n.º 1307/2013 ha sido derogado y sustituido por el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DO 2021, L 435, p. 1). El artículo 4, apartado 4, segundo párrafo, del Reglamento 2021/2115 establece que «las superficies dedicadas a la producción de cáñamo serán hectáreas admisibles únicamente si las variedades utilizadas tienen un contenido de tetrahidrocannabinol no superior al 0,3 %». El décimo octavo considerando de este Reglamento explica que «por lo que respecta a las superficies dedicadas a la producción de cáñamo, con el fin de preservar la salud pública y garantizar la coherencia con otros organismos legislativos, la condición de que las variedades de semillas de cáñamo utilizadas deben tener un contenido de tetrahidrocannabinol no superior al 0,3 % debe formar parte de la definición de hectárea admisible».

[42] «Con el fin de proteger la salud pública, la Comisión 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».

[43] Véase también el Reglamento (UE) 2022/1393 de la Comisión, de 11 de agosto de 2022, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1881/2006 en lo que respecta a los contenidos máximos de delta-9-tetrahidrocannabinol (Δ9-THC) en las semillas de cáñamo y productos derivados (DO 2022, L 211, p. 83), derogado implícitamente desde el 24 de mayo de 2023 por el Reglamento (UE) 2023/915 de la Comisión, de 25 de abril de 2023, relativo a los límites máximos de determinados contaminantes en los alimentos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1881/2006 (DO 2023, L 119, p. 103).

n.º 639/2014, cuyo artículo 9 [44] exige que los agricultores utilicen semillas certificadas de variedades enumeradas en el catálogo común de la Unión Europea de variedades de especies de plantas agrícolas. Hay 75 variedades de cáñamo registradas en este catálogo.

84. De este conjunto de normas se infiere que los agricultores pueden obtener pagos directos si siembran cáñamo de una de las variedades cuyo contenido en THC sea inferior al 0,2 % (o al 0,3 % a partir del 1 de enero de 2023). Cuando se trata de cultivo de cáñamo a campo abierto no parece que haya riesgos de aumento de THC.

85. Las condiciones específicas para optar a pagos directos por cultivo de cáñamo son, también, requisitos para conseguir la autorización administrativa correspondiente, a tenor del derecho de la Unión, y cultivar legalmente ese producto. El respeto de esas condiciones debe permitir a los productores desarrollar esta actividad, según subrayó la sentencia Hammarsten.

3. Prohibición adoptada por las autoridades rumanas

86. Se desprende del auto de reenvío que las autoridades rumanas prohíben el cultivo de cáñamo en espacios cerrados y acondicionados, con cultivo hidropónico, por el riesgo de que el contenido en THC de las plantas así cultivadas aumente por encima de los límites admitidos, con el consiguiente perjuicio para la salud pública.

87. 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 esa normativa pueda incidir sobre el funcionamiento del mercado en el sector del que se trate. [45]

88. Las medidas nacionales más restrictivas destinadas a proteger un objetivo de interés general deben cumplir, sin embargo, el requisito de proporcionalidad, es decir, ser adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo. El examen de la proporcionalidad ha de realizarse teniendo en cuenta, en particular, los objetivos de la PAC y el correcto funcionamiento de la OCM, lo que impone una ponderación de esos objetivos y los perseguidos por la normativa nacional. [46]

89. Además, una medida restrictiva sólo será adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática. [47]

[44] «A los efectos del artículo 32, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 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)]. Las semillas deberán estar certificadas de conformidad con la Directiva 2002/57/CE del Consejo [de 13 de junio de 2002, relativa a la comercialización de semillas de plantas oleaginosas y textiles (DO 2002 L 193, p. 74).]».

[45] Sentencias Hammarsten, apartado 31; y de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 26.

[46] Sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 28.

[47] Sentencias de 3 de marzo de 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110), apartado 42; de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 37; y B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)]», apartado 87.

90. El Reglamento n.º 1307/2013 y las demás normas de la Unión referentes al cultivo de cáñamo industrial sopesan los interesen en juego, al permitir sólo el cultivo de cáñamo con niveles de THC inferiores al 0,2 %. Como no hay referencia explícita en esas normas a las técnicas de cultivo del cáñamo industrial, un Estado miembro dispone de la posibilidad de adoptar medidas restrictivas adicionales en relación con ese cultivo.

91. Utilizando esta posibilidad, las autoridades rumanas han estimado que existe un riego real de que el cultivo de variedades de cáñamo en espacios cerrados y con sistemas hidropónicos pueda aumentar el nivel de THC, superando el límite legal permitido del 0,2%. El cáñamo así cultivado podría ser «desviado» para la elaboración de estupefacientes, con perjuicio para la salud pública.

92. En atención a ese riesgo, las autoridades rumanas, teniendo en cuenta el principio de precaución, aplican una prohibición *ex ante*, aduciendo que la realización de controles *ex post* sobre las plantaciones de cáñamo en espacios cerrados no protegería de modo suficiente el interés general. A su entender, esos controles están previstos para el cáñamo cultivado al aire libre, pero no para el que producido en espacios cerrados, cuyos ciclos de crecimiento y de floración varían. [48]

93. El procedimiento A de toma de muestras para determinar el contenido de THC se establece, como indiqué, en el anexo III del Reglamento Delegado n.º 639/2014 [49] con estas especificaciones:

– punto 2.1 («Muestras»): «[…] en un cultivo en pie de una variedad dada de cáñamo se tomará una parte de 30 cm con al menos una inflorescencia femenina de cada planta seleccionada. El muestreo se efectuará en el plazo situado entre veinte días después del inicio de la floración y diez días después del final de esta»;

– punto 2.2 («Tamaño de la muestra»): «la muestra consistirá en partes de 50 plantas por campo».

94. Corresponde al tribunal de reenvío evaluar esta circunstancia, así como el resto de las que afectan a la proporcionalidad de la medida nacional restrictiva (y, derivadamente, al juicio sobre su compatibilidad con el derecho de la Unión), pero el Tribunal de Justicia puede indicarle pautas para realizarlo.

95. En primer lugar, no se discute el carácter nocivo de los estupefacientes (también los derivados del cáñamo, como el cannabis), por lo que su comercialización está prohibida. Se autoriza, sin embargo, un comercio estrictamente controlado para una utilización con fines médicos y científicos. [50]

96. Por tanto, el interés general de la protección de la salud pública puede justificar una medida nacional que prohíba el cultivo de cáñamo, siempre que las plantas se utilicen para la producción de estupefacientes como el cannabis, obtenido a partir del THC.

97. En segundo lugar, las informaciones suministradas por Biohemp destacan que la variedad de cáñamo plantada en un espacio cerrado y con sistemas hidropónicos tiene un contenido en THC que no sobrepasa el 0,2 %. Biohemp afirma que el cultivo en interior y con sistema hidropónico

[48] En la vista, el Gobierno rumano insistió en las dificultades logísticas para adaptar este tipo de controles a los cultivos de cáñamo en espacios cerrados, pues los ciclos de floración divergen de los habituales al aire libre.

[49] En su versión modificada por el Reglamento Delegado 2017/1155.

[50] Sentencias de 16 de diciembre de 2010, Josemans, (C-137/09, EU:C:2010:774), apartado 36; y B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)], apartado 59.

provoca un aumento del CBD de la planta, pero no del nivel de THC. Según las autoridades rumanas, algunos estudios sugieren que este último nivel también podría aumentar, no existiendo por el momento análisis concluyentes que confirmen lo contrario.

98. Como la Comisión expuso en la vista, si las plantas son de variedades de cáñamo autorizadas para cultivo en la Unión, deben tener un nivel de THC que no exceda del 0,2%, incluso en caso de siembra en espacios cerrados y con sistemas hidropónicos.

99. A reserva de las verificaciones procedentes sobre la base de estudios científicos solventes, parece que un alto nivel de CBD en una determinada planta de cáñamo conlleva un menor nivel de THC, con lo que esta planta no propiciaría la elaboración de drogas. En el supuesto de autos, se excluiría así el riesgo de aumento del nivel de THC, pero esto es algo que compete comprobar al tribunal de reenvío.

100. El cannabinoide cuyo aumento resulta constatado con el cultivo de variedades de cáñamo industrial en interior y mediante sistema hidropónico es, según las informaciones disponibles, el CBD.

101. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya ha tenido la oportunidad de aclarar que, en el estado actual de los conocimientos científicos, el CBD no contiene un principio psicoactivo.[51] Por eso, el CBD no debe ser calificado de estupefaciente en el sentido de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, celebrada en Viena el 20 de diciembre de 1988,[52]de la que son parte todos los Estados miembros y la Unión.[53]

102. Si el cultivo de cáñamo industrial en espacios cerrados y con sistemas hidropónicos sólo aumenta el CBD de las plantas y no incrementa su contenido (legalizado) en THC, un Estado miembro no puede, sin más, justificar su restricción a título de protección de la salud pública. El CBD, repito, según el estado actual de los conocimientos, «no es un estupefaciente, en el sentido de la Convención Única».[54]

103. En tercer lugar, una medida nacional restrictiva de la producción de cáñamo industrial en espacios cerrados y con hidroponía solamente podría superar el juicio de proporcionalidad si se aplicase de forma coherente y sistemática.

104. En la vista se debatió si las exigencias de coherencia y aplicación sistemática de la prohibición concurren en Rumanía. Según Biohemp, en algunas provincias (Constanța, Dâmbovița y Sibiu) de ese Estado miembro se permitiría este tipo de cultivo de cáñamo. Además, en cosechas precedentes en la misma provincia de Alba (Rumanía), las autoridades habrían autorizado a Biohemp cultivar cáñamo en el espacio cerrado y acondicionado usando hidroponía.[55] El Gobierno rumano rechazó estas afirmaciones, sin que la controversia sobre este punto quedara resuelta.

[51] Sentencia B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)], apartado 75.

[52] *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1582, n.º I-27627.

[53] La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, celebrada en Nueva York el 30 de marzo de 1961 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 520, n.º 7515). Ver la sentencia B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)], apartado 76.

[54] Sentencia B. S. y C. A. [Comercialización del cannabidiol (CBD)], apartado 76

[55] Según Biohemp, la autorización concedida por la autoridad provincial en el año 2020 para el cultivo del cáñamo comprendía la nave de 400 m^2 renovada y utilizada como espacio protegido de cultivo, equiparable a un invernadero. En la vista, el Gobierno rumano rebatió este argumento, pues la autorización se pidió para cultivar 3 500 metros cuadrados, sin especificar que en ellos se encontraba la nave.

105. Compete al tribunal de reenvío, en todo caso, comprobar si la medida restrictiva nacional se aplica de forma sistemática y coherente en el territorio rumano.

106. Por último, el principio de proporcionalidad exige dilucidar si existe una alternativa menos restrictiva que la prohibición generalizada del cultivo de cáñamo en espacios cerrados, para conseguir el objetivo de protección de la salud pública que persigue el Estado rumano.

107. En este sentido, cabría pensar en autorizar esta modalidad de cultivo de cáñamo sujeta a controles rigurosos para verificar que las plantas obtenidas no superan el porcentaje del 0,2 % de THC. Las dificultades aducidas por el Gobierno rumano para realizar estos controles pudieran, eventualmente, superarse aplicando al cáñamo cultivado en espacios cerrados, entre otras medidas (además de la de obtener la preceptiva autorización), los controles por muestreo para medir el nivel de THC, que prevé el Reglamento Delegado n.º 639/2014.

108. En definitiva, el artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 se opone a una normativa nacional que prohíbe el cultivo de variedades de cáñamo con un contenido de THC inferior al 0,2 %, cuando la técnica de cultivo empleada (en espacios cerrados y acondicionados con hidroponía) provoca un aumento significativo de su contenido en CBD, a menos que esa normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública y no exceda de lo necesario para alcanzarlo.

V. Conclusión

109. A tenor de lo expuesto, propongo responder a la Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal Superior de Alba Iulia, Rumanía) de la manera siguiente:

«El 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, así como el Reglamento 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,

han de interpretarse en el sentido de que:

– El artículo 4, apartado 1, letras e) y f), del Reglamento n.º 1307/2013 permite calificar de superficie agraria la utilizada para el cultivo de cáñamo (*Cannabis sativa L.*) en espacios cerrados acondicionados con sistemas hidropónicos.

– El artículo 32, apartado 6, del Reglamento n.º 1307/2013 se opone, en principio, a una normativa nacional que prohíbe el cultivo de variedades de cáñamo con un contenido de tetrahidrocannabinol (THC) inferior al 0,2 %, cuando la técnica de cultivo empleada (en espacios cerrados acondicionados con sistemas hidropónicos) provoca un aumento significativo de su contenido en cannabidiol (CBD), a menos que esa normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública y no exceda de lo necesario para alcanzarlo, lo que compete dilucidar al órgano judicial de reenvío».