

Informe de Posición Estratégica: Sector del Cáñamo Industrial y Flor de CBD

Para: Dirección Jurídica (Eversheds Sutherland) y KREAB

De: AECANI (Asociación Española de Cáñamo Industrial) / OPERACIÓN T

Fecha: Noviembre 2025

Idea-Fuerza: El Mensaje Central

**Ni fármaco,
ni tabaco,
ni estupefaciente**

Un producto de consumo adulto seguro.

Defendemos la "**Tercera Vía**": regulación de la flor como "Producto a base de hierbas para fumar" (marco TPD), bajo un modelo multicanal (tiendas + online verificado + estancos), con trazabilidad total (GESTABRE) y fiscalidad asimilada.

¿Qué es el Cáñamo Industrial?

El cáñamo industrial se refiere a las variedades de la planta *Cannabis sativa L.* que contienen niveles muy bajos de tetrahidrocannabinol (THC), el componente psicoactivo, generalmente por debajo del 0,2% o 0,3% según la legislación. Se cultiva por sus fibras, semillas, y compuestos no psicoactivos como el cannabidiol (CBD).

Usos y realidad de mercado

Uso Ingerible: Alimentos y Suplementos

Productos como aceites, cápsulas, gominolas y alimentos enriquecidos con CBD se comercializan ampliamente. Estos se destinan a la mejora del bienestar general, el sueño, la relajación y el manejo del estrés, aprovechando las propiedades no psicoactivas del cannabinoide.

- Aceites de CBD
- Cápsulas y extractos
- Alimentos funcionales

Uso Fumable: Flor de CBD

La flor de cáñamo industrial, rica en CBD y baja en THC, se consume fumada o vaporizada como alternativa al tabaco o como un producto recreativo no psicoactivo. Es valorada por sus efectos relajantes sin la alteración mental asociada al cannabis con alto THC.

- Alternativa al tabaco
- Producto de bienestar
- Aromaterapia

El problema específico en España

En España, la flor de cáñamo industrial se encuentra en un limbo regulatorio. A pesar de que su cultivo es legal bajo ciertos parámetros de THC, su comercialización para "uso fumable" se enfrenta a interpretaciones restrictivas de la ley, que la asimilan a un estupefaciente o tabaco.

Esto genera inseguridad jurídica para productores y comercializadores, limita el acceso de los consumidores a un producto seguro y regulado, y fomenta un mercado gris que escapa a los controles de calidad y trazabilidad necesarios. La falta de una regulación clara impide el desarrollo pleno de la industria del cáñamo en el país.

Dónde Estamos: La "Tenaza Regulatoria"

El sector, consolidado con ~2.000 puntos de venta y más de 100M€ de facturación, opera bajo una situación de "tolerancia administrativa", tributando con IVA reducido como producto ornamental.

Realidad fáctica

- La realidad es que el sector vende flores de cáñamo claramente destinadas a ser fumadas/inhaladas. Sin embargo:
 - El Ministerio de Sanidad (AEMPS y la Unidad de Tabaquismo) se niega a registrar la flor de cáñamo como "herba para fumar".
 - En consecuencia, las empresas se ven obligadas a comercializarla de forma impropia como producto ornamental, souvenir o similar, es decir, "**mal registrada**", pese a tratarse de un producto cuyo uso real es inhalado.

Avance legislativo desfavorable

Mientras tanto, la legislación avanza en direcciones que no nos benefician y que, de hecho, nos expulsan de la ecuación y del tablero industrial:

- No se integra la flor de cáñamo en ningún marco regulado razonable.
- Se refuerzan vías que la empujan hacia la prohibición o la medicalización total.

PAC y OCM Única: Reconocimiento Europeo

La reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y la Organización Común de Mercados (OCM) única a nivel europeo ha sentado un precedente importante para el reconocimiento del cáñamo industrial. Estas políticas han facilitado una mayor aceptación y claridad regulatoria para el cultivo de cáñamo en la Unión Europea, diferenciándolo del cannabis con altos niveles de THC.

La Enmienda 648 al Reglamento de la PAC reconoce explícitamente el cáñamo como cultivo agrícola, permitiendo a los agricultores de la UE recibir pagos directos por su cultivo, siempre que el contenido de THC no supere el 0,3%.

Este reconocimiento a nivel europeo por parte de la PAC y la OCM única subraya la legitimidad del cáñamo como un producto agrícola valioso y diferenciado. Ha permitido a los estados miembros desarrollar marcos regulatorios más específicos y favorables para su producción y comercialización.

La armonización de estas normativas a nivel de la UE es un paso crucial para superar los desafíos regulatorios nacionales, como los que enfrenta España, y para fomentar un mercado interno robusto y coherente para los productos derivados del cáñamo industrial.

Los Tres Frentes de Riesgo Simultáneos

RD Cannabis Medicinal (Proyecto RD 903/2025)

Riesgo: El Art. 2.d define el CBD como "sustancia química responsable de distintos efectos farmacológicos" sin acotar dosis ni forma de administración.

1

Amenaza ("Efecto Spillover"): Esta definición permite a la AEMPS clasificar todo el CBD (incluida la flor de cáñamo y los productos Novel Food) como medicamento, repitiendo el "Caso Melatonina".

Jurisprudencia relevante: Esto choca con la sentencia del TJUE C-88/07 (Comisión contra España), donde se condenó a España por un uso abusivo y extensivo de la definición de "medicamento por función" para bloquear productos herbales.

Consecuencia: Bloqueo total del comercio de productos con CBD fuera del canal farmacia.

Modificación del RD 579/2017 (Productos del Tabaco y Relacionados)

Riesgo: El borrador prohíbe los aditivos asociados a la "relajación" (Art. 55).

Amenaza: Se produciría una ilegalización de facto de la flor de cáñamo.

2

Problema de fondo: Se atribuye al CBD un calificativo de "relajante" sin fundamentos científicos sólidos y de forma claramente arbitraria. En la flor, el CBD es un componente natural, no un aditivo incorporado.

Esta calificación perjudica:

- No solo al sector de los vapers y líquidos,
- Sino a la definición legal global de qué es el CBD, proyectándolo como un agente "relajante" a expulsar, en lugar de tratarlo como una sustancia no psicoactiva cuyo riesgo debe evaluarse con rigor.

Nueva Ley de Prevención del Tabaquismo (Modificación Ley 28/2005)

Riesgo: La reforma sugiere avanzar hacia un monopolio de distribución en estancos de todos los productos relacionados, con el argumento de proteger al menor.

Amenaza: Esto implicaría el cierre inmediato de las tiendas especializadas y del canal online.

3

Error de planteamiento: Se pretende asimilar el régimen comercial de todos los productos relacionados con el tabaco, incluidas las hierbas y, por extensión, las flores de cáñamo, al régimen de los estancos.

Sin embargo, en la actualidad, y según el consenso interpretativo sobre la Ley 28/2005 del propio Ministerio de Sanidad, las hierbas para fumar son de venta libre.

Imponer ahora un monopolio de estancos para un producto que se ha vendido libremente supondría un atropello a la libertad de empresa y un cambio radical sin justificación técnica suficiente.

Qué Defendemos: Nuestra Propuesta

Alineación con Europa

Reclamamos una alineación real con países como Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Austria y Polonia, que ya han avanzado hacia marcos de reconocimiento de la flor de cáñamo como producto de consumo adulto regulado, y no como una mera anomalía tolerada.

Clasificación jurídica

Proponemos la inclusión plena de la flor de cáñamo en la categoría "**Hierbas para fumar**" del RD 579/2017, lo cual supone:

- Control sanitario específico.
- Etiquetado y advertencias sanitarias.
- Registro y notificación de productos.
- Permitir la venta comercial en condiciones claras y proporcionadas.

Modelo multicanal (sin monopolio)



Tiendas especializadas

Las tiendas especializadas deben mantenerse por:

- Su especialización y capacidad de asesoramiento.
- La confianza legítima generada tras ocho años de tolerancia administrativa, durante los cuales han invertido en locales, empleo y marca.



Canal online blindado

Debe mantenerse el canal online, vinculado a tiendas físicas o almacenes registrados, pero "blindado" mediante:

- Verificación de edad "dura" (sistemas biométricos, verificación de DNI tipo IDNOW, KYC robusto) previa a la compra.

La continuidad del canal online se justifica también por:

- La confianza legítima.
- Su capacidad para implementar controles de edad más sofisticados que los del comercio físico tradicional.



Estancos como canal adicional, no exclusivo

La entrada de los estancos debe ser posible, pero sin exclusividad: No existe razón objetiva para sustituir un sector ya implantado por un único canal monopolístico, existiendo herramientas tecnológicas y regulatorias menos intrusivas.

Propuesta: Trazabilidad, Estándares y Fiscalidad

Trazabilidad total

Obligatoriedad de registrar todos los operadores y productos en la plataforma **GESTABRE** (Sanidad), garantizando:

- Trazabilidad desde el cultivo hasta el punto de venta.
- Capacidad de inspección y retirada de productos.
- Control estadístico del mercado.

Estándar técnico: límite de 1% de THC

Propuesta de límite de **1% de THC** para la flor de cáñamo, basada en:

- Evidencia científica que muestra ausencia de psicoactividad relevante en estos porcentajes (por ejemplo, Gibson et al., 2022).
- Alineamiento con la tendencia internacional a desvincular el umbral agrario (0,2–0,3%) de la definición científica de psicoactividad.

Fiscalidad

Asimilación al Impuesto de Labores del Tabaco (ILT), con:

- Periodo transitorio de adaptación para el sector.
- Ausencia de retroactividad (no revisión de ejercicios pasados bajo otros regímenes).
- Un diseño que combine:
 - Recaudación fiscal estable para el Estado.
 - La supervivencia de un tejido empresarial de pymes, frente a la tentación de concentrar el mercado en pocos actores.

Líneas Rojas: Lo Que NO Aceptamos

→ NO a la definición de CBD como medicamento per se en el RD 903/2025

Exigimos que se limite a "dosis y formas farmacéuticas" específicas, evitando arrastrar todo el mercado no medicinal a la regulación farmacéutica.

→ NO al cierre de tiendas especializadas ni a la prohibición del canal online

Por ser:

- Contrarios a la libertad de empresa.
- Distorsionadores de la competencia.

→ NO a la exclusividad del estanco

Es decir, a un monopolio injustificado que sustituye a todo un sector ya existente sin justificación proporcional.



Argumentario Jurídico, Económico y Plan de Acción

Derecho de la UE (Libre circulación)

Sentencia Kanavape (C-663/18)

El TJUE establece que un Estado miembro no puede prohibir la comercialización de CBD legalmente producido en otro EM si no acredita un "riesgo real para la salud pública" basado en datos científicos, y no en meras hipótesis o percepciones.

Sentencia C-88/07 (Comisión contra España)

España fue condenada por hacer un uso extensivo y abusivo de la definición de "medicamento por función" para bloquear productos herbales. El RD Medicinal (903/2025) incurre en el mismo vicio, al etiquetar el CBD como sustancia farmacológica en sí misma sin referencia a dosis ni formas farmacéuticas.

Responsabilidad patrimonial del Estado

Cerrar de forma abrupta un sector:

- Tolerado durante 8 años,
- Que ha pagado impuestos, generado empleo e invertido en locales, logística y stock,

supondría abrir la puerta a reclamaciones masivas por:

- Daño emergente (inversiones perdidas).
- Lucro cesante (beneficios futuros razonablemente esperables).

Derecho de la Competencia (CNMC)

La CNMC ha insistido reiteradamente en que:

Los monopolios legales (como el de estancos) son una restricción severa de la libertad de empresa, que solo se justifica si:

No existen medidas menos restrictivas para lograr el mismo objetivo de interés general.

Con:

- Herramientas de verificación digital de edad.
- Sistemas de trazabilidad integral como GESTABRE.

no puede sostenerse que el monopolio de estancos sea necesario para proteger la salud pública.

Cualquier movimiento en ese sentido sería muy difícil de defender ante la CNMC y, eventualmente, ante la Comisión Europea.

Hoja de Ruta y Plan de Acción

01

FASE 1: Defensa Inmediata (Nov-Dic 2025)

Objetivo: Neutralizar el "Spillover" del RD Medicinal sobre el cáñamo industrial y el CBD no farmacéutico.

Acciones:

- Reunión jurídica con Eversheds, KREAB y expertos para:
 - Analizar el impacto del Art. 2.d.
 - Preparar la estrategia de alegaciones y, en su caso, litigación.
- Presentación de escrito de alegaciones finales o preparación de Recurso Contencioso-Administrativo, solicitando:
 - Modificación técnica del Art. 2.d del RD 903/2025, añadiendo la coletilla: "...efectos farmacológicos cuando se presente en las dosis y formas farmacéuticas reguladas en este Real Decreto".
 - Reconocimiento expreso de que la norma no se extiende automáticamente a: La flor de cáñamo industrial. Ni al resto de productos de CBD regulables bajo otros marcos (alimentación, cosmética, etc.).

02

FASE 2: Negociación del Canal (Ene-Mar 2026)

Objetivo: Blindar las tiendas especializadas y el canal online en la nueva Ley del Tabaco, evitando su expulsión del mercado.

Oferta al Estado ("Pacto de Seguridad"):

El sector ofrece:

- **Control:** Integración plena en TPD. Registro obligatorio en GESTABRE.
- **Recaudación:** Contribución estable vía ILT, con un diseño adaptado al sector.
- **Protección de menores:** Verificación dura de edad en el canal online. Compromisos de buenas prácticas y formación en tiendas físicas.

Exigencia:

- Seguridad jurídica para el tejido empresarial ya existente (tiendas + online).
- Respeto a la confianza legítima generada por años de tolerancia y tributación.

Mensaje Político (Win-Win)

"No pedimos desregulación, pedimos seguridad. Ofrecemos al Estado el control sanitario, la trazabilidad y la recaudación fiscal que desea, a cambio de no destruir un tejido empresarial de 100M€ que ya existe y funciona. La prohibición o el monopolio solo nos llevarán a una batalla legal en Europa que España perderá, mientras el mercado negro ocupa el vacío."

ANEXO: Marco Normativo y Jurisprudencial Relevante

Este anexo resume las normas, proyectos normativos y jurisprudencia clave que enmarcan la situación de la flor de cáñamo y del CBD en España y en la UE, distinguiendo entre las que nos perjudican y las que nos favorecen o aportan argumentos de defensa.

8.1. Leyes y proyectos en el horizonte que nos perjudican

a) Reforma de la Ley Antitabaco (Ley 28/2005, nueva ley en tramitación)

Anteproyecto que endurece la Ley 28/2005, ampliando espacios sin humo y equiparando a efectos legales diversos productos relacionados (vapeadores, productos herbales, etc.) al tabaco tradicional.

Riesgo: que se arrastre a las hierbas para fumar (y con ellas a la flor de cáñamo) a un régimen de restricciones máximas y eventualmente a un canal monopolístico de estancos, pese a que históricamente han sido de venta libre.

b) Proyecto de modificación del RD 579/2017 (Productos del tabaco y relacionados)

Introduce, entre otros puntos, la prohibición de aditivos asociados a "relajación" y otros efectos psicológicos.

Riesgo: calificar de facto el CBD como "relajante" y usar esa etiqueta para expulsar del mercado productos donde el CBD es un componente natural, como la flor de cáñamo, sin base científica sólida.

c) RD 903/2025 de Cannabis Medicinal (proyecto)

Define el CBD como "sustancia química responsable de distintos efectos farmacológicos" sin acotar dosis ni formas farmacéuticas.

Riesgo: generar un "efecto spillover" que permita a la AEMPS tratar todo producto con CBD (incluida la flor de cáñamo industrial) como medicamento por función, reproduciendo el problema ya censurado por el TJUE en la sentencia C-88/07.

Consecuencia: bloqueo del comercio no farmacéutico de CBD y flor de cáñamo.

8.2. Marco general de tabaco y hierbas para fumar

a) Ley 28/2005, de medidas sanitarias frente al tabaquismo ("Ley Antitabaco")

Norma base que regula la venta, publicidad y consumo de productos del tabaco.

Importante: su interpretación histórica, junto con el consenso de 2008, ha entendido que las "hierbas para fumar" son productos de venta libre, fuera del monopolio de estancos.

b) Real Decreto 579/2017, de 9 de junio

Transpone la Directiva 2014/40/UE (TPD) en España.

Regula la fabricación, presentación y comercialización de:

- Productos del tabaco
- Productos relacionados
- Productos a base de hierbas para fumar

Es la "puerta jurídica natural" para integrar la flor de cáñamo como hierba para fumar con control sanitario, trazabilidad y etiquetado.

c) Ley 38/1992, de Impuestos Especiales (IIEE)

Establece el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, gravando cigarrillos, picadura y otros tabacos para fumar.

Reconoce la lógica de que los productos que se fuman contribuyan vía impuestos especiales.

La propia estructura de la Ley IIEE contempla tratamientos diferenciados o más ventajosos para ciertos productos y operadores (por ejemplo, pequeños productores de cerveza artesanal), lo que abre la puerta a defender que las tiendas especializadas de flor de cáñamo puedan aspirar en el futuro a un trato fiscal no confiscatorio y proporcionado.

d) Directiva 2014/40/UE (TPD) - Productos del tabaco y productos relacionados

Directiva de la UE que armoniza las normas sobre fabricación, presentación y venta de productos del tabaco y productos relacionados, incluyendo los productos a base de hierbas para fumar.

Es el marco europeo al que España debe ajustarse y dentro del cual cabe perfectamente la flor de cáñamo industrial como producto de consumo adulto bajo control sanitario.

e) Documento de consenso de 2008 sobre la aplicación de la Ley 28/2005

Acuerdo interpretativo entre Sanidad y otros actores sobre cómo aplicar la Ley Antitabaco.

Clave: confirma que las "hierbas para fumar" se consideran productos de venta libre, no sometidos a monopolio de estancos.

Este documento es esencial para sostener que, si la flor de cáñamo entra en la categoría de "hierbas para fumar", no debería perder su carácter de venta libre.

8.3. Jurisprudencia, informes y normas europeas favorables

a) Reforma de la PAC 2027 y reconocimiento integral del cáñamo

Enmiendas a la OCM Única (Reglamento 1308/2013) y propuesta de la Comisión para que, a partir de 2027, la PAC reconozca la totalidad de la planta de cáñamo (semillas, flores, hojas, fibras, cañamiza, raíces) como cultivo subvencionable.

Mensaje político clave: la UE no considera la flor de cáñamo industrial un estupefaciente, sino un producto agrícola legítimo, lo que desmonta la lectura prohibicionista basada en la CN61.

b) Sentencia Kanavape - TJUE C-663/18

El TJUE afirma que un Estado miembro no puede prohibir la comercialización de CBD legalmente producido en otro EM si no demuestra un riesgo real y suficientemente acreditado para la salud pública.

Refuerza la idea de que prohibiciones generales o bloqueos de mercado sobre el CBD y productos derivados (incluida la flor) son difícilmente compatibles con el Derecho de la UE.

c) Sentencia TJUE C-88/07 (Comisión contra España)

Condena a España por un uso abusivo de la definición de "medicamento por función" para absorber al ámbito farmacéutico determinados productos herbales.

Sirve como precedente directo para cuestionar el intento del RD 903/2025 de definir el CBD de manera tan amplia que permita tratar todo producto con CBD como medicamento.

d) Informes de la CNMC sobre el RD 579/2017 y normas conexas

La CNMC ha advertido que los monopolios de distribución (como el de estancos) y las restricciones intensas de mercado deben estar estrictamente justificadas y superar un test de proporcionalidad.

Con la existencia de:

- Verificación digital de edad
- Sistemas de trazabilidad como GESTABRE

la imposición de un monopolio de estancos para la flor de cáñamo resulta difícil de justificar en términos de competencia y de Derecho de la UE.

e) Directiva 2014/40/UE (TPD), en su vertiente de productos herbales para fumar

Reconoce explícitamente la categoría de "productos a base de hierbas para fumar" y les aplica un régimen de control y etiquetado, pero no los equipara penalmente al tabaco ni los prohíbe.

Refuerza nuestra tesis de la "Tercera Vía": flor de cáñamo como producto herbal para fumar regulado, no como estupefaciente ni como medicamento obligado.