

# PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA REGULARIZACIÓN DEL USO Y CONSUMO DEL CANNABIS Y SUS CANNABINOIDES EN ESPAÑA<sup>(\*)</sup>(\*\*)

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO  
Profesor Titular (acred.) Derecho administrativo  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza

**SUMARIO.** I. ACERCA DEL CANNABIS: CANNABINOIDES, ADMINISTRACIÓN Y EFECTOS.– II. EL CONSUMO DE CANNABIS EN ESPAÑA.– III. REGULACIÓN LEGAL DEL CANNABIS COMO ESTUPEFACIENTE Y PSICOTRÓPICO.– IV. ASPECTOS LEGALES DEL CULTIVO DEL CANNABIS EN ESPAÑA.– V. REGULACIÓN DE LOS USOS DEL CANNABIS Y SU COMERCIALIZACIÓN: 1. El cannabis en la industria alimentaria. 2. El cannabis en la industria cosmética. 3. Cannabis y usos terapéuticos: el cannabis medicinal. 4. Problemática en torno a la venta y comercialización de productos de cannabis en la Unión Europea: Sentencia Kanavape y su incidencia en el uso del CBD.– VI. PROBLEMÁTICA LEGAL EN TORNO AL CONSUMO PROPIO.– VII. CONSUMO COMPARTIDO: CLUBES SOCIALES DE CANNABIS.– VIII. HACIA UNA REGULACIÓN INTEGRAL Y CONTROL DEL CANNABIS EN PERSONAS ADULTAS.– IX. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La regulación legal del cannabis en España ha generado en los últimos años un gran debate jurídico y social. La especial peculiaridad de esta planta como consecuencia de la presencia de distintas sustancias químicas denominadas cannabinoides conlleva su tratamiento legal desde dos facetas, la de estupefaciente y psicotrópico. Esta situación conlleva la aplicación de rigurosas medidas de control y fiscalización, hecho que choca con una importante corriente social que aboga por la flexibilización en su regulación. En este estudio se tratará toda esta problemática y los avances normativos al respecto.

**Palabras clave:** *Cannabis sativa* L; cannabinoides; Tetrahydrocannabinol; Cannabidiol; THC; CBD; kanavape.

**ABSTRACT:** *The legal regulation of cannabis in Spain has generated a great legal and social debate in recent years. The special peculiarities of this plant as a result of the*

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 16/09/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 20/11/2024.

(\*\*) Publicación asociada al proyecto PID2021-127828NB-I00: INNOVACION PARA UNA SALUD DE VANGUARDIA: COMPRA PUBLICA, TECNOLOGIA, SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y FACTORES SOCIOECONOMICOS (IN-SALVAN) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

*presence of different chemical substances called cannabinoids entails its legal treatment from two facets, that of narcotic and psychotropic. This situation entails the application of rigorous control and inspection measures, a fact that clashes with an important social current that advocates for greater flexibility in its regulation. This study will address all of this problem and the regulatory advances in this regard.*

*Key words. Cannabis sativa L, cannabinoids, Tetrahydrocannabinol, Cannabidiol, THC, CBD, kanavape.*

## **I. ACERCA DEL CANNABIS: CANNABINOIDES, ADMINISTRACIÓN Y EFECTOS**

Torna necesario en primer lugar explicar las peculiaridades que giran en torno a la planta del cannabis para entender toda la problemática concerniente a su cultivo, consumo y comercialización. En este sentido, la planta *Cannabis sativa L.* (*Cannabaceae*) destaca por sus múltiples usos. En su composición química destaca la presencia de una gran cantidad de cannabinoideos, más de cien, de los que ha de destacarse tanto el tetrahydrocannabinol (THC), como el cannabidiol (CBD), que son los dos componentes cannabinoideos más importantes. Cuando nos referimos al THC, hay que señalar la existencia de los compuestos delta-9-THC ( $\Delta$ -9-Tetrahydrocannabinol) y el delta-8-THC, siendo el más potente y abundante el delta-9-THC y, por tanto, el principal cannabinoide activo en cannabis ya que el delta-8-THC no se encuentra en cantidades significativas en la planta de cannabis.

Al THC y CBD habría que sumar otros cannabinoideos como son el CBN (cannabinol), que al igual que el CBD es un cannabinoide no psicotrópico, si bien la planta de cannabis no lo genera directamente, sino que se produce pasivamente cuando el THC se degrada por efecto de la luz o el calor. No obstante, no son los únicos ya que con el transcurso de los años se van identificando otros cannabinoideos menores. Así, se puede hacer referencia al tetrahydrocannabinol (THCB); el tetrahydrocannabinol (THCJ); el tetrahydrocannabinol (THCH), el tetrahydrocannabinol (THCP) o el THCV (tetrahydrocannabinol) (1). Debe tenerse en cuenta que estos cannabinoideos son menores y se encuentran en baja concentraciones, siendo difíciles obtener. Es por ello que suelen producirse sintéticamente a través de la isomerización de otros cannabinoideos más fáciles de obtener, como el CBD. Lo mismo ocurre con el hexahydrocannabinol (HHC), que es un cannabinoide semisintético que se encuentra en muy bajas concentraciones en las semillas de cannabis y que se origina esencialmente al añadir moléculas de hidrógeno al Delta-9-THC, hidrogenándose por tanto el THC en HHC. Por su

---

(1) Caprioglio *et al.* (2022), Roger Adams *et al.* (1942), Citti *et al.* (2019), Martin *et al.* (1999), Linciano *et al.* (2020).

parte, el HHC cuenta con dos versiones, el HHC-9R y el HHC-9S, teniendo el primer efecto parecidos al THC. Además, el HHC presenta varias formas como el HHC-P, que se produce al agregar moléculas adicionales al HHC y el HHC-O (hexahidrocannabinol-O-acetato), conformado a través de añadir anhídrido acético al HHC.

Por lo que respecta a cómo se administra o toma el cannabis, se pueden identificar dos modos, en concreto, por boca o por inhalación. Cuando se consume por la boca, la principal parte psicoactiva del cannabis (delta-9-THC) pasa por el hígado, descomponiéndose en moléculas denominadas metabolitos y convirtiéndose en un producto químico psicoactivo distinto, el 11-Hydroxy-THC o 11-OH-THC, que es el principal metabolito activo del THC siendo también psicoactivo. Por contra, cuando el cannabis se fuma y se inhala, los cannabinoides pasan por los pulmones y entran rápidamente en el torrente sanguíneo, produciéndose cantidades más pequeñas del producto químico psicoactivo (11-OH-THC) que cuando se toma por la boca.

Como se ha señalado anteriormente, el cannabis contiene más de cien cannabinoides los cuales se unen a receptores específicos del organismo. En concreto, hay que señalar los receptores cannabinoides CB1 y CB2, que son los dos principales receptores que componen el sistema endocannabinoide siendo este, en sencillas palabras, un sistema de comunicación intercelular. Los receptores CB-1 se encuentran principalmente en el cerebro (principalmente en el hipocampo, los ganglios basales, el córtex y el cerebelo) y también en órganos periféricos, véase en los adipocitos, el hígado, los pulmones, la musculatura lisa, el tracto gastrointestinal, las células pancreáticas  $\beta$ , el endotelio vascular, los órganos reproductivos, el sistema inmunológico, los nervios periféricos sensoriales y en los nervios simpáticos (2). Los receptores CB1 son el principal objetivo del THC, activando dicho receptor para posteriormente al unirse a él, producir diversos efectos en el cuerpo que posteriormente comentaremos. Por su parte, los receptores CB2 se encuentran principalmente en el sistema nervioso periférico y en las células del sistema inmunitario.

Acerca de las propiedades de los cannabinoides, el THC, al ser un componente psicoactivo, produce efectos relacionados con la alteración de la percepción y modificación del estado de ánimo debido a la activación de los receptores CB1 en el cerebro (3). No obstante, también presenta distintas propiedades terapéuticas, algunas de ellas discutidas, destacándose, por ejemplo, la analgésica, antiinflamatoria, neuroprotectora, antioxidante, relajante muscular, antiemética y antináusea o antitumoral. Ello hace que se utilice en el tratamiento de distintas

---

(2) Véase Fundacion-Canna (2024b), en concreto el CB1 está presente en el cerebro (hipocampo, ganglios basales, córtex, cerebelo, amígdalas, hipotálamo, núcleo accumbens, tálamo, materia gris periaqueductal, médula espinal, telencéfalo y diencéfalo), pulmones, sistema vascular, músculos, tracto gastrointestinal, órganos reproductivos.

(3) Díaz *et. al.* (2019).

enfermedades como el Parkinson y la esclerosis múltiple, el dolor crónico o el tratamiento antitumoral. Por su parte, el CBD destaca por su aplicación en los casos la ansiedad y alivio del dolor sin los efectos psicoactivos del THC, destacándose sus finalidades terapéuticas como la analgésica, neuroprotectora, antitumoral, ansiolítica o inmuno-modulador, entre otras, hecho por el cual se utiliza en el tratamiento de múltiples enfermedades. Con ello, el THC es el cannabinoide más conocido por sus efectos psicoactivos y, por ende, por producir alteraciones en las funciones cognitivas, pero el CBD también es popular por sus finalidades terapéuticas. Conviene incidir en los efectos psicotrópicos de los cannabinoideos, aunque hay algunos que no son psicoactivos (véase el CBD o el CBG), remarcándose que la psicoactividad (4) de estos componentes, como veremos, es esencial de cara al estudio de legalidad en la comercialización y de ahí toda la problemática que gira en torno al THC.

Por otra parte, hay que tener presente que estos cannabinoideos también entrañan ciertos riesgos. En este sentido, se han identificado ciertos efectos dañinos como consecuencia de su consumo, habiéndose relacionado, a nivel de salud mental, con la aparición de psicosis, trastornos afectivos, trastornos de ansiedad, juego patológico, trastornos de personalidad y dependencia al cannabis, además de trastornos mentales, enfermedades médicas, lesiones intencionadas y no intencionadas, problemas de salud materno-infantil perinatales o consecuencias psicosociales (véase detrimento del rendimiento académico o violencia física en adolescentes y jóvenes) (5).

## II. EL CONSUMO DE CANNABIS EN ESPAÑA

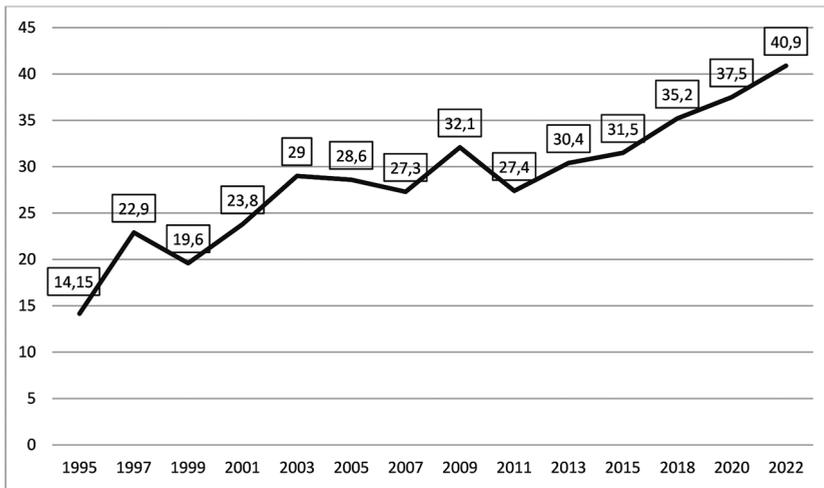
Para dar una visión general del consumo en España resulta pertinente acudir a la Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España» (EDADES), completándose estos datos con la Encuesta sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES). Con respecto a EDADES, el informe de 2023 señala que el cannabis es la sustancia ilegal con mayor prevalencia de consumo en España entre la población de 15 a 64 años. Así, en 2022, el 40,9% reconoce haber consumido cannabis alguna vez en la vida, habiéndose incrementado su consumo en los últimos años (gráfico 1). Profundizando en estos datos, también en 2022, el 10,6% dice haber consumido cannabis en los últimos 12 meses; el 8,6% en los últimos 30 días y el 2,8% a diario en el último mes. Respecto a este último dato, hay que resaltar que el consumo diario se ha incrementado a un 2,8% en 2022 desde el 1,7% identificado en 2007.

(4) Casajuana Kögel *et al.* (2018).

(5) Véase el estudio en profundidad recogido en la guía clínica del cannabis editada por SOCIDROGALCOHOL (2022).

Por lo que respecta al perfil de consumidor, de la encuesta se extrae que los hombres consumen más cannabis que las mujeres, situándose la edad media de inicio de consumo ligeramente por encima de los 18 años, siendo el rango de la edad de prevalencia del consumo mayor en el grupo de 15 a 24 años. Además, esta encuesta refleja que el 22,6% de los jóvenes de esta edad consumieron cannabis en los últimos 12 meses (27,2% de los chicos y 17,8% de las chicas), el 17,1% en los últimos 30 días (21,5% de los chicos y 12,5% de las chicas) (6).

**Gráfico 1. Prevalencia de consumo de cannabis (%) en la población de 15-64 años. España, 1995-2022.**



Fuente: Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (2023)

En cuanto a la encuesta ESTUDES, se muestra que el cannabis es la sustancia psicoactiva más consumida entre los estudiantes de 14 a 18 años. En 2023, un 26,9% admite haber consumido alguna vez en su vida. En cuanto al consumo en los últimos 12 meses, el 21,8% de los estudiantes afirmaba haberlo consumido (22,2% en 2021), descendiendo al 15,6% los que confirmaban un consumo de cannabis en los últimos 30 días (14,9% en 2021) y al 1,3% los que lo consumían a diario en el último mes (1,6% en 2021) (7).

(6) Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre drogas (2023). Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (2023).

(7) Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre drogas (2023b). Por otra parte, el informe dice que el consumo de cannabis está más extendido entre los chicos, siendo las únicas excepciones entre los alumnos de 14 años donde se registran prevalencias más altas entre las chicas en todos los tramos de consumo analizados.

### III. REGULACIÓN LEGAL DEL CANNABIS COMO ESTUPEFACIENTE Y PSICOTRÓPICO

La regulación legal del cannabis en España gira en torno a la aplicación de diferente normativa que, como veremos a continuación, no es reciente y, por ende, se ha discutido acerca de si realmente recoge una visión adecuada del cannabis dados los avances en su estudio y aplicaciones.

El cannabis es considerado una sustancia estupefaciente. Dicha conclusión se extrae de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, la cual fue firmada y ratificada por España el 3 de febrero de 1966. Acudiendo a la misma, lo primero que se debe destacar es la delimitación conceptual hecha del cannabis en su art. 1, entendiéndose por tal «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». A ello, se añade la definición de planta de cannabis, de la que se entiende «toda planta del género cannabis» y la de resina de cannabis, en concreto, «la resina separada, en bruto o purificada, obtenida de la planta de la cannabis». De estas definiciones destaca, ante todo, el hecho de la exclusión de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades, hecho que adquiere un papel relevante, como se analizará más adelante, de cara a legalidad en cuanto a su utilización en productos. Si bien, la definición de sumidades no aparece en la Convención, acudiendo a la dada por la RAE, puede entenderse que es el ápice o extremo más alto de la planta, es decir, lo que comúnmente se conoce como «cogollos».

No obstante, el aspecto más importante son las consecuencias de la inclusión del cannabis en las listas de estupefacientes o preparados que se anexan a la Convención. En concreto la Convención cuenta con cuatro listas (I, II, III, IV), incluyéndose al cannabis en la enumeración de estupefacientes de la Lista I, teniéndose que señalar el hecho de que hasta diciembre de 2020 también estaba incluido en la Lista IV. Como se indica, el cannabis, resina de cannabis y los extractos y tinturas de cannabis se encuentran dentro del listado de estupefacientes recogido en la lista I, en la que se incluyen sustancias estupefacientes muy adictivas o de probable uso indebido, o que se pueden convertir en estupefacientes que son igualmente adictivos y de probable uso indebido y que son sometidas a rigurosas medidas de control y fiscalización (8). Terminológicamente, tanto el cannabis,

---

(8) Junta internacional de fiscalización de estupefacientes de Naciones Unidas (2005). Se entiende que son estupefacientes, las sustancias enumeradas en las Listas I y II. Por otra parte, las sales, los isómeros y las sales de los isómeros de estupefacientes incluidos en la Lista I y II están sujetos a la misma fiscalización que los propios estupefacientes. Además, los ésteres, éteres y las sales de ésteres y de éteres de los estupefacientes que figuran en la Lista I también están sujetos a fiscalización. Aunque no afecta al cannabis, la Lista II incluye sustancias

como la resina, quedan definidos en la Convención, hecho que no ocurre con los extractos y tinturas, los cuales podemos asociar a las preparaciones que se producen mediante la aplicación de disolventes al cannabis.

Por su parte, el cannabis y su resina se encontraban hasta diciembre de 2020 incluidas también en la lista IV, hasta que la Comisión de estupefacientes de Naciones Unidas, en su Decisión 63/17, decidió su exclusión de dicha lista (9). Este hecho es importante dado que en la lista IV se incluye a determinados estupefacientes enumerados en la Lista I que están considerados como particularmente nocivos por sus propiedades adictivas y por su potencial de uso indebido. La inclusión de los estupefacientes en esta lista hace que, por sus particularidades, las sustancias se encuentren sujetas a medidas especiales de fiscalización por los países y que se utilicen raramente en la práctica médica, posibilitándose en la Convención el que los países decidan prohibir los estupefacientes de la Lista IV, si lo estiman necesario (10).

Acerca del porqué de esta exclusión, cabe remitirse a la revisión hecha por parte de la Comisión de Estupefacientes de la ONU de una serie de recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre la marihuana y sus derivados, la cual a su vez era resultado de una de revisión plurianual llevado a cabo por el Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD), un órgano asesor científico independiente de la OMS. En concreto, se trataban de seis interesantes recomendaciones (ECDD, 2019); suprimir el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención de 1961; añadir el

---

que son menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que las de la Lista I. A su vez, la Lista III incluye preparados que contienen estupefacientes que están destinados a usos médicos legítimos y que están compuestos de tal forma que no es posible que el preparado sea objeto de uso indebido ni que se pueda extraer fácilmente el estupefaciente de base.

(9) En concreto, En su primera sesión, celebrada el 2 de diciembre de 2020, la Comisión de Estupefacientes decidió en votación nominal por 27 votos contra 25 y 1 abstención retirar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972. El resultado de la votación fue el siguiente: Votos a favor: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Colombia, Croacia, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, India, Italia, Jamaica, Marruecos, México, Nepal, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Uruguay Votos en contra: Afganistán, Angola, Argelia, Bahrein, Brasil, Burkina Faso, Chile, China, Côte d'Ivoire, Cuba, Egipto, Federación de Rusia, Hungría, Iraq, Japón, Kazajistán, Kenya, Kirguistán, Libia, Nigeria, Pakistán, Perú, Togo, Turkmenistán, Turquía Abstención: Ucrania.

(10) Véase el art. 2.5.b de la Convención que referido a los estupefacientes de la Lista IV establece que «Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Parte o estén sujetos a su vigilancia y fiscalización directas».

dronabinol y sus estereoisómeros (delta-9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención de 1961 y eliminarlo de la Lista II de la Convención de 1971, sujeto a la adopción por parte de la Comisión de la recomendación de agregarlo a la Lista I de la Convención de 1961; agregar el THC (isómeros del delta-9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención de 1961, sujeto a que la Comisión apruebe la recomendación de agregar el dronabinol y sus estereoisómeros a la Lista I de la Convención de 1961 y eliminar el THC de la Lista I de la Convención de 1971, sujeto a la adopción de la recomendación para agregarlo a la Lista I de la Convención de 1961; eliminar los extractos y tinturas de cannabis de la Lista I de la Convención de 1961; añadir una nota a pie de página a la entrada correspondiente al cannabis y la resina de cannabis en la Lista I de la Convención de 1961 para que diga «Los preparados que contengan predominantemente cannabidiol y no más del 0,2% de delta-9-tetrahidrocannabinol no están bajo fiscalización internacional»; añadir a la Lista III de la Convención de 1961 las preparaciones que contengan delta-9-tetrahidrocannabinol (dronabinol), producidas por síntesis química o como preparaciones de cannabis que se combinen como preparaciones farmacéuticas con uno o más ingredientes distintos y de tal manera que el delta-9-tetrahidrocannabinol (dronabinol) no puede recuperarse por medios fácilmente disponibles o en un rendimiento que constituya un riesgo para la salud pública.

Este conjunto de recomendaciones suponía una reinterpretación muy importante de cómo debía regularse el cannabis. Al respecto, en el marco de la Unión Europea se emitió, por ejemplo, la Decisión (UE) 2021/3 del Consejo del 23 de noviembre de 2020, en la que se establecía la posición a adoptar por los Estados que son miembros de la Comisión de Estupefacientes (CND). Así, de esa Decisión se podía extraer la conformidad en la exclusión del cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención o la negativa a la introducción de la nota referida al CBD para su exclusión de la fiscalización internacional (11).

---

(11) Decisión (UE) 2021/3 del Consejo del 23 de noviembre de 2020, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la continuación del 63º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en relación con la inclusión del cannabis y las sustancias relacionadas con el cannabis en las listas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. El posicionamiento era el siguiente; (1) el cannabis y la resina de cannabis se suprimirán de la Lista IV de la Convención sobre Estupefacientes (siguen estando enumerados en la Lista I de esa Convención.) ; (2) el dronabinol y sus estereoisómeros (delta-9-tetrahidrocannabinol) deben añadirse a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes y, si se adopta esa recomendación, deben eliminarse de la Lista II del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas; (3) el tetrahidrocannabinol (isómeros del delta-9-tetrahidrocannabinol) se añadirá a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes, sujeto a la adopción por la CND de la recomendación de añadir el dronabinol y sus estereoisómeros ( delta -9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes y, si se adopta esa recomendación, se eliminará de la Lista I

El resultado principal de la reunión de la Comisión de Estupefacientes fue que en su Decisión 63/17 se decidiera la eliminación del cannabis de la Lista IV, manteniéndose, eso sí, en la lista I; además, del rechazo a que los preparados que contengan predominantemente cannabidiol y no más del 0,2% de delta-9-tetrahidrocannabinol no estuvieran bajo fiscalización internacional. Con ello, la situación actual, atendiendo a su encuadre en la lista I, es que las partes fiscalizadas del cannabis son las sumidades floridas o con fruto (cannabis), resina de cannabis, extractos y tinturas de cannabis. Por el contrario, no estarían fiscalizadas las raíces, semillas, tallos, hojas no unidas a las sumidades floridas, esquejes y plantas sin sumidades floridas, extractos y tinturas de estas partes (12).

En el caso de España, la regulación del cannabis hay que vincularla con la aplicación de la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes, y adaptándolas a lo establecido en el Convenio de 1961 de las Naciones Unidas (13). Con los cambios del encuadre del cannabis en las listas de la Convención, la figura del cannabis en España ha sufrido un cambio importante, al mantenerse la consideración de estupefaciente de conformidad con lo expuesto en el art. 2, que asocia esta hecho a las sustancias naturales o sintéticas incluidas en las listas I y II del Convenio de 1961 (14), pero ya no sería de aplicación lo expuesto en

---

del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas; (4) se suprimirá el término «extractos y tinturas» de la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes; (5) no debe añadirse a la entrada correspondiente al cannabis y la resina de cannabis en la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes la nota a pie de página que dice «Las preparaciones que contienen predominantemente cannabidiol y no más del 0,2 por ciento de delta-9-tetrahidrocannabinol no están sujetas a fiscalización internacional»; (6) No se añadirán a la Lista III de la Convención sobre Estupefacientes las preparaciones producidas por síntesis química o como preparación de cannabis, que se combinan como preparaciones farmacéuticas con uno o más ingredientes adicionales y de tal manera que el delta -9-tetrahidrocannabinol (dronabinol) no pueda recuperarse por medios fácilmente disponibles o en un rendimiento que constituya un riesgo para la salud pública.

(12) Vid. Fernández Matellano (2022).

(13) Más en concreto, el marco normativo acerca de los estupefacientes en España se estructura en torno a la siguiente normativa: Ley 17/1967, de 8 de abril, de estupefacientes, que adapta la legislación española a lo establecido en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas; Real Decreto 1194/2011, de 19 de agosto, por el que se establece el procedimiento para que una sustancia sea considerada estupefaciente en el ámbito nacional; Real Decreto 1675/2012, de 14 de diciembre, por el que se regulan las recetas oficiales y los requisitos especiales de prescripción y dispensación de estupefacientes para uso humano y veterinario; Real Decreto 1573/1993, de 10 de septiembre, por el que se somete a ciertas restricciones la circulación de productos psicotrópicos y estupefacientes; Orden de 7 de mayo de 1963 por la que se dictan normas para el cultivo de plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes.

(14) Se completa diciendo «y las demás que adquieran tal consideración en el ámbito internacional, con arreglo a dicho Convenio y en el ámbito nacional por el procedimiento que reglamentariamente se establezca».

el art. 2.2 al excluirse de la lista IV, es decir, la consideración de artículos o géneros prohibidos y por tanto el no ser objeto de producción, fabricación, tráfico, posesión o uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Dirección General de Sanidad. No obstante, la inclusión del cannabis en la lista I de la Convención conlleva también limitaciones. Por ejemplo, según lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 17/1967, de 8 de abril, se considerarán prohibidos cualquier género de propaganda, la formulación de ofertas en general u ofertas de venta y la remisión de muestras de estupefacientes incluidos en la Lista I y de aquellos otros que acuerde el Servicio, salvo que se efectúen con la debida autorización e intervención. Por otra parte, la norma introduce interesantes disposiciones acerca del cultivo de plantas destinados a la producción de sustancias estupefacientes o que se puedan emplear como tales; de la fabricación de estupefacientes; el tráfico ilícito; la posesión, uso y consumo; los toxicómanos o lo relativo a las infracciones y de su corrección.

Como se ha señalado anteriormente, el análisis del cannabis hay que hacerlo desde el punto de vista de sustancia estupefaciente y psicotrópica. En lo relativo a sustancias psicotrópicas, torna necesario acudir al Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el cual fue ratificado por España el 20 de julio 1973. Al igual que ocurre con la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 recoge diferentes listas, en concreto cuatro, respecto a las cuales, ha de entenderse como sustancia psicotrópica a cualquier sustancia, natural o sintética, o cualquier material natural incluido en estas listas, aplicando sobre ellas diferentes medidas de fiscalización. En lo que respecta al cannabis, en la lista I se contiene a los Tetrahidrocannabinoles (diferentes isómeros y sus variantes estereoquímicas) (15), además de incluirse al dronabinol (*trans*-9-tetrahydro-cannabinol) en la lista II (16). Resumiendo lo anterior, las medidas de fiscalización dependerán del encuadre de la sustancia, siendo restrictivas en el caso de lista I, véase, por ejemplo, el hecho de que se prohíba todo uso, excepto el que, con fines científicos y médicos muy limitados, hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos, que estén bajo la fiscalización directa de sus gobiernos o expresamente aprobados por ellos; o el que se exija que

---

(15) En concreto: 7,8,9, 10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d] pirano 1-01; (9R, 10aR)-8,9, 10, 10a-tetrahidro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d]pirano-1-01; (6aR,9R, 10aR)-6a,9, 10,10a tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil6H-dibenzo[b,d]pirano-1-01; (6aR, 10aR)-6a,7, 10,1 0a-tetrahidro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d]pirano-1-01; 6a,7,8,9-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d] pirano 1-01; (6aR, 10aR)-6a,7,8,9,10,10ahexahidro-6,6-dimetil-9metileno-3-pentil-6H-dibenzo [b, d]pirano-1-01.

(16) En denominación química: 6aR, 10aR)-6a,7,8, 10a-tetrahidro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d] pirano-1-ol.

la fabricación, el comercio, la distribución y la posesión estén sometidos a un régimen especial de licencias o autorización previa o la prohibición a la exportación e importación, salvo excepciones (art. 7).

El Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre por el que se regulan las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, así como la fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación (17), sigue los pasos de dicho Convenio. Así, la norma contiene cuatro listas en su anexo I en las que se incluyen los diferentes estupefacientes, además de una «Relación de sustancias no incluidas en dichas Listas» en el anexo II. Al igual que recoge el Convenio, en la lista I se contiene a los Tetrahidrocannabinoles (18), además de incluirse al dronabinol (delta-9-THC y sus variantes estereoquímicas) en la lista II (19). En la norma debe atenderse a las diferentes medidas de fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación aplicables a las sustancias, según su inclusión en alguna de las listas; no obstante, las más restrictivas se dan en el caso de la inclusión en la lista I. Así, el art. 2.1 establece la prohibición del uso, la fabricación, importación, exportación, tránsito, comercio, distribución y tenencia, así como la inclusión en todo preparado de las sustancias incluidas en la Lista I, abriéndose la puerta, previa autorización, si se pretendiera utilizar estas sustancias para fines científicos. A este respecto, siguiendo a Fernández Matellano (2022), se consideran psicótrpos fiscalizados, véase cannabinoides obtenidos por síntesis química, los siguientes:  $\Delta^9$ -THC (Dronabinol), además de isómeros THC:  $\Delta^6\alpha(10\alpha)$ -THC,  $\Delta^6\alpha(7)$ -THC,  $\Delta^7$ -THC,  $\Delta^8$ -THC,  $\Delta^{10}$ -THC,  $\Delta^9(11)$ -THC. Por su parte, el CBD y otros cannabinoides minoritarios no lo estarían.

#### IV. ASPECTOS LEGALES DEL CULTIVO DEL CANNABIS EN ESPAÑA

Como se ha analizado anteriormente, el Cannabis, la resina de Cannabis y los extractos y tinturas se encuentran dentro del listado de estupefacientes recogido en la lista I de la Convención Única, en la que se incluye a sustancias estupefacientes sometidas a rigurosas medidas de control y fiscalización. No obstante, existe una exclusión y es que la Convención no se aplica al cultivo de la planta de cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas (art. 28). Por otra parte, la Convención posibilita el cultivo fiscalizado de esta

(17) Regulación que se completa con el Real Decreto 1573/1993, de 10 de septiembre, por el que se somete a ciertas restricciones la circulación de productos psicotrópicos y estupefacientes y la Orden de 14 de enero de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 2829/1977.

(18) Véase 1-hidroxi-3-pentil-6a,7,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6H-dibenzo[b,d]pirano.

(19) En concreto, (6aR, 10aR)-6a,7,8,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1-ol.

planta al señalarse que, si una parte firmante permite el cultivo de la planta del cannabis para producir cannabis o resina de cannabis, debe aplicar a ese cultivo el mismo sistema de fiscalización establecido para la adormidera. No obstante, aunque se recoge esta posibilidad, la Convención hace especial hincapié en que los Estados parte de la Convención adopten las medidas necesarias para impedir el uso indebido o tráfico ilícito de las hojas de la planta de la cannabis. Además, no hay que obviar lo dispuesto en el art. 22 que, relativo al cultivo, establece que cuando a juicio de un país la prohibición del cultivo de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo, además de adoptar las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.

En el caso de España, teniendo como base la Convención, la regulación del cultivo se contiene en la anteriormente mencionada Ley 17/1967, de 8 de abril. De esta Ley se extrae la necesidad de autorización para el cultivo y la producción, por lo que ninguna persona natural o jurídica podrá dedicarse al cultivo y producción, ni aún con fines de experimentación, sin disponer de ésta (20). Esta autorización recae en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) (21) y se exceptúa con respecto al cultivo de la planta de cannabis destinada a fines industriales, siempre que carezca del principio activo estupefaciente (art. 9), matiz este último que no se recogía en la Convención. De todos modos, de este precepto hay otro aspecto también destacable y es que la Ley no exceptúa la finalidad hortícola, situación que sí que recoge la Convención. Esto conlleva a que la finalidad hortícola del cáñamo u ornamental no está permitida.

Como se señala, la autorización se asocia al cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines de investigación, con fines médicos o que puedan producir estupefacientes para la obtención de los lotes necesarios para la validación del proceso de fabricación de principios activos estupefacientes con fines médicos. Debe remarcar que el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes requieren de autorización previa de la AEMPS, circunstancia que afecta al cultivo de cáñamo, con independencia de su porcentaje en THC, cuando se pretende la extracción de cannabinoides.

---

(20) Complétese con la Orden de 7 de mayo de 1963 por la que se dictan normas para el cultivo de las plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes.

(21) Véase Real Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre, por el que se crea la Agencia estatal «Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios» y se aprueba su Estatuto. En concreto, a través de las funciones y responsabilidades estatales de inspección y control en materia de tráfico y uso lícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (art. 7.27 del Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre).

Por otra parte, el cultivo de cáñamo, destinado a la producción industrial que no requiere autorización previa de la AEMPS, debe cumplir con una serie de requisitos. En primer lugar, el cultivo sólo puede destinarse a la obtención de fibra, grano o semillas. Asimismo, con respecto a las semillas, deben utilizarse semillas certificadas de variedades inscritas en el Catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas de la Unión Europea, o de variedades que cuentan con una Autorización Provisional de Comercialización (APC) (22) y tener menos del 0,3% de THC (23). Este porcentaje es un aspecto interesante ya que se establece esencialmente para evitar el cultivo de sustancias estupefacientes y así delimitar claramente el cultivo de cáñamo destinado a la industria, fibra y textil. En las últimas décadas este porcentaje ha variado, fijándose en el año 1984 en un 0,5%, para posteriormente reducirse al 0,3% (24) y más tarde al 0,2% (25), para volver a situarse en el 0,3% actual. Estos porcentajes son esenciales y también afectan a las importaciones de cáñamo que se

---

(22) Decisión 2004/842/CE de la Comisión, de 1 de diciembre de 2004, relativa a disposiciones de aplicación por las que los Estados miembros pueden autorizar la comercialización de semillas pertenecientes a variedades para las que se haya presentado una solicitud de inscripción en el catálogo nacional de variedades de especies de plantas agrícolas y hortícolas.

(23) Art. 4.4 del 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.

(24) Reglamento (CEE) n.º 2059/84 del Consejo, de 16 de julio de 1984, por el que se fijan las normas generales relativas a las medidas restrictivas a la importación de cáñamo y de semillas de cáñamo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 619/71 en lo que se refiere al cáñamo. En concreto, en el art. 1 se fijaba en un 0,5 %, para los fines de la concesión de la ayuda para las campañas 1984/85 a 1986/87 y un 0,3 %, para los fines de la concesión de la ayuda para las campañas ulteriores.

(25) Véase art. 52 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/200; artículo 39.1 del Reglamento 73/2009 del consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006, (CE) no 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) no 1782/2003; art. 32.6 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.

hagan (26). De igual manera, toda esta regulación enmarcada en el ámbito de los diferentes Reglamentos europeos es básica y no puede contradecirse por los Estados miembros. Este hecho se remarca, por ejemplo, en el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 11 de julio de 2008 – Proceso penal contra Babanov (Asunto C207/08) en donde se señala que el Derecho comunitario se opone a que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro aplique una legislación nacional que, infringiendo el Reglamento n° 1782/2003 (27), tiene como efecto prohibir el cultivo y la posesión de cáñamo destinado a la producción de fibras a que se refiere el citado Reglamento. En este sentido, hay que prestar especial atención al Decreto 1729/1999, de 12 de noviembre, por el que se establecen las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo (actualmente vigente) que recoge la referencia en su art. 15 al 5% de THC, hecho que habrá que poner en relación, por su contradicción, con lo dispuesto en el art. 4.4 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 y la introducción del límite del 0,3%.

Para finalizar, en lo referido a aspectos generales del cultivo hay que indicar la aplicación con respecto a la producción de semillas de cannabis, cuando su destino es textil, del Reglamento Técnico de Control y Certificación de Semillas de Plantas Textiles, regulado por la Orden ARM/3372/2010, de 27 de diciembre, que conlleva la llevanza de un sistema adecuado de identificación de las semillas utilizadas y el destino de las partidas; además de que las explotaciones del cultivo de cáñamo deban cumplir la normativa general de una explotación agrícola y estar dadas de alta en el Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA).

Como se comprueba, la delimitación de los requisitos del cultivo del cannabis se asocia a la finalidad pretendida. Ya se ha señalado anteriormente que, en España, el cultivo, producción, fabricación, importación, exportación, distribución y comercio de Cannabis sativa con fines médicos, científicos o de investigación requiere autorización de la AEMPS.

Dentro de estas finalidades, cuando nos referimos a la médica, el cultivo del cannabis entra dentro de la esfera de aplicación de la Orden de 7 de mayo de 1963, por la que se dictan normas para el cultivo de plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes, y con ello la necesidad de autorización de la AEMPS para el cultivo de plantas que puedan producir

---

(26) Art. 189 del Reglamento 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de los productos agrícolas.

(27) Recuérdese la evolución regulatoria a partir del Reglamento (CE) n° 1782/2003 y la actual aplicación del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021.

estupefacientes (por ejemplo, para cultivos destinados a la producción de CBD utilizando los cogollos, independientemente del contenido de THC de la semilla empleada (28)). En esta Orden se recoge como requisitos para poder cultivar plantas destinadas a la producción de estupefacientes o que contengan estas sustancias, el que los interesados cursen una instancia a la Dirección General de Sanidad (en su redacción original y por tanto actualmente será la AEMPS la que deba recibir la solicitud de autorización para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines médicos), acompañando como documentos una memoria en la que se justifiquen las necesidades del cultivo y el fin a que se destina, consignando las especies vegetales que van a ser cultivadas y la extensión superficial, provincias, partidos judiciales, municipios y sitios de cultivo; una certificación del Alcalde acreditando el nombre de los propietarios, arrendatarios o contratistas que van a hacer los cultivos y la conformidad de los mismos, acreditada ante la autoridad municipal; una certificación de la Jefatura Agronómica de la provincia en la que se haga constar que los terrenos señalados para los cultivos reúnen las necesarias condiciones y son aptos para los mismos; un plano o croquis en el que se señalen con toda precisión las zonas que van a ser utilizadas en cada término municipal.

Teniendo en cuenta que la norma es de 1963, el proceso se ha adecuado por parte de la AEMPS, y en el proceso de solicitud, además de esta memoria, se debe indicar el material de partida (tipo, cantidad, variedades que se pretenden cultivar, origen lícito de las semillas y/o esquejes que se proyecta cultivar y cantidad de semillas y/o esquejes que se pretenden cultivar) y el proveedor del material de partida (en concreto se debe aportar documentación que acredite la relación contractual de la entidad solicitante con el proveedor del material de partida y la que acredite que el proveedor puede realizar tal actividad, emitida por las autoridades competentes); aspectos sobre la producción (productos a obtener, previsión de producción finalidad de las cantidades de cada uno de los productos obtenidos, consideración del estupefaciente a obtener), las instalaciones o la cadena de distribución (fabricante autorizado, intermediario hasta el cliente final y cliente final). Por ejemplo, respecto a las instalaciones se debe indicar la previsión de parcelas (provincia y término municipal) y superficie a cultivar, aportando datos catastrales y documentación que acredite la titularidad de la propiedad de las instalaciones y, en su caso, relación contractual con el propietario de las mismas, además de certificados de idoneidad de cultivo de Cannabis en las parcelas de la provincia en la que se ejecuten los mismos, emitidas por la correspondiente Delegación Provincial de Agricultura, para cultivos realizados directamente sobre suelo. Parecido

---

(28) Junta de Andalucía (2021).

proceso lo podemos ver asociado a la solicitud de autorización para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines de investigación (29).

Por último, respecto al cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes para la obtención de los lotes necesarios para la validación del proceso de fabricación de principios activos estupefacientes con fines médicos, en el proceso de autorización de la AEMPS, ha de destacarse que las todas las entidades que realicen la actividad de fabricación de principios activos estupefacientes deben de disponer de autorización de fabricación de sustancias activas estupefacientes, estar inscritos en el Registro Unificado de Empresas de Sustancias Activas (RUESA), gestionado por la AEMPS (30), y cumplir con las Normas de Correcta Fabricación de medicamentos de la Unión Europea (NCF).

## **V. REGULACIÓN DE LOS USOS DEL CANNABIS Y SU COMERCIALIZACIÓN**

Partiendo de las peculiaridades regulatorias que tiene el cannabis y que se han analizado anteriormente, conviene ahora profundizar en el enfoque normativo existente en la actualidad dependiendo de los usos a los cuales se somete. En concreto, resulta interesante desarrollar su conexión con la industria alimentaria, cosmética y el uso del cannabis medicinal y terapéutico, además de la problemática en torno a la venta y comercialización de productos tras la sentencia Kanavape.

### **1. El cannabis en la industria alimentaria**

Dentro de los diferentes usos que tiene actualmente el cannabis se encuentra el alimentario. En este sentido, su uso en la industria alimentaria hay que asociarlo con la aplicación del Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015. De esta norma hay un aspecto clave y es que se establece que los alimentos para los cuales no se puede demostrar un historial de consumo humano en un grado significativo dentro de la Unión antes del 15 de mayo de 1997, se consideran nuevos. Esta situación es importante ya que los nuevos alimentos solo deben ser comercializados o utilizados en alimentos para el consumo humano si están incluidos en una lista de la Unión de

---

(29) Estos procedimientos se pueden consultar en la web de la AEMPS (2022).

(30) Véase 76 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y con el artículo 25 del Real Decreto 824/2010, de 25 de junio, por el que se regulan los laboratorios farmacéuticos, los fabricantes de principios activos de uso farmacéutico y el comercio exterior de medicamentos y medicamentos en investigación.

nuevos alimentos autorizados para su comercialización en la Unión. Para ello, estos nuevos alimentos deben ser autorizados y utilizados, eso sí, si cumplen los criterios establecidos en el Reglamento, debiendo ser seguros. Para ello se realiza una evaluación científica armonizada de los nuevos alimentos (*new food*, en siglas en inglés NF), la cual se realiza por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), que evalúa todas las características del nuevo alimento que puedan suponer un riesgo de seguridad para la salud humana, además de considerar los posibles efectos en los grupos vulnerables de la población.

En esta materia, es importante señalar el pronunciamiento de la Comisión Europea (2023), a través del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos (SCOPAFF), por el cual se indica que no se ha demostrado un historial de consumo significativo en la UE antes del 15 de mayo de 1997 de CBD ni de ningún otro cannabinoide, ni de productos que contengan CBD y/u otros cannabinoides derivados de la planta *Cannabis sativa* L. Por lo tanto, la Comisión ha concluido recientemente que deben ser considerados alimentos nuevos, hasta que se proporcione una evidencia aceptable y verificable de lo contrario. Esto se hace con excepción de los cannabinoides THC, los cuales, se indica que se consideran un estupefaciente de conformidad con la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y que, por lo tanto, no pueden considerarse «alimentos». Aún más, en la legislación de la UE la presencia de THC en los alimentos está regulada por la legislación sobre contaminantes (31).

Acerca de la previsión próxima de autorización, conforme al Reglamento (UE) 2015/2283, cabe decir que, por ejemplo, en 2022 se estaban evaluando 19 solicitudes. Ante esta situación, la EFSA solicitó a su Comisión Técnica de Nutrición, Nuevos Alimentos y Alérgenos Alimentarios (NDA) la preparación de una declaración respecto a la seguridad del CBD como nuevo alimento. Dicho documento es muy interesante, por sus conclusiones, y es que, cito textualmente (en su traducción al castellano): «El Panel ha identificado varios peligros relacionados con la ingesta de CBD y ha señalado deficiencias tanto en los datos experimentales en animales como en los datos en humanos. Los solicitantes deben abordar las lagunas de datos y las incertidumbres identificadas en esta declaración para proporcionar la base para la evaluación de la seguridad del CBD como NF. El Panel concluye que actualmente no se puede establecer la seguridad del CBD como NF» (EFSA NDA Panel, 2022).

Si se consulta la situación de la *Cannabis sativa* L. en el catálogo de estatus de nuevos alimentos de la UE (Comisión Europea, 2024) se puede apreciar

---

(31) Punto 2.6 del anexo I del 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.

que se recogen algunas aplicaciones alimentarias. En concreto, se dice las semillas de cáñamo, el aceite de semillas de cáñamo, las semillas de cáñamo molidas, las semillas de cáñamo (parcialmente) desgrasadas y otros alimentos derivados de semillas de cáñamo para los que se ha demostrado un historial de consumo no son nuevos (32). De igual manera, tienen la consideración de usos no nuevos, las infusiones en agua de hojas de cáñamo (cuando no van acompañadas de las sumidades floridas y fructíferas) consumidas como tales o como parte de infusiones de hierbas, especificándose que sólo las variedades de *Cannabis sativa* L. incluidas en el Catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas de la UE (denominadas cáñamo) pueden utilizarse para infusiones en agua de hojas de cáñamo.

De este modo, tanto la semilla, como la infusión acuosa de hojas de cáñamo (cuando no están acompañadas de sumidades floridas y fructíferas) consumida como tal o como parte de infusiones de hierbas, se establece en el catálogo que no es un producto nuevo en los alimentos, habiéndose utilizado para el consumo humano en un grado significativo en la Unión antes del 15 de mayo de 1997 y que, por lo tanto, no se considera «nuevo» de conformidad con las disposiciones del Reglamento (UE) 2015/2283 sobre nuevos alimentos y su acceso al mercado no está sujeto a la autorización previa a la comercialización de conformidad con el Reglamento (UE) 2015/2283. No obstante, se hace una precisión, y es que las legislaciones nacionales y de la UE específicas pueden restringir la comercialización de este producto como alimento en la UE o en algunos Estados miembros. Estas dos excepciones son las únicas, porque el Catálogo, en lo relativo a entrada Cannabinoides/*Cannabis sativa* L., deja claro que «los extractos de *Cannabis sativa* L. y los productos derivados que contienen cannabinoides se consideran nuevos alimentos, ya que no se ha demostrado un historial de consumo. Esto se aplica tanto a los propios extractos como a cualquier producto al que se añadan como ingrediente (como el aceite de semilla de cáñamo). Esto también se aplica a los extractos de otras plantas que contienen cannabinoides. De igual manera, los cannabinoides obtenidos sintéticamente se consideran nuevos» (33).

---

(32) A este respecto se matiza que los niveles máximos de equivalentes de delta-9-tetrahidrocannabinol en las semillas de cáñamo y los productos alimenticios derivados de semillas están establecidos por el Reglamento (UE) 2023/915 de la Comisión sobre los niveles máximos de determinados contaminantes en los productos alimenticios.

(33) Véase nota de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y nutrición acerca del uso del cáñamo y e CBD en cosméticos, en Europa, está prohibido si procede de extractos, tinturas o resinas de la planta «*Cannabis Sativa*» ya que puede contener THC; pero sí se puede utilizar, si procede de semillas u hojas. En estos casos, es necesario poseer documentación que corrobore que procede de estas partes de la planta, y no de otras. Además, se necesita documentación que indique su contenido en tetrahidrocannabinol (THC). cannabinoides en alimentación (actualizada a 8 de junio de 2023).

Con ello, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (2023) en comunicación acerca del uso del cáñamo y cannabinoides en alimentación actualizado a agosto de 2023, hace referencia a la actualización del catálogo público de nuevos alimentos y los usos que se consideran como no novedosos, siempre y cuando sean variedades de *Cannabis sativa* L. con contenido en tetrahidrocanabinol por debajo del 0,3%. En concreto, se reitera que presentan historial de consumo seguro y significativo aquellos alimentos/productos alimenticios procedentes de las semillas del cáñamo, como las propias semillas, el aceite de semilla de cáñamo, de semilla de cáñamo molidura, etc.; además de la infusión con agua de hojas de cáñamo (no unidas a las sumidades floridas) consumidas como tales o como parte de infusiones herbales. Asimismo, se incide en la problemática acerca de los cannabinoides (CBD, CBDA, CBG, etc.), utilizados como tales o para ser adicionados, por ejemplo, a un aceite, independientemente de que su origen sea natural o sintético, así como los extractos de la planta *Cannabis sativa* L., los cuales deben considerarse nuevos alimentos. Es por ello por lo que se indica que la empresa que desee comercializar extractos de la planta *Cannabis sativa* L. y cannabinoides en el ámbito alimentario, «deberá presentar previamente a su comercialización, una solicitud a la Comisión Europea conforme a lo establecido en el Reglamento (UE) 2015/2283, sobre los nuevos alimentos y, una vez evaluado el riesgo por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), se tomará la decisión correspondiente sobre su autorización».

## **2. El cannabis en la industria cosmética**

Otro uso identificado del cannabis es el cosmético. A este respecto, su asociación a la industria cosmética parte de la aplicación del Reglamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de, 30 de noviembre de 2009, sobre los productos cosméticos. Adentrándonos en dicha norma, su Anexo II recoge una lista de sustancias prohibidas en productos cosméticos en las que se encuentra la referencia hecha en la entrada 306 a los estupefacientes naturales y sintéticos, en concreto, todas las sustancias enumeradas en las Listas I y II de la Convención única sobre estupefacientes firmada en Nueva York el 30 de marzo de 1961. Con ello, debe entenderse como sustancias prohibidas en productos cosméticos el cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis (lista I) en sus delimitaciones conceptuales recogidas en el art. 1, que ya se han expuesto anteriormente.

Con respecto a los cannabinoides, si se acude a la base de datos CosIng, base informativa de la Comisión Europea sobre sustancias cosméticas e ingredientes, se indica que si bien estos como tales no están incluidos en las Listas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, su uso en productos cosméticos estará prohibido (II/306) si se preparan a partir de una sustancia

controlada en la Lista I de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. De todos modos, si posteriormente se hace la búsqueda de información del CBD, lo primero que llama la atención es la distinción entre el cannabidiol producido sintéticamente y el cannabidiol derivado del extracto o tintura o resina de cannabis, pero lo más extraño, si se me permite, es que no cuenta con ningún comentario referente a su restricción, circunstancia que sí ocurría anteriormente. Con todo ello, y en aplicación de todo lo anteriormente expuesto, habría que considerar prohibida la utilización del cannabis en cosméticos cuando se utilicen extractos, tinturas o resinas de la planta, abriéndose la puerta a los casos de las partes no fiscalizadas (por ejemplo, semillas y hojas no unidas a las sumidades), siempre que no presente THC a no ser que aparezca como traza si es técnicamente inevitable (véase artículo 17 del Reglamento cosmético) y que el producto cosmético sea seguro para la salud humana (art. 3). Con ello, puede advertirse la legalidad de la comercialización del CBD en cosmética, siempre y cuando nos encontremos ante productos cosméticos de uso tópico (externo) con niveles de THC asociados no superiores al 0,3% y que su procedencia se haga en correlación con lo anteriormente expuesto, siempre teniendo en cuenta que incluso se puede obtener de manera sintética para evitar estas restricciones.

### 3. Cannabis y usos terapéuticos: el cannabis medicinal

Estudios surgidos en los últimos años han destacado el gran potencial terapéutico del cannabis. Son muchas las aplicaciones terapéuticas destacándose, como señala Alventosa del Río (2017), su utilización en el tratamiento del dolor y la inflamación asociados a la esclerosis múltiple, a la diabetes, a la artrosis y al cáncer; en la atenuación de los espasmos y temblores derivados de la esclerosis múltiple o de la enfermedad del Parkinson; en las convulsiones epilépticas; en la inhibición de las náuseas y vómitos derivadas de la quimioterapia; en el tratamiento de la inapetencia y adelgazamiento en enfermedades crónicas (como el SIDA, la tuberculosis o el cáncer) y en el tratamiento de las enfermedades degenerativas del sistema nervioso central (34).

No obstante, la regulación legal del uso terapéutico del cannabis ha generado mucha problemática. Debe tenerse en cuenta las consecuencias de

---

(34) Acerca de diferentes propuestas de regulación del uso terapéutico de los productos derivados del cannabis: Alventosa del Río (2017). Esta autora hace también referencia a distintos estudios e informes que avalan el uso terapéutico del cannabis como el de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NAS, por sus siglas en inglés), titulado *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research* de 2017. En cuanto a los usos terapéuticos de los cannabinoides: Grotenhermen, *et al.* (2003); Guy *et al.* (2003); Hardisson de la Torre *et al.* (2002); Hernández Lozano *et al.* (2002).

la inclusión del cannabis de la lista I de la Convención, así como el encuadre del dronabinol y diferentes isómeros THC como sustancias psicotrópicas. En este sentido, la inclusión en la lista I hay que asociarla a la mención hecha por la Convención a limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos (art. 4.c). De todas maneras, la exclusión de la lista IV, favorece en gran medida los avances en su investigación y aplicación terapéutico. Ha de destacarse que la Comisión de Estupefacientes, el órgano ejecutivo de la ONU en políticas de drogas, ya reconocía las propiedades terapéuticas de la planta, siendo unos de los motivos que basó la exclusión de la citada lista.

En España, la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, establece algunas prescripciones al uso. Así, su art. 49 establece, en lo relativo a medicamentos con sustancias psicoactivas con potencial adictivo, que las sustancias psicoactivas incluidas en las listas anexas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y al Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas, así como los medicamentos que las contengan, se rigen por esta Ley y por su normativa específica; debiéndose someter dichas sustancias a restricciones derivadas de las obligaciones adquiridas ante la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

En la actualidad, en España existen algunos medicamentos de fabricación industrial que contienen extractos de cannabis, dispensables con receta oficial de estupefacientes y que han sido autorizados por los procedimientos habituales aplicables a medicamentos de fabricación industrial que se recogen en el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente (35). En concreto, si se acude al buscador del CIMA (Centro de información de medicamentos), podemos encontrar el Sativex® y el Epidyolex®. Por ejemplo, el Sativex® tiene como principios activos el dronabinol y el cannabidiol (36) y está indicado como tratamiento para la mejoría de los síntomas en pacientes adultos con

---

(35) Téngase en cuenta también el Reglamento (CE) n° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos, para el caso de que sean medicamentos de registro centralizado.

(36) Por ejemplo, Cada ml contiene: 38-44 mg y 35-42 mg de dos extractos (como extractos suaves) de *Cannabis sativa L.*, *folium cum flore* (hoja y flor de cannabis) equivalentes a 27 mg de delta-9-tetrahidrocannabinol y 25 mg de cannabidiol (según la ficha técnica Sativex 2,7 mg/2,5 mg solución para pulverización bucal).

espasticidad moderada o grave debida a la esclerosis múltiple (EM). Por su parte, el Epidyolex® tiene como principio activo el cannabidiol y que está indicado como tratamiento complementario de crisis asociadas con el síndrome de Lennox-Gastaut (SLG), el síndrome de Dravet (SD) o con el complejo de esclerosis tuberosa (CET). No obstante, existen también otros medicamentos comercializados en otros países como son el Marinol® y el Syndros® que no están autorizados en España. Ambos medicamentos tienen como ingrediente activo el dronabinol que es delta-9-THC sintético, utilizándose en el caso del Marinol® para tratar las náuseas y los vómitos o aumentar el apetito y para aumentar el apetito y prevenir la pérdida de peso en pacientes con infección por VIH en el caso del Syndros®.

A pesar de la existencia de estos medicamentos, en España no hay una programación de cannabis terapéutico, como si podemos encontrar en otros países europeos (véase Alemania, Portugal o Países Bajos). No obstante, puede decirse que ya se han dado pasos al respecto. En este sentido, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 10 de junio de 2021, acordó la creación en el seno de la Comisión de Sanidad y Consumo de la Subcomisión al Objeto de «Analizar Experiencias de Regulación del Cannabis Medicinal». Dicha Subcomisión elaboró y aprobó un informe de fecha 21 de junio de 2022 (Núm. Expte. 154/11), informe muy interesante por el análisis del potencial terapéutico del cannabis y por el hecho de contener una serie de recomendaciones a tener en cuenta. En cuanto al primer aspecto, el informe da cuenta de la realidad inherente de que hay preparaciones de cannabis que pueden tener usos terapéuticos y que el hecho de la exclusión de la lista IV supone un importante avance. No obstante, también se apunta a que, a pesar de la existencia de ensayos clínicos en España autorizados, es necesario una mayor investigación de calidad que sirva de base para la toma de futuras decisiones. De igual manera se destaca el potencial de los cannabinoides (más allá del CBD y del THC), además del hecho de que preparados del cannabis que no tienen actualmente autorización de comercialización, podrían tener utilidad como opción terapéutica para algunos pacientes.

Con ello, la Subcomisión elaboró una serie de recomendaciones, en concreto cinco, con diferentes apartados en cada una de ellas. Estas cinco recomendaciones eran garantizar la disponibilidad de medicamentos derivados de cannabis para uso terapéutico; preservar y reforzar el rol crucial de la AEMPS; reforzar el papel de los actores sanitarios clave en el uso terapéutico del cannabis; velar por no emprender acciones que comporten una mayor disponibilidad y consumo de cannabis fuera del contexto clínico, además de evaluar periódicamente el uso terapéutico del cannabis y los datos de consumo en la población. De estas recomendaciones, destaca el énfasis que se hace en dar pasos de cara a permitir la disponibilidad en mercado farmacéutico de extractos o preparados estandarizados del cannabis que no cuentan

actualmente con autorización de comercialización lo que conllevaría el poder prescribirlos y así ayudar a algunos pacientes en su tratamiento. Tal es así que se disponía, en la recomendación 1.5, el que en el plazo de 6 meses, desde la aprobación del informe, la AEMPS realizara los trabajos necesarios para que estas recomendaciones tuvieran su encaje legal.

Puede decirse que el informe de la Subcomisión no fue en vano. En este sentido, ha constituido una pieza importante en el Proyecto de Real Decreto, por el que se establecen las condiciones para la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales a base de preparados estandarizados de cannabis, que, en febrero de 2024, el Ministerio de Sanidad sacó a consulta pública previa. En cuanto al porqué de esta norma, por parte del Ministerio se apuntan cuatro objetivos, en concreto, a) establecer el procedimiento de evaluación de la calidad de los preparados estandarizados de cannabis, como materiales de partida en la elaboración de fórmulas magistrales; b) establecer las indicaciones en las que pueden utilizarse estos medicamentos; c) establecer las condiciones de prescripción, elaboración y dispensación de fórmulas magistrales elaboradas con preparados estandarizados de cannabis; d) limitar la elaboración de fórmulas magistrales conteniendo cannabis a aquellas que cuentan con monografía en Formulario Nacional.

El hecho de la existencia de este Proyecto de Real Decreto no es algo novedoso en lo que se refiere a regular los usos terapéuticos en España. Recuérdese las diversas proposiciones de Ley y de no Ley en lo referente a establecer un marco integral del cannabis en España en los últimos años. Además, por ejemplo, en 2001 ya se presentó por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) una proposición no de Ley sobre autorización del consumo de cannabis para usos terapéuticos, que fue rechazada, o ya más reciente, en 2017, la proposición no de ley sobre la regulación del uso medicinal de los productos derivados del cannabis por parte del Grupo Parlamentario Ciudadanos, que tuvo idéntico resultado. A ello hay que sumar las proposiciones surgidas en el ámbito autonómico (37) De todos modos, estos intentos no han sido fructíferos, por lo que habrá que esperar el devenir del referido Proyecto de Real Decreto y cuál es el tratamiento dado al cannabis cuando se refiere a usos terapéuticos.

---

(37) Véase un resumen en Alventosa del Río (2017) que refiere como documento primigenio la Proposición de ley sobre l'actuació de mesures davant les diferents administracions per a autoritzar l'ús terapèutic del cànnabis en Catalunya, en la que se recordaba el uso medicinal que se había efectuado del cannabis durante siglos y la evidencia científica de los beneficios de dicho uso en determinadas enfermedades, culminando el 25 de abril de 2001 con la adopción por unanimidad de la Resolució 646/VI del Parlament de Catalunya, sobre les gestions per a l'ús terapèutic del cànnem indi (*Cannabis sativa* var. *indica*), en la que se instaba al Gobierno para realizar las gestiones necesarias en las diversas administraciones para que se autorizara el uso terapéutico del cannabis.

#### **4. Problemática en torno a la venta y comercialización de productos de cannabis en la Unión Europea: Sentencia Kanavape y su incidencia en el uso del CBD**

La producción y venta de productos de cannabis torna compleja dadas las particularidades vistas en torno a las características de esta planta y, sobre todo, la regulación existente en los diferentes Estados miembros. No obstante, hay un hecho esencial que marca un antes y un después en este ámbito y es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sala cuarta), sobre el caso 663-18, de 19 de noviembre de 2020, comúnmente denominada sentencia Kanavape y el análisis de que hace del CBD (38).

El caso parte del hecho de la comercialización por Catlab SAS del Kanavape, un cigarrillo electrónico cuyo líquido contiene CBD y cuya distribución debía efectuarse por Internet y mediante una red de vendedores de cigarrillos electrónicos. En este caso, 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. Posteriormente, 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) francesa que, tras su análisis, comunicó en julio de 2016 que no consideraba el Kanavape un «medicamento». Mediante sentencia de 8 de enero de 2018, el Tribunal de lo Penal de Marsella declaró, en particular, a B. S. y C. A (antiguos directivos de la sociedad). culpables de varias infracciones, entre ellas infracciones de la legislación sobre sustancias venenosas, condenándoles por ello (39). En el ámbito civil, también fueron condenados solidariamente a pagar 5.000 euros en concepto de indemnización del perjuicio sufrido por el Consejo Nacional del Colegio de Farmacéuticos de Francia y 600 euros en aplicación Código de Enjuiciamiento Criminal.

Tras ello, los demandantes interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Tribunal de Apelación de Aix-en-Provence, sosteniendo que la prohibición de comercializar el CBD procedente de la planta Cannabis sativa en su totalidad es contraria al Derecho de la Unión (Orden Ministerial de 22 de agosto de 1990, tal como lo interpreta la Circular de 23 de julio de 2018). Ante la problemática generada, el Tribunal de Apelación de Aix-en-Provence decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cues-

---

(38) Vid. Crespo Velasco (2021).

(39) En concreto, 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.

ción prejudicial siguiente: «¿Deben interpretarse los Reglamentos 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]?» (40). En concreto, lo que se plantea es 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.

A modo de resumen de las diferentes cuestiones que se plantean, sobre la interpretación de los Reglamentos n. 1307/2013 y 1308/2013 (41), el TJUE señaló 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 sistema armonizado (SA) (42), 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. 1307/2013 y 1308/2013, es decir, estos Reglamentos no se aplican al CBD.

De todos modos, en la sentencia hay un aspecto fundamental y es el análisis que hace el Tribunal acerca de si el CBD debe ser considerado como estupefaciente. En este sentido, se señala que, 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 éste en la definición de «estupefacientes», en el sentido de dicha Convención, como extracto de cannabis. Ello se hace teniendo en cuenta que, según el TJUE, «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

---

(40) Cuestión que luego el TJUE matiza y concreta en lo siguiente: «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».

(41) Reglamento (UE) n. 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° 637/2008 y (CE) n. 73/2009 del Consejo. Reglamento (UE) n° 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. 1234/2007.

(42) En concreto, la partida 29 32 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.

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»; no obstante, también se dice en la sentencia que en «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 %». De ello se deduce que el CBD no tiene la consideración de estupefaciente conforme a la interpretación del TJUE.

Acerca de la problemática sobre el hecho de la norma francesa que prohíbe la comercialización del CBD extraído de toda la planta fuera o no compatible con el principio de libre circulación de mercancías de la UE (artículos 34 TFUE y 36 TFUE), el Tribunal señala estos preceptos «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». De la sentencia se extrae que la prohibición de comercializar CBD extraído de toda la planta es contraria al TFUE si no está justificada adecuadamente, es decir, que la normativa francesa podría estar respaldada por alguna de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE, en concreto, la protección de la salud pública, siempre y cuando dicha normativa sea adecuada para garantizar la consecución del citado objetivo y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Lógicamente, esta sentencia ha generado mucha controversia, sobre todo por el hecho de la interpretación que hace de la situación jurídica del CBD y, con ello, de su uso. De todos modos, ciñéndonos a lo dispuesto en la Convención parece claro que la fiscalización o no del CBD pasa por el hecho de cómo y de dónde se ha extraído. De todos modos, hay que tener presente la existencia de diferentes interpretaciones acerca de su encaje legal actual en España, pudiéndose considerar su uso tóxico, no consumible, y siempre y cuando los niveles de THC no superen el 0,3%, teniendo presente su procedencia de partes no fiscalizadas de la planta u obtenido de manera sintética.

## VI. PROBLEMÁTICA LEGAL EN TORNO AL CONSUMO PROPIO

La consideración del cannabis como estupefaciente de acuerdo con el Convenio de 1961 y la Ley 17/1967, de 8 de abril, además de considerar al dronabinol o tetrahidrocannabinol (THC) como sustancia psicotrópica, conlleva el tener en cuenta todas las restricciones anteriormente apuntadas acerca de la limitación para fines médicos y científicos de la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión del cannabis. En España todavía no se ha avanzado lo suficiente a la hora de establecer un marco regulatorio que establezca la legalidad de uso conforme a una serie de pautas y limitaciones. En este sentido, sí que hay pasos muy importantes, en especial la proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en enero de 2024 a través de la cual se pretende establecer una regulación del mercado de cannabis y con ello facilitar la transición al mercado regulado, ordenando todas las actividades vinculadas a la planta que están ahora mismo en la ilegalidad (43). No obstante, habrá que esperar a su devenir parlamentario (44).

A fecha de la realización de este estudio, puede decirse de la existencia de una visión muy restrictiva del uso del cannabis. En este sentido, partimos de las limitaciones expuestas en la Convención, es decir, el que las Partes adopten las medidas necesarias para impedir el uso indebido o tráfico ilícito de las hojas de la planta del cannabis o que se diga que las Partes sólo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal (art. 33 de la Convención). No obstante, hay que recalcar los efectos positivos, de cara a la legalización del cannabis, asociados a la exclusión de la Lista IV que conllevaba la obligación de que las partes prohibieran su producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso (con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica).

---

(43) Por otra parte, hay que mencionar la aparición previa de distintas proposiciones de Ley y de no de Ley. En este sentido, por ejemplo, en septiembre de 2021 se presentaron tres Proposiciones de ley, planteadas por 3 grupos parlamentarios, con distintas variantes: proposición de Ley de regulación integral del cannabis presentada por el Grupo Parlamentario Republicano (28 septiembre 2021, calificada el 5 de octubre de 2022); proposición de Ley integral del cannabis presentada por el Grupo Parlamentario Plural (24 septiembre 2021, calificada el 5 de octubre de 2022); proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas presentada por: Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (6 octubre 2021, calificada el 11 de octubre de 2021).

(44) Dese cuenta de que, en febrero de 2024, se presenta la Proposición no de Ley en Comisión relativa a intensificar la prevención y la reducción del consumo de cannabis presentada por el Partido Popular. Como se comprueba, con una finalidad distinta a lo anteriormente comentado.

Sin duda, la situación actual en España es la de vetar el uso del cannabis. Prueba de ello, por ejemplo, es que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, considere como infracción grave (45) «el consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares» (art. 36.16).

Además del consumo y la tenencia, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, también entra de lleno en el cultivo. Se recordará que la legislación permite el cultivo de las plantas cannabinoides, así como la producción y fabricación de sus sustancias derivadas destinadas a finalidades terapéuticas y la investigación científica, pero qué ocurre con el cultivo para consumo particular. En este sentido, puede apuntarse la tolerancia del cultivo de cannabis para uso personal, siempre que se realice en lugares privados que no sean visibles desde la vía pública. Ello se extrae de la redacción del art. 36.18 que considera como infracción grave «La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal». En este sentido ha de advertirse que el art. 368 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) establece penas de prisión de tres a seis años y multa del tanto al triplo del valor de la droga objeto del delito si se tratare de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de uno a tres años y multa del tanto al duplo en los demás casos, para aquellos que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines (46). Como se comprueba, a efectos sancionadores, el artículo 368 del Código Penal distingue entre drogas que causan y que no causan grave daño a la salud, englobándose al cannabis en el segundo grupo de acuerdo con el Ministerio de Sanidad.

Visto lo anterior, el Código Penal español no considera delito el consumo, la posesión y el cultivo de cannabis siempre que sea para el propio consumo y no esté destinado al tráfico. No obstante, cuál es la frontera para considerar o no que nos encontramos ante el propio consumo. En este sentido, es

---

(45) Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros (art. 39 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo).

(46) En el artículo también se matiza que los tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable, con la salvedad de si concurriere alguna de las circunstancias a que se hace referencia en los artículos 369 bis y 370 del Código Penal.

imprescindible acudir al cuadro de dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas elaborada en 2009 por el Instituto Nacional de Toxicología (revisado el 1 de agosto de 2021). En concreto para el cannabis (se utiliza como denominación marihuana) se fija en 100 gramos la posesión legal para el consumo personal, considerando que un consumidor se suele proveer de sustancia para 3 a 5 días y que el consumo diario estimado máximo se sitúa entre los 15-20 gr (cuadro 1). Este cuadro adquiere notoria relevancia ya que es utilizado en los procesos penales y es criterio utilizado por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia.

**Cuadro 1. Dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas.**

	Unidades peso	Dosis habitual más baja	Dosis habitual más alta	Dosis media	Consumo diario estimado máximo	Dosis mínima psicoactiva	Previsión (3 a 5 días de consumo en gramos)
Marihuana	g	1,5	2		15-20	10 mg (vía oral), 5 mg/m <sup>2</sup> de superficie	100

Fuente: elaboración propia a través de la tabla del Instituto Nacional de Toxicología (2009).

Con todo lo anterior, hay que tener presente que el consumo de cannabis, se interpreta ilegal con base en la Ley de Estupefacientes de 1967, al permitirse únicamente el consumo con fines médicos. No obstante, es una realidad que cada vez es más frecuente su consumo en la esfera privada, véase en el domicilio, hecho que, a pesar de ser ilegal, este consumo no es sancionable.

Esta es la situación legal a fecha de realización del presente estudio y habrá que estar muy pendientes de qué ocurre con la Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en enero de 2024. Resulta destacable el que en su exposición de motivos se haga una crítica acerca de la situación anteriormente descrita y del hecho de que se sancione la tenencia de cannabis para uso personal en la vía pública, cuando el consumo en el ámbito privado no es sancionable. Se dice que las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana «resultan inmorales» y que «pueden poner en serios aprietos a cualquier persona en el actual contexto socioeconómico». Debe tenerse en cuenta que la proposición de Ley va encaminada a favorecer el camino de la legalización del cannabis, regulando aspectos muy interesantes como el consumo personal o el autocultivo. En este sentido, por ejemplo, en el art. 21 se establece que la cantidad permitida en personas adultas para el transporte o tenencia en espacios públicos será, como máximo,

de una de estas cuatro posibilidades: «a) 100 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 30 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 10 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores». De igual manera se regula el consumo personal, con cifras anuales, en concreto, se dice que «la cantidad anual permitida en personas adultas para el consumo personal en el domicilio o espacios privados análogos será, como máximo, de una de estas cuatro posibilidades: a) 3.650 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 1.000 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 365 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores». Estos datos son por domicilio por lo que en el caso de que convivan más de una persona adulta consumidora, no se podrá disponer de más del doble de la cantidad para una persona, independientemente del número de personas adultas de la unidad de convivencia. Nótese que la regulación ya no sólo habla de cannabis en general, sino que incluso profundiza en normar el consumo del cannabinoide más problemático por sus efectos psicotrópicos como es el THC.

Además del consumo propio, la proposición de Ley entra de lleno en lo relativo al autocultivo, entendiéndose por tal la actividad de cultivo de cannabis para el consumo personal del mismo cultivador o de un reducido número de hasta cinco personas convivientes (art. 26). Diferenciando entre cultivos de exterior y los cultivos de interior (según se valgan o no de luz solar), sobre estos se aplican una serie de limitaciones y es que el cultivo en exterior no puede superar volúmenes superiores a los 20 metros cúbicos o que el cultivo en interior no emplee potencias lumínicas superiores a los 1.200 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a los 4 metros cúbicos, estableciéndose la limitación de que en el caso de cultivar paralelamente en la modalidad de cultivo de interior y de cultivo de exterior, no se podrá exceder la suma proporcional de los anteriores límites. En ambas situaciones los cultivos deben estar en espacios cerrados, ubicando las plantas en lugares seguros, sin sobrepasar muros o vallas y evitando la visualización o accesibilidad a las mismas desde la vía pública.

## **VII. CONSUMO COMPARTIDO: CLUBES SOCIALES DE CANNABIS**

Los clubes sociales de cannabis han generado mucha problemática en los últimos años por su encuadre legal, atendiendo a sus actividades y finalidad. Consideradas asociaciones sin ánimo de lucro, éstas se centran esencialmente en proporcionar cannabis a sus miembros, partiendo del hecho de que el consumo de cannabis es un acto privado y, por lo tanto, no está sujeto a las mismas restricciones que el consumo en lugares públicos. Surgidos en la década de los noventa, estos clubes funcionaban con aparente normalidad,

hecho que cambia por completo tras el posicionamiento del Tribunal Supremo en sentencia 484/2015, 7 de septiembre, de 2015 (47).

De esta sentencia sobre todo hay que prestar atención a la delimitación que se hace de los supuestos de cultivo y consumo compartido no punible penalmente, teniendo presente lo dispuesto en el art. 368 del Código Penal. En este sentido, se parte de la circunstancia de que el art. 368 CP no sanciona el consumo, pero sí toda actividad que lo promueve. Además, respecto al cultivo «compartido» de cannabis destinado al consumo exclusivo y excluyente de quienes promueven, esa producción a escala reducida, aun siendo actividad no legal, se dice por parte del Tribunal que puede carecer de relevancia penal siempre y cuando no tiendan a facilitar la promoción, favorecimiento o facilitación del consumo indebido por terceros (fundamento derecho séptimo). A ello se añade la configuración del autoconsumo y el consumo compartido y su atipicidad cuando concurren una serie de circunstancias, en concreto cuatro; que se trate de consumidores habituales o adictos que se agrupan para consumir la sustancia; que el consumo de la misma debe llevarse a cabo «en lugar cerrado»; que se circunscriba el acto a un grupo reducido de adictos o drogodependientes y ser éstos identificables y determinados; y que sólo estamos ante cantidades reducidas, limitadas al consumo diario (fundamento de derecho noveno) (48). En el caso concreto, el Tribunal Supremo considera que, aunque el consumo no tenga relevancia penal, sí lo tiene el cultivo y distribución organizada, institucionalizada y con vocación de persistencia en el tiempo de cannabis, más cuando en el caso se trataba de un colectivo integrado por 290 personas componentes de una Asociación y abierto a nuevas incorporaciones, todo ello como consecuencia de que esta situación colmaba las exigencias típicas del artículo 368 del Código Penal.

Sin duda alguna, la STS 484/2015, de 7 de septiembre, moduló de manera importante la actividad de los clubes sociales de cannabis al advertir sobre la ilegalidad de sus actividades. No obstante, en los últimos años se

---

(47) Acerca del surgimiento de los clubes de cannabis en la década de los noventa se puede hacer mención al estudio de Val (2017) para el caso del País Vasco, visión interesante ya que se conecta con el análisis posterior STS 484/2015, de 7 de septiembre. También, se puede consultar el análisis realizado por Montañés Sánchez (2017) respecto a la evolución del activismo cannábico en España. En este sentido, esta autora expone que el movimiento asociativo de personas usuarias de cannabis surge en España con el nacimiento de la Asociación Ramón Santos de Estudios del Cannabis (ARSEC) en Barcelona, en 1991.

(48) Estos requisitos se han conformado a través de la distinta jurisprudencia del TS (véase STS de 27 de enero de 1995; STS de 2 de noviembre de 1995; STS de 28 de noviembre de 1995; STS de 3 de marzo de 1995; STS de 31 de marzo de 1998; TS de 3 de febrero de 1999). La configuración de estos cuatro requisitos en la STS 484/2015, de 7 de septiembre, parte de previos pronunciamientos véase, STS 1102/2003, de 23 de julio, 850/2013, de 4 de noviembre y 1014/2013, de 12 de diciembre. Además, se puede hacer referencia también a la Sentencia 1472/2002, de 18 de septiembre o la STS 888/2012, de 22 de noviembre, que, aunque apuntan a 6 condiciones, son los mismos requisitos con algún desdoble.

quiere tender la mano hacia estos clubes para regularizarlos. Por ejemplo, conviene acudir a la Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas de 2024, anteriormente referida, en la que se recoge este propósito al incluir una regulación acerca de su creación y desarrollo de actividades. En este sentido, la proposición de Ley regula los clubes sociales de cannabis cooperativos considerándose como tales las asociaciones sin ánimo de lucro con licencia previa de la Agencia Española de Control de la Regulación Integral del Cannabis (AECRIC), a través de los cuales las personas residentes en España y consumidoras de productos del cannabis pueden agruparse con el fin de autoabastecerse de productos del cannabis para su propio consumo, pudiendo acceder a las instalaciones de un club social de cannabis cooperativo únicamente las personas socias (art. 29). Hay que advertir que la regulación los clubes sociales de cannabis es muy taxativa. Así, entra de lleno en lo relativo a sus instalaciones al señalarse, en primer lugar, la prohibición de implantar clubes sociales de cannabis cooperativos en domicilios. Sobre esta premisa, las instalaciones tienen que solicitar las licencias urbanísticas pertinentes a nivel municipal para ejercer su actividad, no pudiendo los ayuntamientos denegar la implantación de estas actividades, salvo por cuestiones estrictamente técnicas o urbanísticas (art.30). Además, se hace mención a las zonas libres de humo, almacenaje y zona de dispensación y control. Por otra parte, otro aspecto que se regula es el relativo a los límites a la producción máxima por año natural y a la compra de cannabis (límite de producción máxima por año natural de 90 kilogramos de sumidades floridas de cannabis secas), añadiéndose también las limitaciones al cultivo de cannabis por persona socia (en cultivo en exterior, 6 metros cúbicos, en interior no se debe emplear potencias lumínicas superiores a los 300 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a 1 metro cúbico).

A pesar de la referencia a la situación regulatoria contenida en la Proposición de Ley, no es la primera vez que se intenta normar la situación de los clubes de cannabis, eso sí, desde el punto de vista autonómico. En este sentido, hay que mencionar tanto a la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, como a la Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis, ambas declaradas inconstitucionales y nulas por parte del Tribunal Constitucional. Así, la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, fue declarada inconstitucional y nula por Sentencia del Tribunal Constitucional 144/2017, de 14 de diciembre. Resulta interesante dicho pronunciamiento porque el TC profundiza acerca de los títulos competenciales utilizados para la aprobación de dicha norma. En concreto si cabía una cobertura en el título competencial autonómico sobre asociaciones o si invadía la competencia exclusiva estatal en materia penal del artículo 149.1.6 CE (fundamento jurídico tercero *in fine*), circunstancia finalmente por la que se decanta al declarar que la norma navarra

«invade la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que efectivamente regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere». Esta visión se ha expandido al caso de la norma catalana y es que el TC, mediante sentencia 100/2018, de 19 de septiembre de 2018, también se pronunció acerca de la constitucionalidad de la norma, declarando la nulidad de la ley autonómica por incidir sobre la tipificación penal de conductas ilícitas contenida en la legislación estatal. En este sentido, tuvo igual final que la norma navarra, sirviéndose para el análisis de la norma catalana de la ya referida STC 144/2017, de 14 de diciembre, además de la STC 29/2018, de 8 de marzo, referida a la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de las adicciones y drogodependencias (49).

### **VIII. HACIA UNA REGULACIÓN INTEGRAL Y CONTROL DEL CANNABIS EN PERSONAS ADULTAS**

Como se ha comprobado del análisis efectuado anteriormente, los avances en España acerca del tratamiento del cannabis son significativos, hecho que se ve todavía más fortalecido por la presentación de una proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas por el Grupo Parlamentario Mixto en enero de 2024.

Lo que se pretende a través de esta proposición de Ley es una regulación del mercado de cannabis y con ello facilitar la transición al mercado regulado, ordenando todas las actividades vinculadas a la planta que están ahora mismo en la ilegalidad. La regulación estatal del cannabis se sostiene en distintas competencias estatales, en concreto, la proposición de Ley, en su disposición final segunda, hace referencia al artículo 149.1, en sus puntos 1.º, 6.º, 9.º, 10.º, 18.º, 23.º, 27.º de la Constitución española. Con ello, estamos hablando de la competencia exclusiva estatal en relación con la regulación de las condiciones básicas; la legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal; legislación sobre propiedad intelectual e industrial; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios,

---

(49) En concreto, en su fundamento jurídico tercero in fine se establece que «la norma vasca, su encuadre competencial resulta completamente ajeno a la legislación penal, pero también a la legislación en materia de medicamentos y de seguridad pública, debiendo reconducirse exclusivamente a la materia protección de la salud, ámbito en el que, como se razonó en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, juega tanto la competencia estatal sobre las bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) como la competencia autonómica de desarrollo de dichas bases asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18.1 EAPV».

procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; legislación básica sobre protección del medio ambiente; normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social. Ello ya denota la ambición regulatoria de la norma, hecho que se comprueba por el gran número de materias y supuestos que tratan en la misma y que habría que poner en correlación con la visión dada por el TC en cuanto al entramado competencial que se ha analizado anteriormente.

Por lo que respecta a la proposición, ésta se estructura en torno a 111 artículos, distribuidos en un título preliminar, 16 títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales (cuadro 1).

**Cuadro 2. Estructura de la proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas 2024.**

TÍTULO PRELIMINAR	Disposiciones generales
TÍTULO I	Sobre la utilización, el acceso y las actividades permitidas respecto de los productos del cannabis en personas adultas
TÍTULO II	Agencia Española de Control de la Regulación Integral del Cannabis (AECRIC)
TÍTULO III	Software de Control de la Regulación Integral del Cannabis (SoftCRIC)
TÍTULO IV	Limitaciones generales
TÍTULO V	Estrategias de información y evaluación en personas adultas
TÍTULO VI	Acceso a los productos del cannabis a través de la autogestión y la gestión cooperativa
TÍTULO VII	Licencias del mercado regulado
TÍTULO VIII	Licencias de acceso a productos del cannabis
TÍTULO IX	Licencias de producción de productos del cannabis
TÍTULO X	Otras licencias del mercado regulado de los productos del cannabis
TÍTULO XI	Importación y exportación en el mercado regulado
TÍTULO XII	Publicidad, promoción y patrocinio de productos del cannabis
TÍTULO XIII	Medidas fiscales
TÍTULO XIV	Régimen de infracciones
TÍTULO XV	Régimen de sanciones
TÍTULO XVI	Procedimiento sancionador

Fuente: elaboración propia.

Haciendo un breve análisis de la proposición de Ley, lo primero que destaca es su título preliminar en el que se recoge un largo listado de definiciones legales (75 en concreto) de los distintos elementos o cuestiones concernientes al cannabis. Por ejemplo, se distingue entre la definición de Cáñamo [(planta de Cannabis Sativa L. con concentraciones de THC inferiores al 0,3% (en Europa), normalmente cultivado para la obtención de su semilla o sus fibras), Cannabis (sumidades floridas de la planta del Cannabis Sativa) y Cannabis no psicoactivo (sumidades floridas de la planta del Cannabis Sativa L, cuya concentración de THC Total sea inferior al 1%), entendiéndose en la proposición como Cannabinoides a los diferentes compuestos químicos que se encuentran en la planta del cannabis y que son exclusivos de ésta. Definiciones todas ellas en consonancia con la evolución regulatoria anteriormente descrita.

Otros aspectos interesantes de la proposición son, por ejemplo, lo relativo a la creación de la Agencia Española de Control de la Regulación Integral del Cannabis (AECRIC), un ente creado para implementar, fiscalizar y controlar la regulación propuesta en la ley (título II), hecho que se complementa con el denominado Software de Control de la Regulación Integral del Cannabis (SoftCRIC), herramienta que se dice en la norma que la AECRIC, mediante concurso público, licitará y que cuyo objetivo es controlar y fiscalizar todas las operativas y actividades desarrolladas por las personas jurídicas con licencias contempladas en la ley y las que se regulen mediante reglamento (título III).

También se regula lo relativo a limitaciones generales (título IV). Este título es bastante ambicioso al tratar aspectos ya no sólo sobre la prohibición de las actividades a personas menores de edad, sino también los espacios de consumo de productos del cannabis (limitado al ámbito privado y a los espacios de consumo habilitados en la norma, en concreto a las zonas de consumo integradas en los clubes sociales de cannabis cooperativos, las zonas de consumo integradas en los clubes sociales de cannabis licenciados y las salas de consumo reguladas en el sistema de licencias del mercado regulado del cannabis). Además, en este título se recogen las limitaciones al transporte y tenencia para consumo personal de productos del cannabis en personas adultas (50); los límites al acceso, compra, venta y dispensación de cannabis;

---

(50) En concreto se dice en el art. 21: «1. La cantidad permitida en personas adultas para el transporte o tenencia en espacios públicos será, como máximo, de una de estas cuatro posibilidades: a) 100 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 30 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 10 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores». También se establece la cantidad anual permitida en personas adultas para el consumo personal en el domicilio o espacios privados análogos será, como máximo, de una de estas cuatro posibilidades: a) 3.650 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 1.000 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 365 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores.

límites al material genético de partida relativo al cultivo de cannabis para uso adulto o los límites a la venta al por menor de material genético de partida relativo al cultivo de cannabis para uso adulto.

Si las limitaciones en el consumo se recogen en la Ley, también se incluyen en el título VI otros aspectos vistos anteriormente que eran controvertidos como el autocultivo, además de los clubes sociales de cannabis cooperativos. Por lo que respecta al autocultivo, el art. 26 establece la actividad de cultivo de cannabis para el consumo personal del mismo cultivador (siempre que sean personas adultas, con plena capacidad de obrar y residentes en España) o de un reducido número de hasta cinco personas convivientes, sin necesidad de comunicación o registro, siempre que se ajusten a los términos y limitaciones establecidas en la norma, por ejemplo, el que cada persona física podrá ser únicamente titular o cotitular de un espacio de autocultivo. Por otra parte, la proposición establece dos modalidades de autocultivo, en concreto los cultivos de exterior y los cultivos de interior. Acudiendo al listado de definiciones del art. 3, debe entenderse como cultivo en exterior, el cultivo de plantas de cannabis que, fundamentalmente, se vale de la luz solar para su desarrollo, considerándose también exterior el cultivo en el interior de invernaderos, incluso con la ayuda puntual de luz artificial en determinados momentos de su desarrollo. Por el contrario, se considera cultivo interior, el desarrollado dentro de unas instalaciones interiores, el cual se vale únicamente de la luz artificial y en el cual se controlan todas las variables climáticas y ambientales, teniendo, como obligación, que implementar un correcto sistema de extracción y filtrado de aire. Sobre estos cultivos, el art. 27 establece unas limitaciones y es que el cultivo en exterior no puede superar volúmenes superiores a los 20 metros cúbicos o que el cultivo en interior no emplee potencias lumínicas superiores a los 1.200 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a los 4 metros cúbicos. 3, estableciéndose la limitación de que en el caso de cultivar paralelamente en la modalidad de cultivo de interior y de cultivo de exterior, no se podrá exceder la suma proporcional de los anteriores límites. En ambas situaciones los cultivos deben estar en espacios cerrados, ubicando las plantas en lugares seguros, sin sobrepasar muros o vallas y evitando la visualización o accesibilidad a las mismas desde la vía pública.

Además del autoconsumo, la proposición regula los clubes sociales de cannabis cooperativos considerándose como tales las asociaciones sin ánimo de lucro con licencia previa de la AECRIC, a través de las cuales las personas residentes en España y consumidoras de productos del cannabis pueden agruparse con el fin de autoabastecerse de productos del cannabis para su propio consumo, pudiendo acceder a las instalaciones de un club social de cannabis cooperativo únicamente las personas socias (art. 29). La regulación los clubes sociales de cannabis es muy taxativa. Así, entra de lleno en lo relativo a sus instalaciones al señalarse, en primer lugar, la prohibición de implantar

clubes sociales de cannabis cooperativos en domicilios. Sobre esta premisa, las instalaciones tienen que solicitar las licencias urbanísticas pertinentes a nivel municipal para ejercer su actividad, no pudiendo los ayuntamientos denegar la implantación de estas actividades, salvo por cuestiones estrictamente técnicas o urbanísticas (art.30). Además, se hace mención a las zonas libres de humo, almacenaje y zona de dispensación y control. Por otra parte, otro aspecto que se regula es el relativo a los límites a la producción máxima por año natural y a la compra de cannabis (límite de producción máxima por año natural de 90 kilogramos de sumidades floridas de cannabis secas), añadiéndose también las limitaciones al cultivo de cannabis por persona socia (en cultivo en exterior, ó metros cúbicos, en interior no se debe emplear potencias lumínicas superiores a los 300 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a 1 metro cúbico).

Otro aspecto esencial de la proposición es lo relativo a las licencias del mercado regulado contenidas en el Título VII. En este sentido, resulta interesante la apertura comercial del cannabis al permitirse a las empresas, a través del sistema de licencias del mercado regulado del cannabis, la siembra, cultivo, cosecha, producción, extracción, elaboración de productos, control analítico, transporte, envasado, etiquetado, publicidad, distribución, venta y comercialización de productos del cannabis. Para ello se establece que las empresas deben solicitar licencia a la AECRIC, previamente al inicio de su actividad. A este respecto se introducen diferentes modalidades de licencias, estructuradas en tres modalidades principales: a) licencias de acceso a productos del cannabis, b) licencias de producción de productos del cannabis, c) otras licencias del mercado regulado de productos del cannabis, que luego a su vez se dividen en diferentes subtipologías (51). De estas licencias ha de destacarse las restricciones que incorpora la proposición en lo que se refiere a la acumulación de varias por parte de los titulares (art. 46) (52). Además, en este título hay

---

(51) En concreto (art. 44): a) Licencias de acceso a productos del cannabis: I. Club social de cannabis licenciado. II. Dispensario de cannabis. III. Dispensario de cannabis no psicoactivo. b) Licencias de producción de productos del cannabis: I. Producción de cannabis. II. Sociedad cooperativa de microproductores/as. III. Transformación de cannabis. IV. Producción y comercialización de semillas de cannabis. c) Otras licencias del mercado regulado de productos del cannabis: I. Sala de consumo de cannabis. II. Extracción con solventes. III. Distribución de cannabis. IV. Investigación botánica con cannabis. V. Laboratorios de control de calidad de productos del cannabis.

(52) Vid. Art. 46. No se podrá ostentar al mismo tiempo la titularidad de: a) Más de una licencia de club social de cannabis licenciado. b) Más de cinco licencias de dispensario de cannabis. c) Más de una licencia de producción de cannabis. d) Más de una licencia de sociedad cooperativa de microproductores/as. e) Más de una licencia de transformación de cannabis. f) Más de cinco licencias de sala de consumo de cannabis g) Más de una licencia de extracción con solventes. h) Más de una licencia de distribución de cannabis. i) Más de una licencia de investigación botánica con cannabis. j) Más de una licencia de producción y

aspectos muy interesantes como lo relativo a las medidas de seguridad para las empresas con licencias del mercado regulado del cannabis (art. 48) o la trazabilidad de los productos del cannabis (art. 53).

El desarrollo de estas licencias se produce en los siguientes títulos, en concreto, las licencias de acceso a productos del cannabis en el Título VIII, las de producción de productos del cannabis en el Título IX y otras licencias del mercado regulado del cannabis en el Título X. En concreto, el título VIII regula no sólo la venta de productos del cannabis, en concreto se dispone que las empresas con licencias de acceso a productos del cannabis podrán vender estos productos a personas adultas, con plena capacidad de obrar, residentes o no en España, sino también se introduce la regulación de los clubes sociales de cannabis licenciados, las cuales son definidas como las empresas constituidas con el objeto de crear un circuito completo de producción de productos del cannabis para su venta y/o consumo en hasta tres ubicaciones distintas dependientes del club social de cannabis licenciado, pudiéndose vender dichos productos exclusivamente entre los clientes del club social de cannabis licenciado, mediante las formas reguladas en la presente ley (art. 58).

Por su parte, el Título IX se centra en las licencias de producción de productos del cannabis en el que se profundiza acerca en las habilitaciones de producción de las empresas con esta licencia y en las tres tipologías de licencias asociadas, en concreto la licencia de sociedad cooperativa de micro-productores/as, la licencia de transformación de cannabis y lo relativo a la producción y comercialización al por mayor de semillas de cannabis. Este conjunto de licencias continua en el Título X con la introducción de la licencia de sala de consumo de los productos del cannabis; la licencia de extracción con solventes; la licencia de distribución de productos del cannabis y la licencia de investigación botánica con cannabis.

Más allá de los aspectos regulatorios de este denso entramado de licencias, la proposición también incluye preceptos relativos a la importación y exportación en el mercado regulado (53) (Título XI); la publicidad, la promoción

---

comercialización de semillas de cannabis. k) Más de una licencia de laboratorio de control de calidad. 2. Solo se podrá ostentar al mismo tiempo la titularidad de: a) Una licencia de producción de cannabis y una licencia de transformación de cannabis. b) Una licencia de producción de cannabis y una licencia de investigación botánica de cannabis. c) Una licencia de club social de cannabis licenciado y una licencia de extracción con solventes. d) Una licencia de transformación de cannabis y una licencia de extracción con solventes.

(53) En concreto se dispone que una persona física podrá importar a España, para su consumo personal, siempre que en el país del cual proceda esté autorizada la exportación para ello, hasta un máximo de una de estas cuatro posibilidades: a) 100 gramos de cannabis. b) 30 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido máximo de THC de 10 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores (art. 85).

y el patrocinio del cannabis y sus derivados (Título XII); las medidas fiscales, en concreto, la aparición del impuesto especial sobre productos del cannabis (Título XIII); el régimen de infracciones (Título XIV) y sanciones (Título XV), hecho que se completa con lo relativo al procedimiento sancionador (Título XVI).

Esta visión de apertura regulatoria del cannabis choca precisamente con la Proposición no de Ley relativa a intensificar la prevención y la reducción del consumo de cannabis que presentó precisamente a finales de ese mismo mes de enero el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. En concreto, si se acude al propósito de la misma ya se extrae una visión distinta a lo anteriormente comentado ya que se destinada específicamente, se dice, a «materializar, desde el consenso real con las Comunidades Autónomas, las diputaciones provinciales y los entes locales, así como desde la plena coordinación con los representantes de los afectados y de los profesionales sanitarios y sociales, cuantas acciones sean necesarias para intensificar la prevención y conseguir la reducción tangible de todo tipo de consumo de cannabis en España». De todos modos, los intentos de la llamada lucha por la regulación del cannabis en España se remontan ya muchos años atrás con la presentación de iniciativas tanto a nivel estatal, como autonómico, sin que a fecha de hoy se hayan producido avances relevantes al respecto (54).

## IX. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN (2023): *Uso del cáñamo y cannabinoides en alimentación. 8 de junio de 2023*. Recuperado de: [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad\\_alimentaria/gestion\\_riesgos/caniamo\\_cannabinoides\\_alimentacion\\_2023.pdf](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/gestion_riesgos/caniamo_cannabinoides_alimentacion_2023.pdf) (octubre de 2024).

AEMPS. AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS (2022): *Estupefacientes y Psicótrpos. Requisitos para la solicitud de autorización de cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes*. Recuperado de: [https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/estupefacientes-y-psicotropos/#proce\\_cannabis](https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/estupefacientes-y-psicotropos/#proce_cannabis) (septiembre de 2024).

---

(54) En concreto la proposición de Ley hace referencia como hechos previos las dos iniciativas legislativas populares a nivel autonómico, «Tu Papel Importa» en Navarra y «La Rosa Verda» en Catalunya; Una iniciativa legislativa popular a nivel estatal, «Tu Papel Importa»; doce proposiciones no de ley, mociones y pronunciamientos del pleno en Murcia, La Rioja, Islas Canarias, Extremadura, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Cantabria, Asturias, Andalucía y dos en Madrid. Dos ponencias parlamentarias en las Illes Balears y en Euskadi; cinco proposiciones no de ley a nivel estatal presentadas en las Cortes; una proposición de ley en el Senado.

- CAPRIOGLIO, D., AMIN HIM, TAGLIALATELA-SCAFATI, O., MUÑOZ, E., APPENDINO, G. Minor (2022): «Phytocannabinoids: A Misleading Name but a Promising Opportunity for Biomedical Research». *Biomolecules*. 2022 Aug 6;12(8):1084. doi: 10.3390/biom12081084. PMID: 36008978; PMCID: PMC9406211.
- CASAJUANA KÖGEL, C., LÓPEZ-PELAYO, H., BALCELLS-OLIVERO, M.M., COLOM, J., GUAL, A. (2018): «Constituyentes psicoactivos del cannabis y sus implicaciones clínicas: Una revisión sistemática». *Adicciones*. 30(2), pp.140-51.
- CITTI, C., LINCIANO, P., RUSSO, F. *et al.* A novel phytocannabinoid isolated from *Cannabis sativa* L. with an *in vivo* cannabimimetic activity higher than  $\Delta^9$ -tetrahydrocannabinol:  $\Delta^9$ -Tetrahydrocannabiphorol. *Scientific reports*, 9, 20335 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41598-019-56785-1>.
- COMISIÓN EUROPEA (2023): Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed Section Novel Food and Toxicological Safety of the Food Chain 27 February 2023. [sante.g.3\(2023\)3617044](https://ec.europa.eu/food/food-feed-portal/screen/novel-food-catalogue/search).
- (2024): Catálogo de estatus de nuevos alimentos de la UE. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/food/food-feed-portal/screen/novel-food-catalogue/search> (septiembre de 2024).
- CRESPO VELASCO, A. (2021): «El asunto Kanavape: un posible nuevo horizonte para el cannabidiol (CBD) en España», *Comunicaciones en Propiedad Industrial y Derecho de la Competencia*, n.º 93, mayo-agosto 2021, pp. 199 a 208.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS (2023): Resumen ejecutivo EDADES 2022. Madrid. Ministerio de Sanidad. Secretaría general de Sanidad.
- (2023b): Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES). Madrid. Ministerio de Sanidad. Secretaría general de Sanidad.
- DÍAZ, Ó., DALTON, JAR and GIRALDO, J. (2019): «Revealing the Mechanism of Agonist-Mediated Cannabinoid Receptor 1 (CB1) Activation and Phospholipid-Mediated Allosteric Modulation». *Journal of Medicinal Chemistry*. 13;62(11):5638-5654. DOI: 10.1021/acs.jmedchem.9b00612.
- ECDD. EXPERT COMMITTEE ON DRUG DEPENDENCE (2019): Cannabis recommendations. 24 de enero de 2019. Recuperado de: <https://www.who.int/publications/m/item/ecdd-41-cannabis-recommendations> (septiembre de 2024).
- EFSA NDA Panel (EFSA Panel on Nutrition, Novel Foods and Food Allergens), TURCK, D., BOHN, T., CASTENMILLER, J., DE HENAUW, S., HIRSCH-ERNST, K.I., MACIUK, A., MANGELSDORF, I., MCARDLE, H.J., NASKA, A., PELÁEZ, C., PENTIEVA, K., SIANI, A., THIES, F., TSABOURI, S., VINCETI, M., CUBADDA, F., FRENZEL, T., HEINONEN, M., MARCHELLI, R., NEUHÄUSER-BERTHOLD, M., POULSEN, M., PRIETO MARADONA, M., SCHLATTER, J.R., TREZZA, V., VAN LOVEREN, H., ALBERT, O., DUMAS, C., GERMINI, A.,

- GELBMANN, W., KASS, G., KOULOURA, E., NORIEGA FERNANDEZ, E., ROSSI, A. and KNUTSEN, H.K. (2022): «Statement on safety of cannabidiol as a novel food: data gaps and uncertainties». *EFSA Journal*;20(6):7322, 25 pp. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2022.7322>.
- FERNÁNDEZ MATELLANO, L. (2022): «Cannabis: situación en España». *Agora. Situación y perspectivas de los problemas derivados del cannabis*. Jueves 31 de marzo de 2022.
- FUSAR-POLI, P., CRIPPA, J.A., BHATTACHARYYA, S., BORGWARDT, S.J., ALLEN, P., MARTIN-SANTOS, R., SEAL, M., SURGULADZE, S.A., O'CARROL, C., ATAKAN, Z., ZUARDI, A.W., MCGUIRE, P.K. (2009): «Distinct effects of {delta}9-tetrahydrocannabinol and cannabidiol on neural activation during emotional processing». *Arch Gen Psychiatry*. 2009;66, pp. 95-105.
- GROTENHERMEN, F., RUSSO, E., NAVARRETE VARO, R. (ed.) (2003): *Cannabis und Cannabinoide. Pharmakologie, toxikologie und therapeutisches Potential*. CastellArte S.L.
- GUY, G. W., ROBSON, PH. J., WHITTLE, B. A. (2006): *Uso terapéutico del cannabis y los cannabinoides*. Barcelona: Pharma.
- HARDISSON DE LA TORRE, A., EXPÓSITO, C., RUBIO ARMENDÁRIZ, C., POZUELO, M.R. (2002): Nuevas perspectivas terapéuticas de los compuestos cannabinólicos. *Revista de toxicología*, 19, (2), 89-92.
- INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA (2009): Cuadro de dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas. Revisado en 2021. Recuperado de <https://pnsd.sanidad.gob.es/ciudadanos/legislacion/delitos/home.htm> (septiembre de 2024).
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2021): *Criterios de actuación por parte de los semilleros para las peticiones de germinación de semillas y de multiplicación vegetativa de cáñamo*. Consejería de Agricultura, Ganadería. Pesca y Desarrollo Sostenible. Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE NACIONES UNIDAS (2005): *Material de capacitación convención única de 1961 sobre estupefacientes primera parte: el sistema de fiscalización internacional de estupefacientes. E/INCB/2005/NAR\_1. Versión española*.
- LINCIANO, P., CITTI, C., RUSSO, F. *et al.* Identification of a new cannabidiol n-hexyl homolog in a medicinal cannabis variety with an antinociceptive activity in mice: cannabidihexol. *Sci Rep* 10, 22019 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41598-020-79042-2>.
- MARTIN, B., JEFFERSON, R.G., WINCKLER, R.L., WILEY, J.L., HUFFMAN, J.W., CROCKER, P.J., SAHA, B., & RAZDAN, R.K. (1999): Manipulation of the tetrahydrocannabinol side chain delineates agonists, partial agonists, and antagonists. *The Journal of pharmacology and experimental therapeutics*, 290 3, 1065-79 .

- OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LAS DROGAS Y LAS ADICCIONES. Informe 2023. Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España. Madrid: Ministerio de Sanidad. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; 2023. 270 p.
- ROGER ADAMS, S. LOEWE, C. M. SMITH, and W. D. MCPHEE (1942): Tetrahydrocannabinol Homologs and Analogs with Marihuana Activity. *Journal of the American Chemical Society* 1942 64 (3), 694-697. DOI: 10.1021/ja01255a061.
- SAGREDO, O. (2011): «Efectos farmacológicos y fisiológicos del consumo de cannabis». *Trastornos Adictivos*. 2011;13(3): pp. 94-96.
- SOCIDROGALCOHOL (2022): Guía Clínica de Cannabis. Disponible en <https://socio-drogalcohol.org/proyecto/guia-clinica-de-cannabis/> (septiembre de 2024).