

**SUMARIO:****Libre circulación de mercancías. Protección de la salud pública. Normativa nacional que limita la comercialización del Cannabidiol (CBD) extraído y comercializado legalmente en otro Estado miembro usando la totalidad de la planta de cáñamo.**

Dado que está prohibida la introducción de estupefacientes que no se encuentren en el rigurosamente controlado circuito económico y comercial de la Unión, las personas que comercialicen estos productos no pueden invocar la aplicación de las libertades de circulación o el principio de no discriminación por lo que respecta a la actividad consistente en la comercialización de cannabis. Por ello, **debe determinarse si el CBD es un estupefaciente**. Ni el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas ni la Acción Común 97/396, a las que hace referencia la Decisión Marco 2004/757, incluyen esta sustancia en su ámbito. Por otra parte, dado que el CBD no contiene un principio psicoactivo en el estado actual de los conocimientos científicos, sería contrario a la finalidad y al espíritu general de la Convención Única incluir este en la definición de «estupefacientes», en el sentido de dicha Convención, como extracto de cannabis.

La libre circulación de mercancías entre los Estados miembros es un **principio fundamental del Tratado FUE** que se plasma en la prohibición, establecida en el artículo 34 TFUE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las **medidas de efecto equivalente**, esto es, cualquier medida de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el interior de la Unión, lo cual incluye una medida que obstaculiza el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros. Sin embargo, tal medida puede estar justificada por alguna de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas. En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no exceder de lo necesario para alcanzarlo, lo que solo ocurre si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática.

La salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado FUE y corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que este puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación. Incumbe pues a las autoridades nacionales que lo invocan demostrar en cada caso, habida cuenta de los resultados de la investigación científica internacional, que su **normativa es necesaria para proteger de un modo efectivo** los intereses contemplados en dicha disposición y, en especial, que la comercialización de los productos de que se trata plantea un riesgo real para la salud pública que debe analizarse detenidamente. Una decisión de prohibir la comercialización, que constituye, además, el obstáculo más restrictivo a los intercambios de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, solo puede adoptarse si el riesgo real para la salud pública que se haya alegado resulta suficientemente acreditado sobre la base de los datos científicos más recientes disponibles en la fecha de adopción de tal decisión. En semejante contexto, el análisis del riesgo que el Estado miembro está obligado a realizar tiene por objeto apreciar el grado de probabilidad de que la utilización de los productos prohibidos tenga efectos nefastos para la salud humana y la gravedad de dichos efectos potenciales. Cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que ocurra el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias.

En virtud de lo anterior, **el Tribunal de Justicia declara que:**

Los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prohíbe la comercialización del cannabidiol (CBD) legalmente producido en otro Estado miembro cuando se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas, a menos que dicha normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública y no exceda de lo necesario para alcanzarlo. Los Reglamentos 1307/2013 y 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que no se aplican a tal normativa.

**PRECEPTOS:**

Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, celebrado en Bruselas el 14 de junio de 1983, partida 29 32, 53 02, notas explicativas a la partida 53 02 y al capítulo 29

Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, art. 1, Lista I.

Convenio de Viena sobre Sustancias Sicotrópicas, de 21 de febrero de 1971, art. 1 e).

Acuerdo de Schengen de 1985, art. 71.1.

Tratado de 25 de marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 34 y 36.

Decisión Marco 2004/757/JAI (disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas), arts. 1 y 2.1 a).

Reglamento (UE) n.º 1307/2013 (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), arts. 1.1 a), 4.1 d), 32.6 y 35.3.

Reglamento (UE) n.º 1308/2013 (organización común de mercados de los productos agrarios), arts. 1, 189 y anexo I, parte VIII.

**PONENTE:**

*Don S. Rodin.*

En el asunto C-663/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la cour d'appel d'Aix-en-Provence (Tribunal de Apelación de Aix-en-Provence, Francia), mediante resolución de 23 de octubre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de octubre de 2018, en el procedimiento penal contra

**B. S.,**

**C. A.,**

con intervención de:

**Ministère public,**

**Conseil national de l'ordre des pharmaciens,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby y S. Rodin (Ponente) y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretaria: Sra. V. Giacobbo, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de octubre de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de B. S., por el Sr. X. Pizarro y la Sra. I. Metton, avocats;
- en nombre de C. A., por la Sra. E. van Keymeulen y los Sres. M. De Vallois, A. Vey y L.-M. De Roux, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. A.-L. Desjonquères y C. Mosser y el Sr. R. Coesme, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Kanellopoulos y la Sra. A. Vasilopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Lewis, M. Huttunen y M. Kaduczak, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de mayo de 2020;

dicta la siguiente

### Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 34 TUE y 36 TUE, 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), y 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 (DO 2013, L 347, p. 671).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un proceso penal seguido en Francia contra B. S. y C. A., en relación con la comercialización y distribución de un cigarrillo electrónico con aceite de cáñamo.

### Marco jurídico

#### Derecho internacional

SA y notas explicativas del SA

– SA

3. El Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente Organización Mundial de Aduanas (OMA), fue instituido por el Convenio por el que se Establece el Consejo de Cooperación Aduanera, celebrado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950. El sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (en lo sucesivo, «SA») fue elaborado por la OMA e instituido por el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, celebrado en Bruselas el 14 de junio de 1983 y aprobado, junto con su Protocolo de Enmienda de 24 de junio de 1986, en nombre de la Comunidad Económica Europea, mediante la Decisión 87/369/CEE del Consejo, de 7 de abril de 1987 (DO 1987, L 198, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio del SA»).

4. La partida 29 32 de la nomenclatura del SA, que figura en el capítulo 29 de esta, titulado «Productos químicos orgánicos», tiene el siguiente tenor:

Partida	Código del SA	Designación de la mercancía
[...]		[...]
2932		Compuestos heterocíclicos con heteroátomo(s) de oxígeno exclusivamente
[...]		[...]
		— Los demás
	2932.95	— — Tetrahidrocannabinoles (todos los isómeros)
		— — Los demás

5. Está comprendido en la partida 57 01 de la nomenclatura del SA, actualmente partida 53 02 de esta, 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)».

– Notas explicativas del SA

6. Las notas explicativas del SA se elaboran en la OMA de conformidad con lo dispuesto en el Convenio del SA.

7. La nota relativa al capítulo 29 de la nomenclatura del SA indica:

«El capítulo 29 solo comprende, en principio, los compuestos de constitución química definida presentados aisladamente [...]. Un compuesto de constitución química definida presentado aisladamente es una sustancia constituida por una especie molecular (por ejemplo, covalente o iónica) cuya composición se define por una relación constante entre sus elementos y que se representa por un diagrama estructural único. [...] Estos compuestos pueden contener impurezas.»

8. Según la nota relativa a la partida 53 02 de la nomenclatura del SA, esta partida comprende:

- «1) El cáñamo en bruto, tal como procede del arrancado, desgranado o sin desgranar.
- 2) El cáñamo enriado, cuyas fibras parcialmente desprovistas de la cañamiza quedan adheridas aún a esta.
- 3) El cáñamo agramado o espadado, es decir, las hilazas solas, constituidas por haces de fibras de filamentos textiles que exceden algunas veces de 2 m de longitud.
- 4) Las hilazas de cáñamo peinado (rastrillado) o preparadas de otra forma para la hilatura, que se presenta ordinariamente en forma de cintas o mechas, pero sin hilar.
- 5) Las estopas y desperdicios filamentosos de cáñamo que proceden, generalmente, del agramado y, sobre todo, del peinado (rastrillado), así como los desperdicios de hilados de cáñamo que se recogen durante la hilatura o el tejido, y las hilachas de cáñamo obtenidas por deshilachado de cordelería usada, trapos, etc. Estos desperdicios se incluyen en esta partida tanto si son utilizables en hilatura (pudiendo entonces presentarse en forma de cintas o mechas), como si no lo son; en este último caso, se emplean, por ejemplo, como materiales de relleno o de calafateado, o en la fabricación del papel.»

#### *Convención Única*

9. 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; en lo sucesivo, «Convención Única»), establece en su artículo 1:

«1. Salvo indicación expresa en contrario o que el contexto exija otra interpretación, se aplicarán al texto de la presente Convención las siguientes definiciones:

[...]

b) Por “cannabis” se entiende las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe.

c) Por “planta de cannabis” se entiende toda planta del género cannabis.

[...]

j) Por “estupefaciente” se entiende cualquiera de las sustancias de las Listas I y II, naturales o sintéticas.

[...]»

10 La lista I de estupefacientes de la misma Convención incluye el cannabis, la resina de cannabis y los extractos y tinturas de cannabis.

#### *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas*

11. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, celebrado en Viena el 21 de febrero de 1971 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1019, n.º 14956; en lo sucesivo, «Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas»), establece, en su artículo 1, letra e):

«Salvo indicación expresa en contrario o que el contexto exija otra interpretación, los siguientes términos de este Convenio tendrán el significado que seguidamente se indica:

[...]

e) Por “sustancia sicotrópica” se entiende cualquier sustancia, natural o sintética, o cualquier material natural de la Lista I, II, III o IV [del presente Convenio].»

#### *Derecho de la Unión*

*Decisión Marco 2004/757/JAI*

**12.** La Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas (DO 2004, L 335, p. 8), dispone en su artículo 1:

«A efectos de la presente Decisión marco, se entenderá por:

1) “droga”: todas las sustancias contempladas en los siguientes convenios de las Naciones Unidas:

a) la [Convención Única];

b) el [Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas]; tendrán también la consideración de drogas las sustancias sometidas a control en el marco de la Acción Común 97/396/JAI, de 16 de junio de 1997, [adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea,] relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas drogas sintéticas [(DO 1997, L 167, p. 1)].»

**13.** A tenor del artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión Marco 2004/757, cada uno de los Estados miembros adoptará las medidas necesarias para garantizar la punibilidad de las siguientes conductas intencionales cuando se cometan contrariamente a Derecho: la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, la expedición, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de drogas. El artículo 2, apartado 2, de dicha Decisión Marco precisa que las conductas expuestas en el apartado 1 no se incluirán en el ámbito de aplicación de la citada Decisión Marco si sus autores han actuado exclusivamente con fines de consumo personal tal como lo defina la legislación nacional.

*Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen*

**14.** El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la Supresión Gradual de los Controles en las Fronteras Comunes (DO 2000, L 239, p. 19), firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (en lo sucesivo, «Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen»), forma parte del Acervo de Schengen, tal como figura en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del Acuerdo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (DO 1999, L 176, p. 1).

**15.** El artículo 71, apartado 1, de dicho Convenio de Aplicación dispone que, por lo que se refiere a la cesión directa o indirecta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de cualquier tipo, incluido el cannabis, así como a la tenencia de dichos productos y sustancias a efectos de cesión o exportación, las Partes contratantes se comprometen a adoptar, de conformidad con los convenios existentes de las Naciones Unidas, todas las medidas necesarias para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

*Reglamento n.º 1307/2013*

**16.** El artículo 1, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1307/2013 prevé:

«El presente Reglamento establece:

a) disposiciones comunes aplicables a los pagos abonados directamente a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda enumerados en el anexo I (“pagos directos”).»

**17.** A tenor del artículo 4, apartado 1, letra d), de este Reglamento:

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

[...]

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».

18. El artículo 32, apartado 6, del citado Reglamento dispone:

«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 %.»

19. El artículo 35, apartado 3, del mismo Reglamento prevé:

«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*

20. El artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1308/2013 dispone:

«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);

[...]».

21. El anexo I, parte VIII, de dicho Reglamento menciona en la lista de los productos a que se refiere el artículo 1, apartado 2, de este, en particular, 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)».

22. El artículo 189 del citado Reglamento, que contiene disposiciones particulares relativas a las importaciones de cáñamo, establece:

«1. Los productos siguientes únicamente podrán importarse en la Unión [Europea] 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 tetrahidrocanabinol de la variedad de que se trate no supera el valor fijado de conformidad con el artículo 32, apartado 3, 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 [Tratado FUE] y con las obligaciones derivadas del [Acuerdo sobre la Agricultura (DO 1994, L 336, p. 22), que figura en el anexo 1A del Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio (DO 1994, L 336, p. 3), aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante el artículo 1, apartado 1, primer guion, de la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO 1994, L 336, p. 1)].»

**Derecho francés**

*Código de Sanidad*

**23.** El artículo L. 5132-1 del code de la santé publique (Código de Sanidad), en su versión aplicable al litigio principal, dispone:

«Se considerarán sustancias venenosas:

[...]

2° Las sustancias estupefacientes;

3° Las sustancias sicotrópicas;

[...]

Se entenderá por “sustancias” los elementos químicos y sus compuestos, tal como se presentan en estado natural o como los produce la industria, que contengan, en su caso, cualquier aditivo necesario para su comercialización.

[...]»

**24.** El artículo L. 5132-8, párrafo primero, del Código de Sanidad dispone:

«La producción, la fabricación, el transporte, la importación, la exportación, la tenencia, la oferta, la cesión, la adquisición y el empleo de plantas, sustancias o preparados clasificados como venenosos estarán sujetos a los requisitos establecidos por decreto del Conseil d'État [(Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso- Administrativo, Francia)].»

**25.** El artículo R. 5132-86, apartados 1 y 2, del Código de Sanidad establece:

«I. — Se prohíben la producción, la fabricación, el transporte, la importación, la exportación, la tenencia, la oferta, la cesión, la adquisición o el empleo:

1 de cannabis, de su planta y de su resina, de los productos que los contengan o de aquellos que se obtengan a partir del cannabis, de su planta o de su resina;

2 de los tetrahidrocannabinoles, excepto el delta-9-tetrahidrocannabinol, de sus ésteres, éteres, sales y de las sales de los derivados antes citados y de los productos que los contengan.

II. — Podrán establecerse excepciones a las disposiciones anteriores con fines de investigación y de control, así como de fabricación de derivados autorizados, por el director general de la Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [(Agencia Nacional de Seguridad del Medicamento y de los Productos Sanitarios, Francia)].

Podrán autorizarse el cultivo, la importación, la exportación y el uso industrial y comercial de variedades de cannabis que carezcan de propiedades estupefacientes o de productos que contengan tales variedades, a propuesta del director general de la Agencia, mediante orden ministerial de los ministros de Agricultura, Aduanas, Industria y Sanidad.»

*Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990*

**26.** El artículo 1 de la Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990, relativa a la aplicación del artículo R. 5132-86 del Código de Sanidad para el cannabis (JORF de 4 de octubre de 1990, p. 12041), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990»), dispone:

«Con arreglo al artículo R. 5181 del Código mencionado, se autorizan el cultivo, la importación, la exportación y el uso industrial y comercial (fibras y semillas) de las variedades de *Cannabis sativa* L. que cumplan los siguientes requisitos:

– que el contenido de delta-9-tetrahidrocannabinol de estas variedades no sea superior al 0,20 %;

– que la determinación del contenido de delta-9-tetrahidrocannabinol y la toma de muestras a fin de efectuar esta determinación se lleven a cabo según el método [de la Unión] que figura en anexo.

[...]»

*Circular de 23 de julio de 2018*

**27.** En la Circular del Ministerio de Justicia, de 23 de julio de 2018, que tiene por objeto el régimen jurídico aplicable a los establecimientos que ofrecen a la venta al público productos procedentes del cannabis (coffee shops)

(2018/F/0069/FD2) (en lo sucesivo, «Circular de 23 de julio de 2018»), la Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990 se interpreta como sigue:

«El cultivo del cáñamo, su importación, su exportación y su utilización solo se autorizarán si:

- la planta procede de una de las variedades de *Cannabis sativa* L. previstas por la Orden Ministerial [de 22 de agosto de 1990];
- solo se utilizan las fibras y semillas de la planta;
- la planta contiene a su vez menos del 0,20 % de delta-9-tetrahidrocannabinol.

Contrariamente al argumento formulado en ocasiones por los establecimientos que ofrecen a la venta productos a base de cannabidiol, el contenido autorizado en delta-9-tetrahidrocannabinol del 0,20 % se aplica a la planta de cannabis y no al producto acabado que se obtiene de él.

[...]

Debe precisarse que el cannabidiol se encuentra principalmente en las hojas y en las flores de la planta, y no en fibras y semillas. Por consiguiente, en el estado actual de la legislación aplicable, no parece posible la extracción del cannabidiol en condiciones conformes con el Código de Sanidad.

[...]»

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

**28.** B. S. y C. A. son los antiguos directivos de Catlab SAS, una sociedad creada en 2014 para la comercialización del Kanavape, de kits Alpha-cat para analizar la calidad del cannabidiol (CBD) y de aceite de cáñamo. El Kanavape es un cigarrillo electrónico cuyo líquido contiene CBD y cuya distribución debía efectuarse por Internet y mediante una red de vendedores de cigarrillos electrónicos. El CBD se extrae generalmente del *Cannabis sativa* o cáñamo, dado que esta variedad contiene naturalmente un porcentaje elevado de este, a la vez que presenta un escaso porcentaje de tetrahidrocannabinol (en lo sucesivo, «THC»).

**29.** El CBD utilizado en el Kanavape se produjo en la República Checa utilizando la planta *Cannabis sativa* en su totalidad, que también se había cultivado in situ. Fue importado en Francia por Catlab, que lo acondicionó en cartuchos para cigarrillos electrónicos.

**30.** A raíz de una campaña de comunicación para promover el lanzamiento del Kanavape llevada a cabo por Catlab en 2014, se inició una investigación y se sometió el asunto a la Agencia Nacional de Seguridad del Medicamento y de los Productos Sanitarios (ANSM).

**31.** El laboratorio de la ANSM analizó cartuchos de Kanavape que se encontraban en el mercado y, si bien se habían podido constatar diferencias significativas en cuanto al contenido de CBD de esos cartuchos, el porcentaje de THC presente en los productos analizados seguía siendo inferior al umbral legalmente autorizado. En julio de 2016, tras la reunión de su comisión de estupefacientes y psicotrópicos, la ANSM comunicó que no consideraba el Kanavape un «medicamento».

**32.** Mediante sentencia de 8 de enero de 2018, el tribunal correctionnel de Marseille (Tribunal de lo Penal de Marsella, Francia) declaró, en particular, a B. S. y C. A. culpables de varias infracciones, entre ellas infracciones de la legislación sobre sustancias venenosas. Los demandantes en el litigio principal fueron condenados, respectivamente, a 18 y a 15 meses de prisión, con suspensión de la ejecución de la pena, y a 10 000 euros de multa cada uno. En el ámbito civil, fueron condenados solidariamente a pagar 5 000 euros en concepto de indemnización del perjuicio sufrido por el Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP; Consejo Nacional del Colegio de Farmacéuticos, Francia) y 600 euros en aplicación del code de procédure penal (Código de Enjuiciamiento Criminal).

**33.** Los demandantes en el litigio principal interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante la cour d'appel d'Aix-en-Provence (Tribunal de Apelación de Aix-en-Provence, Francia) los días 11 y 12 de enero de 2018, respectivamente. Ante el órgano jurisdiccional remitente, sostienen, en particular, que la prohibición de comercializar el CBD procedente de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad es contraria al Derecho de la Unión.

**34.** El órgano jurisdiccional remitente explica que el CBD no parece tener «efectos psicoactivos reconocidos». En efecto, señala que, en un informe del año 2017, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó retirarlo de la lista de productos dopantes, que el CBD no estaba enumerado como tal en la Convención Única, que la ANSM concluyó, el 25 de junio de 2015, que no había datos suficientes para clasificarlo como «nocivo»



y, por último, que el perito designado en el marco de la investigación penal que dio lugar a las diligencias penales incoadas contra los demandantes en el litigio principal concluyó que tenía un «efecto sobre el sistema nervioso central débil o nulo». Además, el CBD no está expresamente contemplado ni en los textos aplicables al cáñamo industrial ni en aquellos relativos al cannabis estupefaciente.

**35.** No obstante, dado que el CBD presente en el Kanavape procede de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad, debe considerarse que es un producto procedente de las partes de dicha planta distintas de las semillas y fibras, cuya comercialización no está autorizada según el artículo 1 de la Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990, tal como lo interpreta la Circular de 23 de julio de 2018.

**36.** En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la conformidad de esta disposición con el Derecho de la Unión, al considerar que 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)» figura en el capítulo 57 de la nomenclatura del SA, a la que se hace referencia en el anexo I de los Tratados, y que, por consiguiente, debe ser considerado un producto agrícola, en el sentido del artículo 38 TFUE, que establece un mercado interior basado en la libre circulación de mercancías.

**37.** Considera que, en la medida en que el porcentaje de THC en el cáñamo comercializado legalmente en los demás Estados miembros sea inferior al 0,2 %, como sucede en el asunto principal, el CBD no puede calificarse de «estupefaciente». En efecto, según las sentencias de 26 de octubre de 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363), y de 28 de marzo de 1995, Evans Medical y Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84), solo el producto cuya nocividad se demuestra o se reconoce generalmente y cuya importación y comercialización está prohibida en todos los Estados miembros puede tener tal calificación.

**38.** Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que los Reglamentos n.os 1307/2013 y 1308/2013 son aplicables al cáñamo.

**39.** Por otra parte, si bien el artículo 189 del Reglamento n.º 1308/2013 autoriza la importación de cáñamo en bruto en determinadas condiciones y fija limitaciones relativas a determinadas semillas, dicho artículo 189 «se aplicará sin perjuicio de las disposiciones más restrictivas que adopten los Estados miembros de acuerdo con el [Tratado FUE] y con las obligaciones derivadas del [Acuerdo sobre la Agricultura, que figura en el anexo 1 A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio]».

**40.** A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que no se cumplen los requisitos acumulativos exigidos por el Tribunal de Justicia para considerar que una medida nacional «más restrictiva», en el sentido de dicho artículo 189, es conforme con el Tratado FUE.

**41.** En efecto, en su opinión, el objetivo de salud pública ya ha sido tenido en cuenta en el Reglamento n.º 1308/2013, en la medida en que dicho Reglamento limita su ámbito de aplicación únicamente a las variedades que ofrecen garantías por lo que respecta al contenido de sustancias embriagantes y establece, por una parte, una limitación relativa a las semillas y, por otra parte, un porcentaje del 0,2 % para el contenido de THC del cáñamo.

**42.** Además, no le parece que pueda invocarse el principio de proporcionalidad en la medida en que, en la Circular de 23 de julio de 2018, la República Francesa alega, para justificar la prohibición del CBD de origen natural, una prohibición que no puede extenderse a la comercialización de un CBD de síntesis con características y efectos idénticos.

**43.** En estas circunstancias, la cour d'appel d'Aix-en-Provence (Tribunal de Apelación de Aix-en-Provence) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Deben interpretarse los Reglamentos n.os 1307/2013 y 1308/2013 y el principio de libre circulación de mercancías en el sentido de que las excepciones previstas por la Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990 establecen, al limitar el cultivo del cáñamo, su industrialización y su comercialización únicamente a las fibras y semillas, una restricción contraria al Derecho [de la Unión]?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

**44.** Si bien el órgano jurisdiccional remitente menciona, en el texto de su cuestión prejudicial, la limitación del «cultivo del cáñamo, su industrialización y su comercialización únicamente a las fibras y semillas», de sus propias explicaciones se desprende que la cuestión planteada solo resulta pertinente para el litigio principal en tanto se

refiere a la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que prohíbe la comercialización del CBD cuando este se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no únicamente de sus fibras y semillas.

**45.** Por consiguiente, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los Reglamentos n.ºs 1307/2013 y 1308/2013 y los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en la medida en que esta prohíbe la comercialización del CBD cuando este se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no únicamente de sus fibras y semillas.

#### **Sobre la interpretación de los Reglamentos n.ºs 1307/2013 y 1308/2013**

**46.** El ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1308/2013 se define en su artículo 1, apartado 1, como el establecimiento de una 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.

**47.** Cuando las disposiciones del Reglamento n.º 1307/2013 hacen referencia a los productos agrarios, se refieren, según el artículo 4, apartado 1, letra d), de este, a los productos incluidos en la lista del anexo I de los Tratados, a excepción de los productos pesqueros, así como al algodón.

**48.** A este respecto, es necesario precisar que el anexo I de los Tratados, al que se remiten estas disposiciones, incluye, en particular, una referencia a la partida 5701 de la nomenclatura del SA, actualmente la partida 53 02 de esta. Dicha partida comprende 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)».

**49.** De conformidad con las notas explicativas del SA, que contribuyen de manera importante a la interpretación del alcance de las diferentes partidas arancelarias, sin tener, no obstante, fuerza vinculante en Derecho (sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Vision Research Europe*, C-372/17, EU:C:2018:708, apartado 23), la partida 53.02 incluye «el cáñamo en bruto, tal como procede del arrancado, desgranado o sin desgranar», «el cáñamo enriado, cuyas fibras parcialmente desprovistas de la cañamiza quedan adheridas aún a esta», «el cáñamo agramado o espadado, es decir, las hilazas solas, constituidas por haces de fibras de filamentos textiles que exceden algunas veces de 2 m de longitud», «las hilazas de cáñamo peinado (rastrillado) o preparadas de otra forma para la hilatura, que se presenta ordinariamente en forma de cintas o mechales, pero sin hilar» y «las estopas y desperdicios filamentosos de cáñamo».

**50.** C. A. sostuvo, sin que los demás interesados en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia le contradijeran, que el CBD controvertido en el litigio principal se extraía de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad mediante el procedimiento de extracción con dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

**51.** Así, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, este producto no es cáñamo en bruto, ya que no procede del arrancado, ni cáñamo enriado o de cáñamo agramado o espadado, ni de hilazas, puesto que el procedimiento de extracción no implica la separación de las fibras del resto de la planta.

**52.** Por consiguiente, contrariamente a lo que alegan los demandantes en el litigio principal, cabe apreciar que el CBD extraído de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad no puede considerarse incluido en la partida 57 01 de la nomenclatura del SA, actualmente partida 53 02 de esta, contemplada en el anexo I de los Tratados.

**53.** Dicho esto, procede observar que el capítulo 29 de la nomenclatura del SA comprende los productos químicos orgánicos y que la partida 29 32 de esta reproduce los compuestos heterocíclicos con heteroátomo(s) de oxígeno exclusivamente, entre los que se incluye el THC, que es cannabinoide al igual que lo es el CBD.

**54.** Según las notas explicativas del SA, están comprendidos en el capítulo 29 de la nomenclatura del SA los compuestos de constitución química definida presentados aisladamente, compuestos que son sustancias constituidas por una especie molecular cuya composición se define en una relación constante entre sus elementos, que se representan por un diagrama estructural único y que pueden contener impurezas.

**55.** De este modo, en la medida en que el producto controvertido en el litigio principal se presenta de tal manera que no incluye ningún otro compuesto que no sea el CBD, además de las impurezas, está incluido en la partida 29 32 de la nomenclatura del SA.

**56.** De lo anterior se desprende que, dado que la lista de productos agrarios contemplados en el anexo I de los Tratados no menciona la partida 29 32 de la nomenclatura del SA, el CBD presente en la planta *Cannabis sativa* en su totalidad no puede considerarse un producto agrario y, por lo tanto, no puede considerarse un producto comprendido en el ámbito de aplicación de los Reglamentos n.ºs 1307/2013 y 1308/2013.

**57.** En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 36 de sus conclusiones, aquellos solo se refieren a los productos que figuran en el artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1307/2013 y en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1308/2013.

**58.** En estas circunstancias, procede concluir que los Reglamentos n.ºs 1307/2013 y 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que no se aplican al CBD.

### ***Sobre la interpretación de los artículos 34 TFUE y 36 TFUE***

**59.** Con carácter preliminar, procede recordar que, dado que es generalmente reconocido el carácter nocivo de los estupefacientes, incluidos los derivados del cáñamo, como el cannabis, su comercialización está prohibida en todos los Estados miembros, a excepción de un comercio estrictamente controlado para una utilización con fines médicos y científicos (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, apartado 36).

**60.** Esta situación jurídica es conforme con diferentes instrumentos internacionales en los que los Estados miembros han participado o a los que se han adherido, tales como la Convención Única y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas. Las medidas previstas por estos fueron reforzadas y completadas posteriormente por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, celebrada en Viena el 20 de diciembre de 1988 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1582, n.º I-27627), de la que son parte todos los Estados miembros y la Unión. La citada situación jurídica está también justificada a la luz del Derecho de la Unión y, más en concreto, de la Decisión Marco 2004/757 y del artículo 71, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, apartados 37 a 40).

**61.** De ello se desprende que los estupefacientes que no se encuentran en un circuito rigurosamente controlado por las autoridades competentes con vistas a su utilización para fines médicos y científicos están comprendidos, por su propia naturaleza, en la prohibición de importación y de puesta en circulación en todos los Estados miembros (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, apartado 41).

**62.** Dado que está prohibida la introducción de estupefacientes que no se encuentren en tal circuito rigurosamente controlado en el circuito económico y comercial de la Unión, las personas que comercialicen estos productos no pueden invocar la aplicación de las libertades de circulación o el principio de no discriminación por lo que respecta a la actividad consistente en la comercialización de cannabis (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, apartado 42).

**63.** Por consiguiente, debe determinarse si el CBD controvertido en el litigio principal es un estupefaciente, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 59 a 62 de la presente sentencia.

**64.** A este respecto, procede señalar que ni el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas ni la Acción Común 97/396, a las que se hace referencia en el artículo 1, punto 1, letra b), de la Decisión Marco 2004/757, incluyen esta sustancia en su ámbito.

**65.** Por ello, es preciso determinar si el CBD controvertido en el litigio principal está contemplado en la Convención Única, a la que se hace referencia en el artículo 1, punto 1, letra a), de la Decisión Marco 2004/757 y a la que también se alude en el artículo 71, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

**66.** Por lo que se refiere a la interpretación de un convenio internacional, como la Convención Única, procede recordar que, según una jurisprudencia reiterada, un tratado internacional ha de interpretarse en función de los términos en que está redactado, así como a la luz de sus objetivos. Los artículos 31 del Convenio de Viena, de 23 de mayo de 1969, sobre el Derecho de los Tratados (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1155, p. 443), y del Convenio de Viena, de 21 de marzo de 1986, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y

Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, vol. II, p. 95), que expresan el Derecho internacional general consuetudinario en este sentido, establecen, a este respecto, que un tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin de este (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 40).

**67.** Del preámbulo de la Convención Única se desprende que las partes se declaran, en particular, preocupadas por la salud física y moral de la humanidad, así como conscientes de la obligación que les incumbe de prevenir y combatir la toxicomanía.

**68.** A tenor del artículo 1, apartado 1, letra j), de la Convención Única, el término «estupefaciente» designa cualquier sustancia de las listas I y II de dicha Convención, naturales o sintéticas. En la lista I de la citada Convención figuran, en particular, el cannabis, la resina de cannabis y los extractos y tinturas de cannabis.

**69.** Además, los términos «cannabis» y «planta de cannabis» se definen en el artículo 1, apartado 1, letras b) y c), de la Convención Única respectivamente como «las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe», y como «toda planta del género cannabis».

**70.** En el presente asunto, de los autos que obran en el Tribunal de Justicia se desprende que el CBD controvertido en el litigio principal se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no solo de las semillas y hojas de esta planta, a excepción de sus sumidades floridas o con fruto.

**71.** En estas circunstancias, es cierto que una interpretación literal de las disposiciones de la Convención Única podría llevar a la conclusión de que, en la medida en que el CBD se extrae de una planta del género cannabis y que esta planta se utiliza en su totalidad, incluidas sus sumidades floridas o con fruto, este es un extracto de cannabis, en el sentido de la lista I de dicha Convención, y, por consiguiente, un «estupefaciente», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra j), de la citada Convención.

**72.** No obstante, es preciso señalar que de los autos que obran en el Tribunal de Justicia y que se resumen en el apartado 34 de la presente sentencia se desprende que el CBD controvertido en el litigio principal no parece tener efectos psicotrópicos ni nocivos para la salud humana sobre la base de los datos científicos disponibles. Además, según estos elementos de los autos, la variedad de cannabis de la que se extrajo esta sustancia, que fue cultivada legalmente en la República Checa, tiene un contenido en THC que no supera el 0,2 %.

**73.** Pues bien, como se desprende del apartado 67 de la presente sentencia, la Convención Única se basa, en particular, en una finalidad de protección de la salud física y moral de la humanidad. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta este objetivo al interpretar las disposiciones de dicha Convención.

**74.** Este enfoque se impone tanto más cuanto que una lectura de los comentarios a la Convención Única publicados por la Organización de las Naciones Unidas relativos a la definición de «cannabis» a efectos de dicha Convención lleva a la conclusión de que, habida cuenta del objetivo y del espíritu general de la citada Convención, tal definición está intrínsecamente vinculada al conocimiento científico actual de la nocividad para la salud humana de los productos derivados del cannabis. A título ilustrativo, de estos comentarios se desprende, en particular, que la exclusión de la definición del cannabis, que figura en el artículo 1, apartado 1, letra b), de la misma Convención, de las sumidades floridas o con fruto de las cuales se ha extraído la resina estaba justificada por la circunstancia de que dichas sumidades solo contienen una cantidad totalmente insignificante del principio psicoactivo.

**75.** A la vista de estos elementos, que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, procede considerar que, dado que el CBD no contiene un principio psicoactivo en el estado actual de los conocimientos científicos recordados en el apartado 34 de la presente sentencia, sería contrario a la finalidad y al espíritu general de la Convención Única incluir este en la definición de «estupefacientes», en el sentido de dicha Convención, como extracto de cannabis.

**76.** De ello se deduce que el CBD controvertido en el litigio principal no es un estupefaciente, en el sentido de la Convención Única.

**77.** Por otra parte, cabe añadir que, como ha señalado también la Comisión, el CBD controvertido en el litigio principal se produjo y comercializó legalmente en la República Checa.

**78.** A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que los artículos 34 TFUE y 36 TFUE son aplicables al CBD controvertido en el litigio principal.

**79.** A este respecto, es preciso recordar que la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros es un principio fundamental del Tratado FUE que se plasma en la prohibición, establecida en el artículo 34 TFUE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente (sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 119).

**80.** Según reiterada jurisprudencia, la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación establecida en el artículo 34 TFUE tiene por objeto cualquier medida de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el interior de la Unión (sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 120).

**81.** Por otra parte, una medida, aun cuando no tenga por objeto ni como efecto tratar menos favorablemente a productos procedentes de otros Estados miembros, está incluida también en el concepto de «medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas» en el sentido del artículo 34 TFUE si obstaculiza el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros (sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 121).

**82.** En el caso de autos, no se discute que la prohibición de comercializar el CBD legalmente producido en otro Estado miembro, cuando se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad, y no solo de sus fibras y semillas, constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, en el sentido del artículo 34 TFUE.

**83.** Sin embargo, de reiterada jurisprudencia se desprende que tal medida puede estar justificada por alguna de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas. En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no exceder de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 122).

**84.** Además, una medida restrictiva solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 37).

**85.** En la medida en que la República Francesa alega que su normativa que prohíbe la comercialización de los productos procedentes de las partes de la planta de cannabis distintas de sus fibras y semillas tiene por objeto la protección de la salud pública que figura en el artículo 36 TFUE, procede recordar que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado FUE y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que este puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación (sentencia de 19 de octubre de 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, apartado 30).

**86.** Tal facultad de apreciación relativa a la protección de la salud pública es particularmente importante cuando se acredita que subsisten dudas en el estado actual de la investigación científica acerca de determinadas sustancias utilizadas por los consumidores (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 86).

**87.** Puesto que el artículo 36 TFUE establece una excepción, de interpretación estricta, a la libre circulación de mercancías en el interior de la Unión, incumbe a las autoridades nacionales que lo invocan demostrar en cada caso, habida cuenta de los resultados de la investigación científica internacional, que su normativa es necesaria para proteger de un modo efectivo los intereses contemplados en dicha disposición y, en especial, que la comercialización de los productos de que se trata plantea un riesgo real para la salud pública que debe analizarse detenidamente (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartados 87 y 88).

**88.** Una decisión de prohibir la comercialización, que constituye, además, el obstáculo más restrictivo a los intercambios de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, solo puede adoptarse si el riesgo real para la salud pública que se haya alegado resulta suficientemente acreditado sobre la base de los datos científicos más recientes disponibles en la fecha de adopción de tal decisión. En semejante

contexto, el análisis del riesgo que el Estado miembro está obligado a realizar tiene por objeto apreciar el grado de probabilidad de que la utilización de los productos prohibidos tenga efectos nefastos para la salud humana y la gravedad de dichos efectos potenciales (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 89).

**89.** Al ejercer su facultad de apreciación en materia de protección de la salud pública, los Estados miembros deben respetar el principio de proporcionalidad. Por consiguiente, los medios que elijan han de limitarse a lo que sea efectivamente necesario para garantizar la protección de la salud pública y han de ser proporcionados al objetivo así perseguido, que no habría podido alcanzarse con medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 90).

**90.** Ciertamente, la evaluación que el Estado miembro está obligado a efectuar podría demostrar que hay un elevado grado de incertidumbre científica y práctica al respecto. Tal incertidumbre, indisoluble del concepto de cautela, influye en el alcance de la facultad de apreciación del Estado miembro y repercute, de esta forma, en los modos de aplicación del principio de proporcionalidad. En esas circunstancias debe admitirse que un Estado miembro, en virtud del principio de cautela, puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestren plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos. Sin embargo, el análisis del riesgo no puede basarse en consideraciones puramente hipotéticas (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 91).

**91.** Una aplicación correcta del principio de cautela presupone, en primer lugar, la identificación de las consecuencias negativas que puede tener para la salud el uso propuesto del producto cuya comercialización está prohibida y, en segundo lugar, un análisis global del riesgo para la salud basado en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 92).

**92.** Cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que ocurra el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas, siempre y cuando sean objetivas y no discriminatorias (sentencia de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia, C-333/08, EU:C:2010:44, apartado 93).

**93.** Efectivamente, al órgano jurisdiccional remitente le corresponde apreciar si la prohibición de comercializar el CBD legalmente producido en otro Estado miembro, cuando se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no únicamente de sus fibras y semillas, es adecuada para garantizar la realización del objetivo de la protección de la salud pública y no excede de lo necesario para alcanzarlo a la luz de la jurisprudencia citada en los apartados 83 a 92 de la presente sentencia. No obstante, incumbe al Tribunal de Justicia proporcionarle todas las indicaciones necesarias para guiarle en esta apreciación.

**94.** Por lo que respecta a la apreciación de la cuestión de si esta prohibición es adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública, procede señalar que en la vista se puso de manifiesto que dicha prohibición no afectaría a la comercialización del CBD de síntesis que tuviera las mismas propiedades que el CBD extraído de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y que pudiera utilizarse como sustituto de este último. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar esta circunstancia, que, de demostrarse, podría indicar que la normativa analizada en el litigio principal no es adecuada para alcanzar, de manera coherente y sistemática, ese objetivo.

**95.** En lo que atañe a la necesidad de la prohibición de comercializar el CBD cuando este se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas, procede señalar que la República Francesa no está obligada a demostrar que la propiedad peligrosa de tal producto sea idéntica a la de estupefacientes tales como las sustancias que figuran en las listas I y II de la Convención Única. Con todo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar los datos científicos disponibles y aportados ante él para asegurarse, a la luz de la jurisprudencia citada en los apartados 88 a 92 de la presente sentencia y habida cuenta de las consideraciones expuestas en el apartado 72 de esta sentencia, de que el riesgo real alegado para la salud pública no se base en consideraciones puramente hipotéticas.

**96.** Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prohíbe la comercialización del CBD legalmente producido en otro Estado miembro cuando se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas, a menos que dicha normativa sea

adecuada para garantizar la realización del objetivo de la protección de la salud pública y no exceda de lo necesario para alcanzarlo. Los Reglamentos n.os 1307/2013 y 1308/2013 deben interpretarse en el sentido de que no se aplican a tal normativa.

### **Costas**

**97.** 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:

**Los artículos 34 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prohíbe la comercialización del cannabidiol (CBD) legalmente producido en otro Estado miembro cuando se extrae de la planta *Cannabis sativa* en su totalidad y no solo de sus fibras y semillas, a menos que dicha normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección de la salud pública y no exceda de lo necesario para alcanzarlo. 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, y el 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, deben interpretarse en el sentido de que no se aplican a tal normativa.**

Firmas

\* Lengua de procedimiento: francés.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.