



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

26 ENE. 2023 10:41:22

Entrada **253095**

PNL

Competencia	Competencias de la Cámara
Subcompetencia	Control e información
Tipo Expediente	161-Proposición no de Ley en Comisión.

Fdo.: Gabriel RUFÍAN ROMERO
Portavoz Titular

Fdo.: Txema GUIJARRO GARCÍA
Portavoz Sustituto

Fdo.: Mertxe AIZPURUA ARZALLUS
Portavoz Titular

Fdo.: Marta ROSIQUE I SALTOR
Diputada



Grupo Parlamentario Confederal
UNIDOS PODEMOS
EN COMÚ PODEM | GALICIA EN COMÚN



**ESQUERRA
REPUBLICANA**

**SOBIRA-
-NISTES**

ehbildu

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Los Grupos Parlamentarios: Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu y Grupo Parlamentario Republicano presentan, al amparo de lo dispuesto en el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, la presente **Proposición no de Ley para su debate y aprobación en la Comisión de Agricultura Pesca y alimentación, relativa a promover una regulación del cáñamo con fines industriales y el cannabis no psicoactivo que proteja las personas cultivadoras, transformadoras, comercializadoras y usuarias, para su debate en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación.**

Congreso de los Diputados, Madrid, 25 de enero de 2023

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

26 ENE. 2023 10:41:22

Entrada **253095**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El cáñamo industrial es un cultivo centenario que cuenta con gran tradición en el agro del Estado español. Esto es debido a nuestra particular situación climática, la cual propicia las condiciones idóneas para su desarrollo.

Son por todo el mundo conocidos los usos tradicionales de esta planta, tales como la producción de fibras textiles o aceites y proteínas vegetales derivadas de sus semillas. Es además un cultivo que contribuye a la reducción del impacto medioambiental de la agricultura al requerir un consumo bajo de recursos del suelo y tener bajas necesidades hídricas (consume 2,5 veces menos agua que el cultivo de algodón), todo lo cual ayuda a frenar la desertificación. Por otra parte, es un cultivo excelente como posible sustituto de plantaciones excedentes y como cultivo de rotación.

Además de sus usos tradicionales, en los últimos años, se han comenzado a comercializar en toda Europa un número cada vez mayor de productos derivados del cáñamo con valores muy reducidos de tetrahidrocannabinol (THC) y concentraciones más elevadas de otros cannabinoides, principalmente de cannabidiol (CBD), conocidos comúnmente como productos de cannabis light o cannabis no psicoactivo. Entre estos productos, podemos distinguir aquellos que se utilizan generalmente de forma combustionada, como las sumidades floridas y las resinas, y aquellos productos que se venden como cosméticos, alimentos, bebidas, complementos alimenticios y piensos animales, entre otros. Asimismo, a raíz de este incremento de la demanda de estos productos, han proliferado plantaciones de cáñamo en todo el territorio del Estado español, que, en determinados supuestos, implican una extracción y distribución de sumidades floridas y otros productos basados en la obtención del CBD de las mismas.

Esta circunstancia ha suscitado inquietudes a nivel político en cuanto a la situación jurídica de estos productos y en torno a los marcos normativos que son aplicables a su producción y comercialización.

II

Las convenciones de fiscalización de estupefacientes de Naciones Unidas constituyen la base de las legislaciones nacionales del control de sustancias estupefacientes. Si bien es cierto que en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 se fiscalizaron las sumidades floridas, extractos y tinturas de la planta *Cannabis sativa* L, también lo es que se excluye de su aplicación al cultivo de las plantas de cannabis con fines industriales, siendo incluso un cultivo subvencionado por la Unión Europea.

Para que este cultivo pueda ser subvencionado, han de emplearse semillas certificadas de variedades inscritas en el catálogo común de especies de plantas agrícolas de la Unión Europea o de variedades que cuenten con una Autorización Provisional de Comercialización (APC). Todas estas variedades se caracterizan por expresar, durante el periodo de floración en su cultivo, un contenido en THC cercano a 0,2 % (la nueva Política Agraria Común eleva ese porcentaje al 0,3 % de THC a partir de 2023).

Aunque la limitación establecida para el THC únicamente se aplica a la obtención de subvenciones, en la práctica, dicho límite es interpretado de forma errónea por las administraciones del Estado como una prohibición general al cultivo de la planta.

Dado que no existe ninguna regulación que establezca esta limitación general del 0,2% de THC, un método que empieza a ser cada vez más aplicado en el ámbito jurídico español es el denominado “Índice de psicoactividad”, a través de su puesta en práctica por parte del Instituto Nacional de Toxicología (INT) al realizar análisis de productos derivados del cáñamo en el contexto de procesos judiciales contra personas que los cultivan o comercializan. Este método se muestra como el idóneo de cara a determinar un límite por el cual discernir entre una muestra de cáñamo no estupefaciente y una de cannabis estupefaciente. De hecho, existen actualmente multitud de resoluciones judiciales favorables de distintos tribunales de todo el Estado (tanto sentencias como autos de archivo en fase de instrucción) fundamentadas en la aplicación del “Índice de psicoactividad”.

Este método lo encontramos en el Protocolo ST/NAR/40 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), que en su epígrafe 3.15 establece en qué casos las plantas de cannabis pueden ser consideradas como estupefacientes. Para ello, se ha de ponderar la relación entre los principales cannabinoides: el THC, el Cannabinol (CBN) y el CBD, de manera que «si la relación entre las áreas de los picos en [THC + CBN]: [CBD] es <1, entonces la planta de cannabis se considera un tipo de fibra; y si la relación es >1, se considera un tipo de droga».

Con este método se valora con precisión si una muestra de cannabis es o no estupefaciente. Esto es debido a que se tiene en cuenta el efecto del CBD, ya que como se recoge en la bibliografía científica especializada este cannabinoide modula y reduce el efecto estupefaciente del THC.

III

En la Unión Europea, los nuevos usos del cáñamo y del CBD adolecen de una inconveniente falta de regulación, lo cual ha generado distintas interpretaciones normativas por parte de los Estados que la integran.

De este modo, a falta de un marco legal estable, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tuvo que arrojar luz acerca de la interpretación legal que debía hacerse sobre este principio activo. Este tribunal, con su sentencia de fecha 19 de noviembre de 2020 (C-663/18, B. S. Y C. A.), se opuso a que un Estado limitara la comercialización de extracto de CBD producido, bajo una interpretación legal positiva, en otro Estado miembro, cuando se extrae de la planta Cannabis sativa L. en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas. Esta limitación supondría una vulneración del principio comunitario de reconocimiento mutuo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En esa misma sentencia, el TJUE manifiesta que el CBD no es una sustancia que pueda ser considerada estupefaciente, por lo que su extracción procedente de plantas de cáñamo no puede ser considerada ilegal, independientemente de las partes de la planta que se utilicen para su extracción.

El fundamento jurídico que esgrime el TJUE se basa en que, además de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes, en la que se fiscalizan partes de la planta como las sumidades floridas o las extracciones de la planta Cannabis sativa L., existe otro convenio internacional a tener en cuenta: el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. En dicho convenio, se fiscalizan los principios activos estupefacientes del cannabis, entre otros muchos. El principal de ellos y el único incluido relativo a la planta del cannabis es el THC (junto con sus isómeros y variantes estereoquímicas).

Por este motivo, el TJUE determinó que, en base a los conocimientos científicos actuales, el cannabinoide CBD no parece tener efectos psicotrópicos ni nocivos para la salud humana, además de que este principio activo no encuentra mención alguna en los Convenios internacionales en materia de fiscalización de estupefacientes. En base a lo anterior, el CBD o cualquier otro cannabinoide distinto al THC procedente de la planta no pueden entenderse como fiscalizados, ya que, si el espíritu del legislador hubiera sido someterlos a control, los hubiera incluido en las listas del Convenio de 1971, tal y como hizo con el THC; afirmar lo contrario atentaría contra el espíritu de ambas normas.

Esta exégesis que el TJUE hace sobre la cuestión del CBD se encuentra en consonancia con el informe emitido en 2018 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para analizar los efectos adversos y potencial de dependencia del CBD. En este informe, la OMS concluye que el CBD, además de no estar fiscalizado como el THC de forma expresa por los convenios internacionales, no presenta un potencial adictivo ni estupefaciente. En definitiva, no se observa ningún efecto perjudicial en la salud, ya que no es tóxico, por lo que no se puede argumentar la limitación de su comercialización por motivos de protección de la salud pública.

A raíz de esta resolución del TJUE, se procedió a la introducción en el catálogo de ingredientes que pueden ser incluidos en productos cosméticos dentro de la Unión Europea (catálogo CosIng), de tres nuevas entradas relativas al empleo de CBD, Cannabigerol (CBG) y CBN, para cuya obtención se requiere utilizar las sumidades floridas y la resina derivada de las mismas.

Asimismo, la Comisión Europea (CE) también reaccionó al fallo del TJUE y señaló que en el futuro ya no clasificará al CBD como estupefaciente, declarando que este principio activo puede calificarse como alimento, siempre que se cumplan también las demás condiciones de la legislación alimentaria europea.

Así las cosas, la declaración del TJUE afirmando que el CBD no es un estupefaciente según los convenios internacionales está teniendo profundas consecuencias para la actividad legislativa de la UE, que deberá adaptarse a este criterio y abordar la cuestión de forma armonizada en un futuro próximo.

IV

Son cada vez más los países del ámbito de la Unión Europea, así como de nuestro entorno social, cultural, político y económico, que han avanzado con la intención de adaptarse al nuevo paradigma legal en relación al cannabis no psicoactivo.

En Bélgica, a través del *Service Public Fédéral*, se ha anunciado que los productos para utilización de forma combustionada de origen vegetal, como las sumidades floridas de cáñamo secas que no contienen tabaco, que contienen CBD y con bajo contenido en THC son legales y pertenecen a la categoría de «otras hierbas para fumar».

Asimismo, en Austria y Luxemburgo, las sumidades floridas de cáñamo se registran como productos herbales para fumar, utilizando el portal EU-CEG establecido por la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Por otro lado, el 30 de diciembre de 2021, Francia promulgó un Decreto (pendiente de una decisión por parte del *Conseil d'État*) por el que autorizaba «el cultivo,

importación, exportación y uso industrial y comercial únicamente de variedades de *Cannabis sativa* L. igualmente con bajo contenido en THC y que, además, figuren en el catálogo común de variedades de especies agrícolas y hortícolas o en el catálogo oficial de especies y variedades de plantas cultivadas en Francia». Además, el Decreto también detalla que «solo los agricultores activos en el sentido de la normativa europea y nacional vigente podrán cultivar las sumidades floridas y las hojas de cáñamo».

Del mismo modo, pueden tenerse en cuenta varias consideraciones basadas en la cada vez más dilatada experiencia legislativa sobre el cannabis no psicoactivo de países de la Unión Europea, como Italia o República Checa, entre otros.

En Italia el cultivo de cáñamo se encuentra regulado desde enero de 2017, cuando entró en vigor la Ley n.º. 242/2016, que promueve el cultivo de cáñamo y sus usos industriales. La finalidad de esta ley es regular el cultivo y cadena de suministro del cáñamo. El Ministerio de Salud italiano no requiere a las personas agricultoras ninguna autorización para cultivar plantas de cáñamo que contengan un máximo de THC entre el 0,2 y el 0,6 %.

En el mismo sentido, el 1 de enero de 2022, la República Checa reguló el cáñamo, así como sus extracciones, con un THC total inferior al 1 %, el cual ha dejado de ser considerado estupefaciente tras la aprobación de la Ley N.º 366/2021 Coll., que modifica las disposiciones de la Ley N.º 167/1998 Coll. sobre Sustancias Adictivas.

V

Al margen de la Unión Europea, existen otros países en Europa y el resto del mundo, en los que el cannabis no psicoactivo se encuentra regulado, como es el caso de Suiza.

En Suiza la regulación establece que, al igual que en República Checa, el factor decisivo para la clasificación como estupefaciente prohibido es la cantidad de THC total que contiene un producto de cannabis. Si el contenido de THC no supera el 1 % el producto está permitido, incluyendo en esta regulación las sumidades floridas, tanto para realizar extractos como para consumir como sustitutivo del tabaco. Las leyes helvéticas distinguen entre los productos de cannabis no psicoactivo que se comercializan como materias primas y los destinados al consumidor final. Para decidir qué legislación es aplicable es necesario considerar todas las propiedades del producto en una evaluación general y sopesarlas caso por caso. Igualmente, en Suiza también se permite cultivar cáñamo de forma privada siempre que el contenido de THC de la variedades empleadas igualmente sea inferior al 1 %.

En materia de alimentos, Reino Unido disfruta de una clara ventaja competitiva respecto a la legislación de la UE. Su agencia gubernamental responsable de la seguridad

alimentaria (Food Standards Agency) permite que las empresas continúen vendiendo los productos de CBD que ya estaban a la venta el 13 de febrero de 2020, siempre que sean seguros, estén etiquetados correctamente y no contengan THC ni ninguna otra sustancia contemplada en la legislación sobre estupefacientes.

En Latinoamérica, cada vez son más los estados que han regulado o que están proponiendo regulaciones sobre el cannabis no psicoactivo. Podemos destacar los ejemplos de Uruguay, Perú, México y Colombia, entre otros, donde sus regulaciones establecen como común denominador la limitación del THC al 1%.

En los últimos años, la tendencia a regular el cannabis no psicoactivo se ha observado igualmente en otros continentes, como China y Tailandia, en Asia, o Sudáfrica y Marruecos en África.

VI

Como consecuencia de todo lo anterior, se puede afirmar que existe una clara voluntad por parte de los Estados europeos tendente a regular los nuevos hábitos de consumo relativos a los productos derivados del cáñamo industrial, así como el mercado del *cannabis light* o cannabis no psicoactivo. Todo ello en relación al reconocimiento del hecho de que el CBD no es un principio activo fiscalizado, en el sentido que estima el TJUE.

En el Estado español, la interpretación legal debería asimilarse a la del resto de países de nuestro entorno, para alejarnos de las interpretaciones tan restrictivas de los Convenios Internacionales de Fiscalización de Estupefacientes que, en algunos casos, realizan nuestras administraciones.

La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) argumenta que las partes de la planta como las sumidades floridas, independientemente de que no contengan suficientes niveles de THC como para producir efectos estupefacientes, se encuentran fiscalizadas. En efecto, la AEMPS interpreta de forma muy restrictiva los convenios internacionales sobre estupefacientes, prohibiendo las sumidades floridas solo por la forma que tienen y no por su potencial estupefaciente, motivo este en el que debería fundamentarse este control en base al espíritu de los citados convenios.

Como consecuencia, esta institución supedita todo lo relacionado con el cultivo de cáñamo y el aprovechamiento de sus sumidades floridas y productos derivados de las mismas a una previa autorización por su parte. Esto en la práctica no es posible y resulta, además, incongruente con las competencias de este ente, al tratarse de una cuestión agroindustrial cuya competencia debería recaer en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y en las Consejerías Autonómicas competentes.

Del mismo modo, tanto la Fiscalía Especial Antidroga (FEA) como el MAPA se pronunciaron en este sentido el pasado año 2021. La primera, por medio de una Instrucción de su Fiscal Jefe y el segundo, a través de una nota informativa que luego replicaron distintas Consejerías de Agricultura, como las de Andalucía, Extremadura y Cataluña. En estos documentos, hacen suya la restrictiva interpretación de la AEMPS y consideran las sumidades floridas como estupefacientes, incluso en cultivos de variedades inscritas en el catálogo común de variedades de especies de plantas hortícolas y agrícolas con porcentaje de THC inferior al 0,2 %.

VII

Mantener un enfoque restrictivo y contrario a la realidad regulatoria de la Unión Europea y del resto del mundo nos relega a una situación de atraso injustificado que no debe continuar. Pues de esta situación impeditiva se desprende pobreza e inseguridad jurídica para las personas que producen y comercializan esta planta y sus derivados, lo cual supone un claro agravio comparativo respecto a otros países de la UE.

Por todo lo anterior, es pertinente desarrollar, a nivel estatal y en torno al concepto de cannabis no psicoactivo, un texto legal que regule todos los aspectos que afectan a las actividades del ciclo de producción de estos productos, al igual que se ha hecho en otros países. O, como mínimo, esclarecer jurídicamente esta cuestión, y así adaptarnos a los límites fijados por la normativa europea y sus tribunales.

Finalmente, cabe destacar que es posible desarrollar legislaciones autonómicas en base a las competencias en materia de agricultura, desarrollando las directivas europeas para el cultivo de cáñamo industrial de una manera más precisa, así como el comercio de sus productos derivados.

Por todo ello, los grupos parlamentarios abajo firmantes elevan a la Mesa de la Cámara la siguiente

PROPOSICIÓN NO DE LEY

1. Avanzar en la regulación integral del cannabis con el objeto de dar seguridad jurídica a las actividades de producción, comercialización y consumo de productos derivados del cáñamo industrial, respetando las competencias autonómicas y el principio de subsidiariedad en materia de la protección de la seguridad ciudadana, sanidad y agricultura.

2. Instar a la AEMPS a que realice una declaración de conformidad con la resolución del TJUE de 19 de noviembre de 2020, que tenga por objeto aclarar y hacer ostensible el compromiso y respeto que desde el Estado se tiene con el orden jurisdiccional europeo.

3. Establecer en una futura regulación del cannabis no psicoactivo la limitación del porcentaje de THC al 1%, asegurando de esta forma la ausencia de efectos estupefacientes, así como un mayor rendimiento de los cultivos y su sostenibilidad conforme al Pacto Verde Europeo; algo que, de no hacerse, obligaría a operar en este mercado con una desventaja clara respecto de otros países de nuestro entorno.

4. Clarificar la plena competencia sobre el cultivo de cáñamo de las autoridades autonómicas competentes en materia de agricultura y, en concreto, para la tramitación de las declaraciones de cultivo de cáñamo con fines industriales y hortícolas. Lo anterior con relación no solo a sus usos tradicionales, sino también a la producción y comercio de todas las partes de la planta de cáñamo, incluidas las sumidades floridas sin efectos estupefacientes, ya sea para su comercialización como “hierbas para fumar” o para la extracción de sus cannabinoides no estupefacientes como el CBD.

5. Estar observantes a los avances que se están realizando a nivel europeo para implementar diligentemente un marco legal sobre todos los alimentos derivados del cáñamo, incluso con contenido en CBD y otros cannabinoides que carezcan de efecto estupefaciente, tomando en cuenta, en su caso, los procesos de autorización de nuevos alimentos.

6. Armonizar el proceso de inspección, fiscalización y análisis de los cultivos de derivados de la planta del cáñamo a través de las autoridades autonómicas competentes en materia de agricultura, mediante métodos no intrusivos ni destructivos para los cultivos.