

***“Viabilidad legal de los CSC en la Comunidad Autónoma de Euskadi  
y propuesta de Hoja de Ruta”***

*Directores:*

***José Luis de la Cuesta Arzamendi  
Ignacio Muñagorri Laguía***

*Autor:*

***Xabier Arana Berastegi***

***Donostia – San Sebastián  
Enero 2015-ko Urtarrila***

## Índice

### Introducción

#### ***PRIMERA PARTE: Viabilidad legal de los CSC en la Comunidad Autónoma de Euskadi***

##### 1. Políticas de drogas

###### 1.1. Evolución general

###### 1.2. Evolución en la presente década

###### 1.3. El fenómeno de los CSC (especial referencia a la CAPV)

##### 2. Legislación:

###### 2.1. Ámbito internacional

###### 2.2. Ámbito europeo

###### 2.3. Ámbito estatal

###### 2.3.1. Legislación penal

###### 2.3.2. Legislación administrativa

###### 2.4. Ámbito autonómico

###### 2.4.1. Comunidad Autónoma del País Vasco

#### 2.4.2. Comunidad Foral Navarra

#### 2.4.3. Comunidad autónoma Catalana

### 2.5. Ámbito local: Ordenanza Municipal de Donostia

## Consideraciones finales

### ***SEGUNDA PARTE: Hoja de Ruta para implementar las recomendaciones realizadas en el ámbito de la Ponencia del Parlamento Vasco para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC***

#### 1. Situación actual

#### 2. Objetivo de la Hoja de Ruta

#### 3. Propuesta de plan de trabajo

##### *3.1. Recomendaciones al Gobierno Vasco*

##### *3.2. Recomendaciones al Parlamento Vasco, al Gobierno Vasco y a la Administración de Justicia*

##### *3.3. Recomendaciones a las Administraciones Públicas vascas*

##### *3.4. Recomendaciones a los Clubes Sociales de Cannabis*

#### 4. Seguimiento

## Bibliografía

## Introducción

El presente trabajo sobre la viabilidad legal de los Clubes Sociales de Cannabis (CSC) en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAPV), se realiza a petición de la Fundación Renovatio, en virtud de un contrato llevado a cabo entre esta fundación y el Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI).

La primera parte dispone de dos apartados y de las correspondientes consideraciones finales: en el primer apartado, se analizan las políticas de drogas, sobre todo en lo relacionado con los CSC en la CAPV. El segundo apartado, estudia la legislación vigente en la materia, con especial hincapié en el proceso legislativo que actualmente se está viviendo en la CAPV. Es por ello, que no se profundiza en todas estas cuestiones por igual, sino según las exigencias necesarias para dar respuesta a la demanda planteada.

Tanto en el apartado relacionado con políticas como en lo referente a legislación se tienen presentes las referencias a las políticas y programas de reducción de daños, y también, a los principios, libertades y derechos propios del Estado social y democrático de Derecho.

En la segunda parte, se realiza un esbozo de *Hoja de Ruta*. Parte de la situación actual del cannabis y de las personas consumidoras de esta sustancia en la CAPV agrupadas en los denominados CSC, y pretende ser una ayuda para poner en práctica, de manera consensuada, las recomendaciones de la Ponencia parlamentaria para el análisis de la regulación de los CSC.

## **PRIMERA PARTE: Viabilidad legal de los CSC en la Comunidad Autónoma de Euskadi**

### **1. Políticas de drogas**

#### **1.1. Evolución general**

Los consumos de cannabis están presentes en muchos países del mundo. En Europa, aunque la imagen “no es uniforme”, se constata un consumo “estable o incluso decreciente” (OEDT 2014:13). A pesar de ello, 73,6 millones de personas adultas<sup>1</sup> (21,7%) lo han consumido en algún momento de su vida, y algo más de 18 millones (5,3%) lo consumieron en el último año. Entre los adultos jóvenes –de 15 a 34 años– (11,2%), más de 14 millones y medio lo consumieron en el último año.

El último estudio disponible de *Euskadi y Drogas (2012:99-122)*, es un buen recurso para poder acercarse a los datos más recientes en torno al fenómeno de las drogas en general, así como para poder observar la evolución experimentada en los últimos años. Respecto al cannabis, he aquí algunos de los datos más significativos en la Comunidad Autónoma del País Vasco: En el año 2012, aproximadamente 71.000 personas consumieron esta sustancia en el último mes, 45.000 en la última semana y 28.000 diariamente. Si se comparan estos datos con los recogidos en el año 2006, las personas que consumieron en el último mes eran 183.000, las de la última semana 112.000 y las de consumo diario fueron 64.000. En el escenario actual, caracterizado por una política prohibicionista, los consumos de cannabis son una realidad también en Euskadi. Casi 6 de cada 10 personas (57%) creen que podrían adquirir fácilmente, o con relativa facilidad esta sustancia.

El cannabis, al ser la sustancia más consumida entre las incluidas en las Listas de los Convenios Internacionales en materia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, también soporta el mayor número de incautaciones e infracciones. Más del 80% de las incautaciones de drogas en Europa se centran en el cannabis (4% plantas, 49% hierba y 28% resina). Casi 4 de cada 5 de las infracciones por consumo o posesión

<sup>1</sup> Entre 15 y 64 años.

para el consumo (78%) son por cannabis y casi 6 de cada 10 de las infracciones por oferta de drogas (59%), están relacionadas con esta sustancia (OEDT 2014:18 y 68). En el ámbito del Estado español, casi 9 de cada 10 sanciones administrativas (87,03%) y más de la mitad (55,78%) de las detenciones por tráfico de drogas están relacionadas con el cannabis.

Desde hace ya años, una gran parte de los problemas en torno al cannabis, están mucho más relacionados con las políticas que con los consumos de esta sustancia. Una regulación en materia de cannabis, basada en el respeto a los Derechos Humanos y a los derechos y libertades propias del Estado social y democrático de Derecho, supondría que una parte importante de los recursos que actualmente se dedican desde esferas policiales, judiciales, penitenciarias, etc., pudieran servir para afrontar de manera más contundente delitos que actualmente pretenden socavar los principios de la democracia (corrupción, etc.).

### **1.2. El fenómeno de los CSC (especial referencia a la CAPV)**

Desde los años ochenta hasta la actualidad, se constata una mayor presencia de lo que Laporte<sup>2</sup> ha denominado “cierta cultura cannábica”, algo que no ocurre con otro tipo de sustancias incluidas en las Listas de los Convenios Internacionales en materia de estupefacientes y sustancias afines. El aumento del autocultivo de cannabis, la existencia de revistas y libros especializados en la materia, los recursos de todo tipo colgados en internet sobre cultivos -de interior y exterior-, diversos usos (lúdicos, terapéuticos,...), la apertura de comercios especializados (*grow shops*,...), la mayor concienciación sobre los derechos de las personas consumidoras, así como el surgimiento de asociaciones y/o CSC, son algunas de las cuestiones claves para poder explicar este fenómeno.<sup>3</sup>

Todo ello en un contexto de política prohibicionista donde, además de las personas consumidoras de cannabis, muchas otras personas (miembros de publicaciones cannábicas, de *grow shops*,...) han sufrido –y siguen sufriendo- los acosos derivados de

<sup>2</sup> Cortes Generales, Comisiones Mixtas “Para el estudio del problema de las drogas”. Año 2001, VII Legislatura, nº 41, Sesión nº 10, celebrada el 29/05/2001, p. 930.

<sup>3</sup> Para una mayor profundización en estas cuestiones, ver Marín (2013).

la aplicación de la legislación actual. A pesar de esta política prohibicionista, “el consumo de cannabis ya no es, pues, una conducta desviada para una buena parte de la población” (Gamella y Jiménez (2003:349 y ss.). En torno al cannabis se aprecia sin ningún género de duda un proceso de normalización (entendido como un proceso sociocultural e histórico que ha desembocado en el actual escenario de consumos aceptados) y la normalidad de gran parte de las personas consumidoras (posición social que ocupan las personas consumidoras de drogas) (Martínez Oró 2013).

En este contexto, la Comunidad Autónoma Vasca no ha sido una excepción. Actualmente existen más de ochenta asociaciones cannábicas registradas en el Registro de Asociaciones de esta Comunidad Autónoma. Ello supone un número de personas socias superior a 10.000 personas (Peñalba 2014:14).

Según los datos recogidos en el *Euskadi y Drogas* (2012:147-171), se constata una sensibilidad diferente a la hora de regular de manera diferente a la actual el cannabis o las otras sustancias incluidas en las Listas de los Convenios Internacionales sobre drogas tóxicas, estupefacientes y psicotrópicos. En el caso de estas sustancias, sólo algo más de 1 de cada cinco personas (21%) estaba a favor de la legalización, mientras que casi tres de cada cuatro (73%) se manifestaban en contra. Al analizar esta misma situación en relación al cannabis, aunque existen más personas a favor de un cambio en la política (47%), que quienes se sitúan en contra (45%), la diferencia es mínima. En todo caso, casi la mitad de la población estaría a favor de la legalización de cannabis, mientras que sólo el 21% estaría por la legalización de las otras sustancias.

En el año 2007 casi seis de cada diez personas (58%) de la población era favorable o muy favorable a la legalización de la venta de cannabis, mientras que en el año 2012 esas opciones son el 47%. Por tanto, se aprecia una disminución en el apoyo a esta cuestión. Sin embargo, algo más de seis de cada diez personas (61,5%) están muy de acuerdo o bastante de acuerdo en permitir el cultivo de cannabis para el autoconsumo. De igual modo, prácticamente seis de cada diez personas (59,9%) están muy de acuerdo o bastante de acuerdo, en informar sobre cómo consumir drogas sin que perjudique.

De alguna manera, socialmente se aprecia una sensibilidad para afrontar el fenómeno social de las drogas de manera diferente a como se quiere llevar a cabo desde la política

prohibicionista, no sólo por la disposición de informar sobre cómo consumir drogas sin que sea perjudicial -supone salir del paradigma prohibicionista del *No a la droga* y, por tanto, de la abstención del consumo de drogas, hacia el paradigma de la reducción de daños- caracterizado por aprender a consumir drogas sin que ello perjudique a las personas, sino también por la permisibilidad de cultivo de cannabis para el autoconsumo.

Pese a la existencia de más recursos en torno al cannabis (*grow shops*, revistas especializadas, libros, ferias, páginas web, etc.) y al aumento de los CSC en la última década en Euskadi, se aprecia una bajada importante de los consumos de cannabis en nuestra comunidad, desde el año 2006 hasta la actualidad.

A finales del mes de octubre de 2011, el Ararteko organizó un Foro de Reflexión titulado *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*<sup>4</sup>, donde diversos expertos debatieron sobre estas cuestiones. En las conclusiones de dicho Foro, se afirma que el consumo y la tenencia para el consumo personal no deberían ser motivo de sanción alguna y que es necesario el diseño de fórmulas imaginativas para que las personas adultas consumidoras que no quieran recurrir al denominado *mercado negro*, puedan acceder al consumo. De igual modo se ratifica la necesidad de trasladar a las instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca y a la sociedad vasca, un debate social y unas prácticas capaces de armonizar los derechos de las personas –incluidas las consumidoras de drogas- con los principios del Estado social y democrático de Derecho (Arana 2012 a).

Antes de concluir el año 2011, apenas un par de meses después de la conclusión del citado Foro, todos los grupos presentes en el Parlamento Vasco apoyaron unánimemente la constitución, durante el primer período de sesiones del año 2012, de una ponencia para analizar la regulación de los denominados Clubes Sociales de Cannabis, porque consideraban “necesaria una regulación legislativa del cultivo de cannabis para el consumo propio que tenga en cuenta el respeto a la autonomía personal y el derecho de los no fumadores y que al tiempo garantice una información completa

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_2771\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2771_3.pdf)

sobre las consecuencias en la salud” del cannabis.<sup>5</sup> En la *justificación* de la Admisión a trámite, la totalidad de los grupos parlamentarios en la cámara vasca<sup>6</sup> señalaban que “la ausencia de una regulación de su actividad hace que esas asociaciones se muevan en la ilegalidad y carezcan de seguridad jurídica, una situación que es necesario corregir mediante la regulación legislativa del cultivo de cannabis para el consumo propio”.<sup>7</sup>

El Pleno del Parlamento Vasco aprobó, el primero de marzo de 2012, la Proposición no de Ley 22/2012 donde se señalaba expresamente que “el Parlamento Vasco creará una ponencia específica para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados *clubes sociales de cannabis*. Dicha ponencia estará abierta a la participación de las instituciones públicas implicadas en esa regulación y a expertos en la materia, al objeto de definir un marco de estabilidad y seguridad jurídica de los citados clubes sociales en el desarrollo de su actividad”. Un editorial del periódico de mayor tirada en el territorio histórico de Gipuzkoa hacía la siguiente reflexión: “El consenso constituye la mejor cobertura para que la iniciativa se resuelva con criterios de sosiego y racionalidad, al tiempo que evidencia la existencia de una inquietud compartida por la disfunciones y la inseguridad jurídica generadas en torno a estas asociaciones, registradas como tales para el cultivo y consumo privado de cannabis pero cuyos miembros han sido detenidos e imputados en ocasiones por presunto delito de tráfico de drogas. El hecho de que el consumo no esté penado por la legislación española y de que estos grupos formen parte de un registro tasado en Euskadi hace razonable que se promueva una normativa que regularice definitivamente sus objetivos y limitaciones. La medida no debería entenderse, en cualquier caso, ni como un paso hacia la legalización de las drogas ni como un gesto de tolerancia sin barreras hacia el consumo de marihuana y de hachís”.<sup>8</sup> La ponencia se constituyó el 20 de marzo de 2012 y estaba presidida por el parlamentario Carmelo Barrio. Sin embargo, al adelantarse el cierre de la novena legislatura del Parlamento Vasco, la ponencia se cerró sin terminar su labor.

<sup>5</sup> “Apoyo unánime de los grupos vascos a la regulación del cannabis. Una ponencia parlamentaria diseñará un marco legal para los clubes de fumadores”. *El País*, Sociedad, vida&artes, 22/12/2011, p. 43.

<sup>6</sup> Nacionalistas Vascos, Socialistas Vascos, Popular Vasco, Mixto – Eusko Alkartasuna, Mixto - Ezker Batua Berdeak y Mixto – UpyD.

<sup>7</sup> Boletín del Parlamento Vasco, 30/12/2011, p. 32820, disponible en: [http://www.parlamento.euskadi.net/sm\\_abopvc/DDW?W=boc\\_clave=%2709110201064520111230032820%27](http://www.parlamento.euskadi.net/sm_abopvc/DDW?W=boc_clave=%2709110201064520111230032820%27)

<sup>8</sup> <http://www.diariovasco.com/v/20120302/opinion/cannabis-bajo-20120302.html>

Tras la puesta en marcha de la décima legislatura del Parlamento Vasco, la Comisión de Salud y Consumo decidió en su sesión del 19 de marzo de 2013, la constitución en el seno de dicha comisión de una ponencia “que prosiga con los trabajos realizados por la constituida en la novena legislatura para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados clubes sociales de cannabis”. La primera reunión se llevó a cabo el 7 de mayo de 2013 y, en la reunión del 17 septiembre, se acordaron los nombres de las personas expertas que deberían asistir a la ponencia.

Las personas que han participado en esta ponencia, tanto en la novena como en la décima legislatura son: Iñigo Lamarca (Aranteko), Celina Pereda (Directora de Drogodependencias del GV), Iker Val (EUSFAC), Javier Meana (Catedrático de Farmacología de la UPV/EHU), Victoria Cinto (Viceconsejera de Justicia del GV), Carlos Bouso (Investigador Universidad de Madrid), Koldo Callado (Profesor de Farmacología de la UPV/EHU), Miguel Buen (Viceconsejero de Seguridad del GV), J. Antonio Varela (Director de la Ertzaintza), Francisco de Asís Babín (Delegado del Gobierno Plan Nacional sobre Drogas), Juan Calparsoro (Fiscal Superior del País Vasco), José Luis Díez Ripollés (Catedrático de Derecho Penal, U. de Málaga), Juan Muñoz (Catedrático de Derecho Penal, U. de Málaga), Martín Barriuso (FAC), Javier Elzo (Catedrático de Sociología), Miguel Gutiérrez (Presidente Sociedad Española Psiquiatría), Teresa Laespada (Directora IDD), Xaquín Acosta (Ingeniero Técnico Agrícola), Guillermo López Vivanco (Jefe Servicio Oncología Quirón Bizkaia), Joseba Zabala (Doctor Asesor Drogodependencias (Gasteiz), Ana González Pinto (Jefa Psiquiatría Hospital de Álava), Josu Zubiaga (Viceconsejero de Seguridad GV), Juan Luis Ibarra (Presidente Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, J. Antonio Pérez Arrospide (Experto en toxicomanías), Josep Rovira (Director Área de Drogas ABD), Miren Dorronsoro (Directora de Salud Pública y Adicciones GV), Gabriel Inclán (Exconsejero de Sanidad del GV), Xabier Unanue (Viceconsejero Régimen Jurídico GV), y Xabier Arana (Investigador Doctor del IVAC/KREI).

Desde el año 2012 hasta el 2014, han sido 29 las personas que han tomado parte en la Ponencia parlamentaria. Una parte significativa de quienes han participado, es partidaria de regular esta realidad, con limitaciones y matices que no siempre coinciden. Tras las respectivas comparecencias, algunas de sus aportaciones han sido recogidas en los

medios de comunicación y han contribuido a potenciar la reflexión y el debate, de manera sosegada y sin estridencias, algo quizás impensable hace sólo un par de décadas.

Un primer acercamiento a las aportaciones realizadas por las personas participantes en la Ponencia parlamentaria, evidencia la crítica que la mayoría de las personas efectuaron a la actual política prohibicionista y la necesidad de modificar el actual marco legal – con limitaciones y matices- del cannabis y de las personas consumidoras de esta sustancia, hacia una regulación con criterios diferentes a los actuales. Así mismo, se realizaron propuestas de cómo llevar a cabo los cambios sugeridos.

Según el CIS de septiembre de 2013, a pesar de que actualmente se consumen más drogas en el ámbito estatal que hace veinte o treinta años, entre los tres problemas más importantes que habría en España, solamente el 0,4% de la población encuestada señalaba a las drogas. Y entre los tres que más le afecta personalmente, solamente señalaban las drogas el 0,2%. (Javier Elzo). Estos datos contrastan fuertemente con los que aparecían en la década de los años ochenta donde *la droga* era percibida por la opinión pública como el primer o de los primeros problemas de la sociedad española (Arana 2012b). Por tanto, a pesar de la existencia aspectos polémicos relacionados con algunos consumos de drogas y con las políticas en la materia, se constata un cambio considerable entre la percepción existente hace dos o tres décadas y la percepción actual. Iñigo Lamarca, ararteko de la CAPV, fue quien abrió la primera ronda de comparecencias en la Ponencia parlamentaria, donde subrayó que “no se trata de *despenalizar* el tráfico de esta sustancia, sino *regularizar* a las asociaciones que se autogestionan para alejarse del mercado negro y de protegerlas de manera que sus integrantes no sean imputados”.<sup>9</sup>

El fracaso del denominado prohibicionismo moderno en materia de sustancias incluidas en las Listas de drogas tóxicas, estupefacientes y psicotrópicos, según los objetivos declarados –disminución de la oferta y disminución de la demanda- es una cuestión que se viene repitiendo desde hace ya varias décadas y que diversas personas que han participado en la ponencia, así lo han reconocido (Juan Muñoz, Xabier Arana, Teresa Laespada, Martín Barriuso,...). La constatación del citado fracaso evidencia la

<sup>9</sup> [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/06/05/paisvasco/1338898294\\_673635.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/06/05/paisvasco/1338898294_673635.html)

necesidad de modificar el actual marco legal porque, entre otras cuestiones, resulta absolutamente ineficaz para cumplir con el objetivo propuesto (Teresa Laespada).

A raíz del fracaso según los objetivos declarados, se han implementado nuevas políticas en el ámbito de la Unión Europea y en otras partes del mundo (Juan Muñoz). Así, en el ámbito Europeo, la Recomendación al Consejo sobre la Estrategia en materia de lucha contra la droga (2005-2012) propuso medios totalmente distintos a los empleados hasta ese momento, dando prioridad a la protección de la vida y de la salud de las personas consumidoras, a la mejora de su bienestar y protección, e incrementar la disponibilidad de reducción de daños.

Pese a lo que se piensa, la demanda de un cambio de políticas públicas y de su regulación no es algo novedoso, se vienen dando pasos desde hace más de 25 años, en los casos de las políticas de drogas en Alemania, Holanda y Suiza, relacionado con la mejora de la población consumidora de opiáceos más vulnerable (Josep Rovira). Concretamente, en relación con las políticas en materia de cannabis, se constata una política diferente en Holanda, desde hace más de tres décadas (con la denominada separación de mercados en torno a los *Coffe-shops*) y, más recientemente en Uruguay y en dos Estados de Estados Unidos (Colorado y Washington).

Las personas que han participado en la Ponencia parlamentaria, además de llevar a cabo aportaciones desde diferentes ámbitos –preventivo, reducción de daños, médico, sociológico, jurídico, policial,...-, también han aportado propuestas concretas para regular los CSC.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Juan Luis Ibarra, tras manifestar que su comparecencia no debía entenderse como expresiva de un criterio de dicho tribunal, afirma que aun cuando la actividad considerada como propia de los denominados CSC no constituya un ilícito penal, resulta plenamente compatible con esa conclusión la apreciación jurídica de que el cultivo, la producción y la distribución de sustancias cannabinoides incurran en un ilícito administrativo si se lleva a cabo al margen o con infracción del régimen legal de intervención administrativa en la actividad de los particulares. Por tanto, en su opinión, la CAPV carece de competencia normativa para modificar la legislación estatal señalada.

Es necesario potenciar un debate sobre el cannabis sin temor ni prejuicios, no en plan dicotómico –ilegalización completa o liberalización total- como únicas alternativas posibles. El cannabis es una droga y, por tanto, deber estar sujeta a estricto control, además de incrementar toda tarea preventiva que proteja a la población del uso y consumo de cannabis, especialmente a las personas menores de edad y a la población especialmente vulnerable (Teresa Laespada).

Una regulación de estas características debería ser muy cuidadosa para evitar que los CSC se pudieran convertir en tapaderas de la distribución indiscriminada de drogas. De igual modo, la regulación en materia de los CSC se inscribe dentro de las políticas y programas de reducción de daños en materia de drogas (Díez Ripollés).

Los objetivos deseables con la regulación del cannabis serían: primero, arrebatar el máximo del mercado del cannabis a las mafias y al narcotráfico; segundo, proporcionar seguridad y garantía a la ciudadanía mayor de edad en el acceso al cannabis; y tercero, no alterar la línea de consumo y, en todo caso, especialmente, no alterarla en el consumo reciente y de riesgo (Josep Rovira).

Según Juan Muñoz, basándose en el Dictamen emitido por Díez Ripollés y Juan Muñoz (2012), el contenido de la regulación de los CSC debería atender a los siguientes requisitos:<sup>10</sup> Las personas socias han de ser mayoritariamente consumidoras estables no abusivas de cannabis, adecuadamente acreditadas –personas concretas, mayores de edad- y que hagan un uso responsable de la sustancia. La estructura asociativa de la *autoorganización* del consumo debería ser una sociedad cooperativa de personas consumidoras y usuarias –capaz de prevenir tanto la difusión indiscriminada de cannabis como los consumos considerados ilegales-. En este contexto, llevarán a cabo el mayor número de actividades relacionadas con el proceso de producción y distribución, sin recurrir al mercado ilegal. Las aportaciones sociales y cuotas periódicas por consumo, han de responder a las necesidades de funcionamiento y nunca se podrán distribuir beneficios. También se ha de implantar programas de cumplimiento que posibiliten la interrupción inmediata de la distribución, en los casos en que se detecta

<sup>10</sup> En el apartado referente a la legislación estatal, también se profundiza sobre estos requisitos.

difusión indebida de la sustancia. La sociedad debe garantizar un consumo controlado y responsable. De igual modo, el cannabis distribuido ha de tener las cualidades que minimicen los riesgos sanitarios, y debe suministrarse en condiciones que prevengan consumos abusivos.

Desde un punto de vista de Salud Pública, sin perjuicio del gran paso que supondría regular este tipo de clubes, hay que desarrollar otras áreas de actuación como, por ejemplo, frenar la frecuencia de los consumos de cannabis, retrasar la edad de inicio, sacar el consumo de la vía pública, y actuar con los menores y las familias (Joseba Zabala). Para ello propone: a) regularizar el uso de cannabis para que tenga el menor impacto posible en la sociedad; b) privatizar el consumo de cannabis a través de los clubes privados de consumo (evitar la denominación de Club Social), de pequeño formato; c) No debe haber ningún tipo de patrocinio de la narcoindustria; d) Evitar el cannabis químico de alta graduación, e impulsar el cannabis ecológico; e) Establecimiento de normas, como se ha hecho con el tabaco, en relación con las personas trabajadoras de los clubes y lugares de consumo; f) Establecer una fiscalidad (licencia municipal, pago de IVA, etc.)

Una propuesta para afrontar la cuestión de los CSC y de las actuales plantas cultivadoras legales o paralegales, puede ser la otorgación de estatus de legalidad “*ad experimentum*” con las condiciones, detalles y restricciones que parezcan convenientes, por ejemplo, para fines recreativos, sin ánimo de lucro, limitado a las personas asociadas y a personas por éstas invitadas, rechazo del proselitismo o de incitación al consumo, etc. Posteriormente, a los seis o nueve meses de haberse realizado “*ad experimentum*”, por iniciativa del lehendakari invitaría a que se formara una Comisión de estudio que, en el plazo de seis meses entregara un Informe donde, por un lado, se evaluara el resultado de la licitud de los CSC y plantas cultivadoras, con las acomodaciones que pareciera oportuno y se propusiera al Parlamento cuál habría de ser su estatus legal definitivo; y por otro lado, se propusieran soluciones realistas para que los actuales consumidores no inscritos en los CSD tuvieran acceso legal y controlado al cannabis, con especial incidencia en los que tienen riesgo de exclusión social (Javier Elzo).

La regulación conllevaría, por un lado, la involucración de las propias personas consumidoras de cannabis, en la elaboración de propuestas factibles de organización responsable y, también, de reducción de riesgos y daños; por otro, el establecimiento de un modelo restrictivo de clubes, entre otras variables, a través de un órgano regulador que nos daría o nos debería dar transparencia sobre cómo es su funcionamiento y, en todo caso, en que nunca haya lucro; finalmente, la existencia de medidas restrictivas – son la base del modelo regulador- y de buenas prácticas organizativas, que permitan estancar accesibilidad en personas consumidoras e introducir medidas de reducción de riesgos y daños (base de las políticas de salud pública que se han aplicado con buenos resultados, por ejemplo, en el caso de los consumos de heroína) (Josep Rovira).

Desde el ámbito de la seguridad, algunos de los riesgos a considerar en una futura legislación de estas características serían: la finalidad de las asociaciones cannábicas, el tamaño de las mismas, localización de la plantación (número limitado de personas socias, número de plantas por cada persona socia, etc.), las funciones de autorización y registro, así como la seguridad y vigilancia de las plantaciones, así como su control (seguridad privada, cámaras, etc.) (Josu Zubiaga y Rodrigo García Azurmendi).

En principio, la regulación de los CSC va dirigida a que las personas consumidoras de ese tipo de sustancias no se van involucradas en actividades ilegales y, por tanto, deberían cumplirse criterios que respeten o que contemplen la salud pública y también la seguridad. Sin embargo, dicha regulación debería englobarse en una propuesta de mayor amplitud relacionada con la normalización de otras sustancias (Miguel Gutierrez). La regulación de los CSC es una medida muy pequeña, aunque efectiva, si bien lo que debería abordarse es la modificación global de la política en materia de drogas (Díez Ripollés).

En un escenario de regulación es muy importante el control de la producción de cannabis (Xaquín Acosta). Todo este proceso requiere de un control interno –del propio CSC- y de un control externo –por parte de las diversas Administraciones con competencias-. Desde el punto de vista del control interno, el *Código de Buenas Prácticas de los CSC*, así como el *proyecto de cultivo o informe de previsión*, son dos recursos adecuados que pueden servir de hoja de ruta para cumplir con los objetivos

propuestos. Desde el punto de vista del control externo, las diversas Administraciones con competencia deberían llevar a cabo la supervisión correspondiente.

Dentro del proyecto de Ley sobre Adicciones, en el apartado de los derechos de las personas consumidoras, se hace una propuesta para regular por el correspondiente reglamento este tipo de CSC, en el marco de la reducción de daños (Xabier Arana). Según señaló la Directora de Salud Pública y Adicciones del GV, desde el actual ejecutivo vasco se pretende abordar esta cuestión mediante el citado proyecto de ley, en el cual ya está trabajando la Administración.<sup>11</sup> Siguiendo los criterios jurisprudenciales, se atenderá a acotar el número de personas socias y de dispensación, regular los aspectos de ingreso e identificación de estas personas y, en todo caso, que no se consuma en espacios públicos.

La Ponencia del Parlamento Vasco *para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC*, ha finalizado su recorrido con un texto donde aparecen las conclusiones de la misma, así como unas recomendaciones. Las conclusiones evidencian la realidad existente en materia de consumos y de legislación en materia de cannabis, de políticas de drogas, así como de la presencia y la labor de los CSC. En relación con los consumos de cannabis, tras constatar que se han ido convirtiendo en una *realidad cotidiana* en Euskadi, manifiesta la preocupación por los riesgos que puede suponer a la salud una sustancia que no es una inocua y que, por tanto, es necesario poner en práctica medidas de prevención y de reducción de la oferta, para retrasar al máximo la edad de inicio y también para un consumo responsable.

En materia de legislación relacionada con el cannabis, se reconoce que ésta no ha conseguido evitar el consumo, ni ofrece un soporte legal seguro y comprensible. En cambio, sí ha generado inseguridad jurídica respecto a la producción y al consumo de cannabis. Todo ello, exige una reflexión sobre nuevos modelos de regulación jurídico-administrativo que permite el consumo informado, libre, responsable y sometido al control de las administraciones públicas.

<sup>11</sup> En el apartado referente a la legislación en la CAPV, se profundiza y actualiza la cuestión.

Del mismo modo se realiza una sucinta referencia a las políticas en materia de drogas que deben estar científicamente fundamentadas y ser integrales, intersectoriales y participativas y, de igual modo, deben estar orientadas a la protección de la salud, sobre todo, de las personas menores de edad. La adecuada información sobre las distintas sustancias y usos, las nuevas realidades sociales y los nuevos patrones de consumo, son otros aspectos clave que deben estar presentes en las políticas de drogas. Las bases de dichas políticas de drogas son los derechos individuales –de las personas que consuman y de las que no-, y la profundización en los principios y libertades del Estado social y democrático.

En las conclusiones se señala que los CSC –iniciativa con origen en la sociedad civil que, en base a unas buenas prácticas, definidas y desarrolladas en los últimos años- han venido adquiriendo una filosofía de auto regulación/autogestión. Se reconoce que los CSC pueden contribuir con su experiencia a una regulación de sus actividades, combinando el respeto a las libertades individuales y a la protección a la salud, incluyendo medidas de reducción de riesgos. También se asevera que la regulación de las actividades de los CSC y el cultivo para el consumo colectivo de las personas socias, puede resultar viable dentro del marco competencial vasco. Una regulación de estas características es una posible alternativa para actualizar las políticas de drogas realizadas por la Administración y para garantizar que las personas consumidoras mayores de edad –y carentes de diagnóstico de patología mental- puedan consumir dentro de un marco legal con seguridad jurídica, donde se establezcan derechos y obligaciones de cara al consumo.

Al mismo tiempo, se afirma que los CSC, en la medida que dispongan de un marco jurídico-administrativo concreto, desde su experiencia, podrán llegar a cumplir con los requisitos y principios de la reducción de riesgos asociados con consumo de sustancias y, por tanto, ser sujetos corresponsables en la protección de la salud pública.

Finalmente, se hace una clara alusión a que el uso lúdico de cannabis no debe confundirse con su utilización medicinal y/o terapéutica.

Las recomendaciones de la Ponencia del Parlamento Vasco van dirigidas fundamentalmente al Gobierno Vasco, a los CSC, a las Cortes españolas, a la Administración de Justicia, a las Administraciones Públicas vascas.

Al Gobierno Vasco le insta -es decir, le urge la pronta ejecución- a dar los pasos necesarios, en el ejercicio de sus competencias, para avanzar en un sistema propio que ofrezca garantías y seguridad jurídica en la actividad de los CSC, basado en los principios de las políticas de reducción de daños, dentro de un marco de derechos y obligaciones de las personas consumidoras. De igual modo, el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias, deberá proceder a analizar y, en su caso, abordar, aquellos desarrollos normativos que contribuyan a dar una solución a la citada actividad. En este contexto, se insta al Gobierno Vasco a que la futura Ley de Adicciones y sus reglamentos de desarrollo, contemplen la cuestión, de manera que se establezcan normas, programas y protocolos de actuación al respecto.

Mientras no se ponga en marcha una regulación de esas características, el Parlamento Vasco insta a los CSC a que establezcan mecanismos de autorregulación y buenas prácticas.

A las Cortes españolas, al Gobierno Vasco y a la Administración de Justicia, insta a revisar no sólo la normativa, sino también las instrucciones que la interpretan, en aras a aportar un soporte legal seguro y comprensible, evitando la inseguridad jurídica.

Recomienda a las Administraciones Públicas vascas a efectuar un especial esfuerzo de seguimiento, coordinación y evaluación de la aplicación de la regulación de los CSC. De cara a concretar la coordinación administrativa, reconoce la oportunidad de la creación, en el seno del Gobierno Vasco, de una Comisión Interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los CSC, con el objetivo de hacer un seguimiento y una evaluación de su funcionamiento.

Aun tratándose de regular un espacio de libertad individual, y con el objeto de proteger a las personas y aplicar una política de reducción de daños, al tiempo que se legisla la materia, las administraciones –con competencias y comprometidas en la promoción de la salud y prevención de las adicciones- deben intensificar el esfuerzo público en campañas de promoción tendentes a limitar el consumo de cannabis y otras sustancias potencialmente peligrosas para la salud.

También asevera rotundamente que los usos medicinales y/o terapéuticos deberán quedar excluidos del ámbito de los CSC.

En resumen, *la Ponencia para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC*, enmarca las conclusiones y propuestas dentro de la una política de drogas científicamente fundamentada, integral, intersectorial y participativa, orientada a la protección de la salud –muy especialmente de las personas menores de edad-, al respeto de los derechos de las personas, y a la profundización de los principios y libertades del Estado social y democrático.

Se constata el fracaso de la actual política prohibicionista en relación al cannabis, a la vez que se exige una reflexión sobre nuevos modelos de regulación que permitan el consumo responsable, sometido al control de las administraciones públicas.

En este contexto de fracaso de las políticas actuales, de consumos de cannabis y de otras sustancias, de necesidad de políticas públicas basadas en la protección de la salud y de los derechos y libertades propios del Estado social y democrático de Derecho, esta Ponencia Parlamentaria afirma que la regulación de las actividades de los CSC y el cultivo para el consumo colectivo de las personas socias puede resultar viable dentro del marco competencial vasco, además de poder ser una alternativa para actualizar las políticas de drogas y para garantizar que personas mayores de edad y carentes de diagnóstico de patología mental, puedan consumir dentro de un marco legal con seguridad jurídica, derechos y obligaciones.

Desde estas premisas, los CSC que han venido adquiriendo una filosofía de auto regulación/autogestión, en la medida que dispongan de un marco jurídico-administrativo concreto, podrán llegar a cumplir con los requisitos y principios de la reducción de riesgos y, por tanto, ser sujetos corresponsables en la protección de la salud pública.

Para ello, el Parlamento Vasco urge -al Gobierno Vasco, a las Cortes españolas, a la Administración de Justicia, a las Administraciones Públicas vascas, y a los propios CSC- la pronta puesta en marcha de medidas concretas ya detalladas, todo ello, desde la prevención, la reducción de daños, la protección de la salud, entroncadas en los

derechos y libertades fundamentales propias del Estado social y democrático de Derecho y, como no podría ser de otra forma, en el marco competencial propio.

## 2. Legislación:

### 2.1. *Ámbito internacional*

Aunque existen convenios internacionales en materia de este tipo de sustancias, a continuación se va a hacer referencia a los convenios formalizados tras la II Guerra Mundial, es decir, a la Convención Única sobre estupefacientes (1961), al Convenio sobre sustancias psicotrópicas (1971) y a la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988). La Convención Única de 1961 es considerado el texto básico porque en ella se sintetiza los anteriores convenios internacionales desde principios del siglo pasado.

El Preámbulo comienza con una referencia a la preocupación que tienen las Partes suscriptoras de la misma “por la salud física y moral de la humanidad”, reconocen “que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor” y que la toxicomanía “constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad”. Son “conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal”, basan la eficacia de “las medidas contra el uso indebido de estupefacientes” en una “acción concertada y universal”, que posea “una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes” y, finalmente, expresan el deseo de pactar una Convención “que sea de aceptación general” para sustituir a los anteriores tratados existentes “por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constante”. Con la mención en el Preámbulo a preocupación por la salud física y moral de la humanidad, se hace una clara “fusión entre el discurso médico y el moralizador”, fenómeno éste característico del modelo intervencionista en materia de drogas durante los años centrales del pasado siglo.

En la base filosófica de este Convenio, más que una preocupación por la salud de la humanidad, existe una imposición de un determinado discurso sobre el fenómeno social de las drogas, en virtud del cual sólo se permite el *uso médico* -potenciación del

discurso médico- y todo lo demás es *uso indebido* y, consecuentemente, tiene que ser perseguido -potenciación del discurso jurídico-, no en base a criterios preventivos o de salud, sino por razones económicas y políticas.

La Convención Única de 1961 pone especial énfasis en la prohibición de tres tipos de cultivos (art. 22): la adormidera, el arbusto de coca y la planta del cannabis. Dispone que, en virtud de las condiciones existentes en un determinado territorio, si una Parte cree que la prohibición de estos cultivos resulta la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte prohibirá esos cultivos. Nuevamente nos encontramos ante una distorsión de la realidad, donde el peso de la protección de la *salud pública* se centra en la prohibición del cultivo de determinadas sustancias -no de todas- que producen dependencia, justamente las cultivadas en los Estados llamados periféricos.

La lucha contra el tráfico ilícito y las disposiciones penales aparecen recogidas en los arts. 35 y 36 de la Convención. En el primero de estos arts., se exponen los criterios de actuación contra dicho tráfico ilícito, siempre –“teniendo debidamente en cuenta sus regímenes constitucional, legal y administrativo”- de las Partes. Se potencia en el plano estatal “una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito”, y también proclama ayuda mutua y cooperación internacional para realizar dicho cometido.

Por medio de las disposiciones penales del art. 36, “cada una de las Partes se obliga” a criminalizar todo el ciclo de los estupefacientes, incluida la posesión, resaltando en el número 2.a), que cada delito de este tipo, si se comete en varios Estados diferentes, se considerará como delito distinto. En este tipo de delitos, la participación, la tentativa, los actos preparatorios y las operaciones financieras son considerados como delitos. En la base donde se cimientan las disposiciones penales de la Convención, se observa con total nitidez la no presencia del principio de intervención mínima, ni la aplicación de la pena como *ultima ratio*, sino una criminalización totalmente desproporcionada e irracional para la cuestión que se quiere abordar. En el art. 37 prevé la aprehensión y decomiso de toda sustancia y utensilio empleado para la comisión de cualquier delito de los tipificados en el art. 36.

El cannabis está incluido en la Lista I (sustancias que se suponen más adictivas y nocivas) y en la Lista IV (sustancias consideradas más peligrosas, excepcionalmente adictivas y que provocan graves efectos negativos) Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma (2014:25).

Según el apartado 2º del art. 1 de la Convención Única de 1961, se considerará, a los fines de la Convención, que un estupefaciente ha sido “consumido” cuando haya sido entregado a una persona o empresa para su distribución al por menor, para uso médico o para la investigación científica; y la palabra “consumo” se entenderá en consecuencia. Por tanto, este concepto de consumo, no es el mismo que consumo para uso personal. El Convenio sobre sustancias psicotrópicas (1971) está inspirado en la misma filosofía prohibicionista de la Convención Única (1961) y su novedad principal estriba en la incorporación de las sustancias psicotrópicas a este tipo de convenios internacionales. En relación con el cannabis, su principio activo –THC- se empieza a fiscalizar desde la entrada en vigor de este Convenio.

La Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988), en su Preámbulo, recoge la preocupación por los efectos del tráfico de drogas y la cada vez mayor capacidad -por parte de los traficantes- para corromper las estructuras políticas y financieras, donde –en ocasiones- llega a afectar directamente a la estabilidad, seguridad y soberanía de los Estados. Igualmente expresa la pretensión de “fortalecer y complementar” lo dispuesto en los anteriores Convenios, con la finalidad de afrontar “la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias”. Pese al grave empeoramiento de la situación, fundamentalmente debido a la política prohibicionista, la Convención en ningún caso hace una evaluación y una crítica que lleve a cuestionarse dicho modelo de actuación en el seno de las Naciones Unidas.

La finalidad de la Convención aparece recogida en el art. 2 párrafo 1º de la misma: promocionar la cooperación entre los Estados para enfrentarse eficazmente al fenómeno del tráfico ilegal, en su dimensión internacional, exigiendo para ello a las Partes tomar las medidas precisas para poder realizar dicho objetivo, en concordancia con los ordenamientos jurídicos internos. Pese a incidir en los apartados 2º y 3º del mismo artículo, en un respeto a los principios de soberanía y territorialidad, en virtud de los cuales no se intervendrá en asuntos internos de otros Estados, la práctica ha demostrado

frecuentemente que, la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, ha servido de excusa para la intervención en otros Estados soberanos.

Los actos delictivos se detallan en el art. 3 de la Convención de Viena de 1988, los cuales deben ser tipificados como delito en el derecho interno de las Partes: se observa nuevamente, por un lado, continuidad respecto a convenios anteriores y, por otro, variaciones dignas de mención. Dentro de los aspectos continuistas, sigue siendo delito el cultivo, producción, fabricación, distribución, venta, entrega, corretaje, transporte importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica. También se considera delito la posesión, no solamente cuando está destinada a los actos enumerados anteriormente, sino incluso, según el párrafo 2º de dicho art., deberá tipificarse como delito la posesión, adquisición o cultivo para el consumo personal.

Como han puesto de manifiesto Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma (2014:70), “existen buenos motivos para poner en tela de juicio el modelo prohibicionista para la fiscalización del cannabis impuesto en los tratados”. A juicio de estos autores, la propia inclusión del cannabis en los Convenios Internacionales fue consecuencia de procedimientos cuestionables y pruebas discutibles. Desde ese período hasta la actualidad no se ha llevado a cabo una revisión que responda a las normas y las bases científicas aceptadas actualmente y, además, la implementación de la política prohibicionista en materia de cannabis no ha tenido ningún efecto a la hora de reducir el alcance del mercado.

## 2.2. *Ámbito europeo*

El 11 de noviembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la UE la *Decisión Marco relativa al establecimiento de disposiciones mínimas a los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico de drogas*. Consta de 9 considerandos y de 11 artículos donde se recogen, entre otras cuestiones, los delitos relacionados con el tráfico ilícito y precursores, posibilidad de agravantes y atenuantes, la responsabilidad y sanciones aplicables a las personas jurídicas, competencias y enjuiciamiento por parte de los Estados miembros de la UE y, finalmente, aplicación e informes a realizar.

El cuarto considerando menciona el principio de subsidiariedad: es decir, que la actuación de la UE se centre en los delitos más graves en materia de tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, al analizar las conductas delictivas (art. 2) y las sanciones correspondientes (art. 4), dicho principio queda extremadamente mermado. Las conductas punibles son: a) producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, oferta para la venta, distribución, venta, entrega en cualquier condición, corretaje, expedición, envío en tránsito, transporte y la importación o exportación de drogas; b) cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta del cannabis; c) posesión o adquisición de cualquier droga con el objeto de efectuar alguna de las actividades enumeradas en la letra a); y, d) la fabricación el transporte o la distribución de precursores, a sabiendas de que van a ser utilizados en la producción o la fabricación ilícitas de drogas o para dichos fines. La expresión del punto a) *la entrega en cualesquiera condiciones*, añadida a la suma de las demás conductas, puede suponer la criminalización de comportamientos despenalizados por la jurisprudencia (consumo compartido, etc.)

En virtud de lo recogido en el apartado 2 del art. 2, estas conductas no serán sancionables si se destinan exclusivamente para el consumo personal, tal y como lo defina la legislación estatal. Por tanto, la legislación europea no obliga a los Estados miembros a sancionar este tipo de conductas cuando se destinen exclusivamente para consumo personal, según aparezca éste definido en la legislación interna del país.

Desde finales de los años noventa hasta la actualidad, se aprecia un importante avance en el ámbito de las políticas de la Unión Europea en materia de drogas. La entrada en vigor del *Tratado en Ámsterdam*<sup>12</sup> significó un nuevo impulso en políticas de drogas porque, en el ámbito de la salud pública, el art. 152 de dicho Tratado permitió un protagonismo mayor a la Comunidad, al tener la posibilidad de contemplar las políticas estatales y encaminarlas hacia la mejora de la salud pública. Además este art. 152 dedico un párrafo –de manera exclusiva e independiente- a las drogas.<sup>13</sup> Para Calvete (2000:43), ello “supone un cambio cualitativo respecto a la redacción anterior en la que sólo se hacía una mención al hablar de la prevención de enfermedades. Este nuevo

<sup>12</sup> El *Tratado de Ámsterdam* (1997) entró en vigor en el año 1999.

<sup>13</sup> “La Comunidad completará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas...”.

enfoque sólo cabe interpretarlo como fruto del deseo de los firmantes de dar una mayor relevancia al asunto, posición que hay que compartir. El enfoque que hasta ahora se ha mantenido en la Comunidad sobre este asunto ha sido, sobre todo, el de la cooperación policial, es decir, desde el prisma de los delitos y la conflictividad social que este problema genera en cuanto traspasa las fronteras; la redacción actual del artículo 152, según la cual la Comunidad complementará las acciones dirigidas a ‘reducir los daños a la salud producidos por las drogas’<sup>14</sup>, supone un cambio en dicho enfoque situando el problema de las drogas en el campo de la salud pública, sin que ello signifique descuidar los demás aspectos”.

La entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*<sup>15</sup> tuvo una influencia positiva respecto al fenómeno social de las drogas porque reforzó “la capacidad de la UE para actuar en diversos ámbitos de la política sobre drogas” (OEDT 2010:24), desde la perspectiva de salud pública. Así, el art. 168.1 del *Tratado de Lisboa* mantiene literalmente la referencia a la reducción de daños a la salud producidos por las drogas, recogido anteriormente, como se ha señalado en el párrafo anterior, en el art. 152 del *Tratado de Ámsterdam* (Arana 2012, b: 68-75).

En resumen, la referencia del art. 152 del *Tratado de Ámsterdam* y del art. 168 del *Tratado de Lisboa* da la posibilidad, por parte de la Comunidad, de completar la labor de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas (incluida la información y la prevención), y es muy relevante porque supone la aceptación de dichas políticas y programas. Como hemos ya señalado, Estievenart (2006) considera que ello supone un cambio de enfoque del fenómeno de las drogas, al situarlo en el ámbito de la salud pública, aunque sin descuidar otros aspectos.

La importancia y la referencia a la reducción de daños, aparece recogido tanto en ámbito europeo como en el estatal. La Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo Estrategia europea contra la droga (2005-2012). Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga, más conocido como el *Informe Catania*, en

<sup>14</sup> Según Estievenart (2006:23), “por primera vez en el campo de la salud pública, la noción de ‘reducción de los daños’ fue reconocida y consagrada en el texto legal fundamental de la Unión Europea”.

<sup>15</sup> Firmado en Lisboa en diciembre de 2007, entró en vigor en diciembre de 2009, y sustituyó al proyecto de Constitución Europea.

su punto 1, apartado t), recomienda de cara a la Estrategia europea en esta materia y, en general, en relación con la política de la Unión Europea sobre drogas, “incidir mucho más en los aspectos de la reducción de daños, la información, la prevención y el cuidado y atención a la protección de la vida y de la salud de las personas con problemas derivados del consumo de sustancias ilícitas, y definir medidas para evitar la marginación de las personas afectadas en lugar de aplicar estrategias represivas al límite de la vulneración de los derechos humanos fundamentales y que, con frecuencia, los han vulnerado” (Catania 2004:6-7).

De igual modo, el *Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga (2013-2016)* afirma que, entre los objetivos de la *Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga (2013-2020)*, está la contribución a reducir de forma cuantificable el consumo de drogas, la dependencia de las drogas y los riesgos y daños causados por la droga a la salud y a la sociedad. En el ámbito estatal, el *Plan de Acción sobre Drogas (2013-2016)* contempla, entre los objetivos generales, la reducción de daños asociados al consumo donde, una de las cuestiones más valoradas –dentro de los Planes Autonómicos de Drogas- es la promoción de intervenciones específicas en entornos de ocio dirigidas a jóvenes consumidores para reducir los riesgos derivados de los consumos.

### 2.3. *Ámbito estatal*

#### 2.3.1. *Legislación administrativa*

La legislación administrativa más importante en la materia se concreta en: a) Ley 17/1967, de 8 de abril, sobre estupefacientes; b) Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, sobre Fabricación, distribución, prescripción dispensación de sustancias y preparados psicotrópicos; c) Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios; y d) Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La Ley de Estupeficientes de 1967, en su art. 22, hace referencia a que no se permitirán otros usos de los estupeficientes que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados con arreglo a la presente ley. Esta ley, por tanto, considera prohibido modificar un consumo autorizado por otro para el que no se ha pedido nueva autorización.<sup>16</sup> Sin embargo esta afirmación no se refiere al consumo privado. Tampoco en el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, sobre Fabricación, distribución, prescripción dispensación de sustancias y preparados psicotrópicos, ni en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitario, hay referencia alguna que declare ilegal el consumo de estupeficientes o sustancias psicotrópicas (Díez Ripollés y Muñoz Sánchez (2012).

La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/1992 considera infracción grave contra la seguridad ciudadana la tolerancia, el tolerar el consumo ilegal o el tráfico de drogas tóxicas, estupeficientes o sustancias psicotrópicas en locales o establecimientos, o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos (art. 23. i). De igual modo, es una infracción grave a la seguridad ciudadana, el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita de este tipo de sustancias, aunque no estuvieran destinadas al tráfico siempre que no constituya infracción penal (art. 25.1 LOPSC). En estos casos, está prevista la posibilidad de suspensión de la sanción, siempre y cuando la persona infractora se someta a un tratamiento de deshabituación en un centro o servicio debidamente acreditado. Aspecto éste que ha sido muy criticado por las propias personas consumidoras de cannabis y otras sustancias porque, una gran parte de las personas consumidoras de cannabis no tienen ninguna necesidad de someterse a tratamiento y, además, tiene efectos colaterales en el ámbito de la salud –aumentando las listas de espera en servicios sanitarios ya de por sí saturados- y de las políticas sobre drogas –aumentando artificialmente las cifras de personas que van a tratamiento por no pagar la correspondiente multa- (Arana 2005). La sanción prevista actualmente por la comisión de una falta grave contra la seguridad ciudadana, oscila entre los 300,5 y los 6.010 €, además, según se recoge en el art. 28.2

<sup>16</sup> La segunda parte de este art. 22 señala: Los estupeficientes deberán ser usados o consumidos precisamente para el objeto con que hayan sido suministrados por el Servicio o dispensados por las farmacias, considerándose prohibidos cualquier cambio o consumo, aunque se lleve a cabo por la misma persona o Entidad que haya obtenido legalmente los estupeficientes, a no ser que se obtenga, también reglamentariamente, la autorización o la prescripción necesaria para el nuevo uso o consumo.

LOPSC, las infracciones relacionadas con el art. 25 LOPSC podrán sancionarse también con la suspensión del permiso de conducir vehículos de motor hasta tres meses y con la retirada del permiso de armas.

El actual proyecto de LOPSC,<sup>17</sup> en esta materia muestra básicamente una línea continuista con la LOPSC actual, al seguir considerando infracciones graves a la seguridad ciudadana, el consumo o la tenencia ilícitos de este tipo de sustancias, 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 lugares citados (art. 36.17 proyecto LOPSC), y la tolerancia del consumo ilegal o el tráfico de estas sustancias en locales o establecimientos públicos, o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos (art. 36.21 proyecto LOPSC).

Al mismo tiempo se aprecian cambios relacionados, por una parte, con la desaparición de la suspensión de la sanción por sometimiento a tratamiento de deshabituación (art. 25.2 LOPSC); y por otra parte, con la inclusión, entre las sanciones graves, de la ejecución de actos y plantación y cultivo ilícitos de este tipo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, no constitutivas de delito (art. 36.20 proyecto LOPSC). El art. 35.23 del anteproyecto de LOPSC, donde también se hacía referencia a plantación y cultivo, no recogía la frase “*en lugares visibles al público*”, por tanto, cualquier acto de plantación y cultivo ilícito iba a ser considerado como una sanción grave a la seguridad ciudadana. Sin embargo, con la redacción actual del proyecto de LOPSC, la plantación y el cultivo de este tipo de sustancias, siempre que no estén en lugares visibles al público, no serán sancionados por la LOPSC.

La inclusión en el anteproyecto de LOPSC de los actos de plantación y cultivos ilícitos, como sanción grave a la seguridad ciudadana, ha sido considerado por miembros diferentes asociaciones de CSC y otros sectores del ámbito social y académico como un ataque directo a un sector de las personas consumidoras de cannabis, acostumbradas a tener sus plantas para consumo propio y, sobre todo, a los CSC, como medida de

<sup>17</sup> Ha sido ya aprobado en el Congreso de los Diputados, falta su aprobación por el Senado.

presión para que abandonen en la práctica algunos de los objetivos propuestos en sus propios estatutos.

En resumen, actualmente en el ámbito administrativo se considera infracción grave a la seguridad ciudadana la tolerancia del consumo ilegal o el tráfico en locales o establecimientos públicos o la falta de diligencia en orden a impedirlos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos (art. 23.h LOPSC), el consumo -cuando éste se lleva a cabo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos-, y también la tenencia ilícita (art. 25.1 LOPSC).

Los CSC son asociaciones privadas donde está restringida la entrada a cualquier persona que no sea socia. Reiterada Jurisprudencia ha matizado que un establecimiento público se caracteriza por la “posibilidad indiscriminada de acceso y entrada al mismo”, cuestiones éstas muy alejadas de las características de los CSC recogidas en sus estatutos.

En relación con la tenencia ilícita, la S. 28/09/1998, de la Sala III del TS entendió que la tenencia sancionada en el art. 25.1 LOPSC es toda la no destinada a los usos permitidos por la Ley de Estupefacientes de 1967 y que no constituya un delito para el Código Penal. Sin embargo, esta decisión es muy criticable desde muchos puntos de vista. La aplicación al derecho administrativo sancionador de los principios del Derecho Penal – línea en la que reiteradamente insiste la jurisprudencia constitucional y administrativa, aunque señale que su traslado no puede hacerse de manera automática- determina la necesidad de respeto, también en materia administrativa, del criterios de ofensividad y, en consecuencia, la constatación para afirmar la presencia de una infracción contra la seguridad ciudadana no sólo del comportamiento directamente descrito en la Ley, sino la afección del bien jurídico que se quiere tutelar: la seguridad ciudadana. Esto debería llevar a entender que la tenencia administrativamente constitutiva de infracción contra la seguridad ciudadana tendría que ser una tenencia que pueda poner en peligro el bien jurídico, algo sólo posible si se hace en público una exhibición u ostentación de la misma. De aceptarse esta línea de interpretación, que parece muy razonable y coherente con los principios del Estado social y democrático de Derecho, la persona consumidora no incurriría en infracción contra la seguridad ciudadana por el mero hecho de poseer la sustancia para el consumo personal.

El consumo llevado a cabo en el interior de los CSC, es decir, el realizado en un lugar privado, de acceso permitido únicamente a personas mayores de edad consumidoras de cannabis, cabría afirmar que contribuye a prevenir una de las infracciones previstas en la LOPSC, como es la prohibición del consumo en lugares públicos, recogido en el art. 25.1 LOPSC. Circunstancia ésta que debería ser muy tenida en cuenta por la Administración competente para la persecución de estas infracciones a la hora del ejercicio de su potestad sancionador. Una potestad de la que, ciertamente, la ley no declara taxativamente su ejercicio discrecional (aunque según el art. 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora,<sup>18</sup> la formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento), pero respecto de la que tampoco se indica legalmente que no puede regirse, en cuanto a su persecución, por el de oportunidad frente al criterio de legalidad que rige en el proceso penal, como parece perfectamente defendible para un importante sector de la doctrina.

Entre los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana, tanto el anteproyecto como el proyecto de LOPSC, mencionan el principio de oportunidad. Gómez Tomillo y Sanz Rubiales (2013), al analizar el estado de la discusión en relación con este principio, esto es, “la idea conforme a la cual abrir un procedimiento sancionador e imponer una sanción dentro de él y ejecutarla constituye una potestad discrecional de la Administración, no un deber jurídico”, reconocen el debate existente sobre esta cuestión, pero entienden que de *lege lata* y con importantes matices, es indiscutible su existencia, desde el punto un punto de vista práctico (imposibilidad material de sancionar y de expedientar a todos los infractores), y desde un punto de vista jurídico (deben distinguirse los casos donde la ley no prevé el deber de sancionar –en estos supuestos resulta incuestionable la vigencia del principio de oportunidad-, y aquellas otras hipótesis en las que existe una norma que expresamente impone tal deber –aunque el tratamiento es más complejo, existe “un pequeño margen al citado principio”-).

<sup>18</sup> Texto consolidado, última modificación, 30 de diciembre de 2013.

El principio de oportunidad recogido en el proyecto de LOPSC se enmarca dentro de estos últimos supuestos, es decir, la propia norma impone expresamente el deber de sancionar. Sin embargo, en los casos relacionados con drogas, podría aplicarse el principio de oportunidad en coherencia con lo recogido en el denominado *Informe Catania* del Parlamento Europeo (Catania 2004:4-7) en el que se indica que cada uno de los problemas relacionados con la droga exige un enfoque específico, ya que un enfoque generalizado socavaría la credibilidad de todos los aspectos parciales de la política sobre drogas. E, igualmente, podría ir en concordancia con el punto 1, apartado t), de dicho Informe en el que se recomendaba, de cara a la Estrategia europea en materia de lucha contra la droga [...], y, en general, en relación con la política de la Unión Europea sobre la droga, “incidir mucho más en los aspectos de la reducción de los daños, la información, la prevención y el cuidado y atención a la protección de la vida y de la salud de las personas con problemas derivados del consumo de sustancias ilícitas, y definir medidas para evitar la marginación de las personas afectadas en lugar de aplicar estrategias represivas al límite de la vulneración de los derechos humanos fundamentales y que, con frecuencia, los han vulnerado” (Arana y Germán 2008:26).

### 2.3.2. Legislación penal

Aunque la cuestión del bien jurídico en los delitos de tráfico ilícito de drogas no ha sido siempre pacífica (Prieto Rodríguez, 1986), se reconoce que el bien jurídico protegido es “la salud pública en sentido jurídico”, es decir, “se trata de un concepto jurídico de salud pública” (Joshi 1999:39-41). No obstante, desde la segunda mitad de los años ochenta se escuchaban voces que, aun aceptando como bien jurídico la salud pública, se mostraban partidarios de su reconsideración (Díez Ripollés 1987). Se está en presencia de un bien jurídico colectivo, de peligro abstracto, caracterizado porque “efectivamente existe un peligro de que acontezca un daño (potencialidad del daño), es decir, delitos en los que el peligro a pesar de ser lejano para el bien jurídico, concurre” (Joshi 1999: 42-45).

A raíz de la decisión del Pleno no jurisdiccional del 3 de febrero de 2005, desde la jurisprudencia del Tribunal Supremo se sostiene que el objeto de protección

mencionado por el legislador es “especialmente inconcreto”, pues la salud ‘pública’ no existe como un objeto real ni como la suma de la salud de las personas individualmente consideradas. La finalidad del legislador, más que evitar daños en la salud individual de las personas, es impedir la difusión de una práctica social peligrosa (Rodríguez Ramos 2009:1125-1126). Otras sentencias hacen referencia a que “el legislador ha entendido que el consumo ilegal de drogas tóxicas estupefacientes o sustancias psicotrópicas es negativo para la indemnidad de ese bien jurídico que denomina salud pública, y ha acordado su prohibición”.<sup>19</sup>

A juicio de Fernández Pantoja (2008: 283-386) “estamos asistiendo, efectivamente al replanteamiento y reformulación del bien jurídico protegido en estos delitos y que, como todo indica, se va dirigiendo más hacia la protección de valores individuales que pretenden combinarse, a duras penas, con lo que una tutela de bienes jurídicos de carácter colectivo implica”. En el caso del cannabis, hay ejemplos en el ámbito internacional (Uruguay, y en Estados Unidos, Colorado y Washington), donde otros legisladores *han entendido* que existen otras maneras de proteger la salud pública sin recurrir en la misma medida al Derecho penal.

Las conductas típicas del art. 368 CP<sup>20</sup> se sintetizan en promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de este tipo de sustancias. Para Díez Ripollés y Muñoz Sánchez (2012),

<sup>19</sup> En la STS 1312/2005, de 7 de noviembre se declara, sobre el bien jurídico protegido, que la jurisprudencia ha caracterizado el abstracto, han sido definidos en la doctrina como aquellos cuyo fundamento de punibilidad es la peligrosidad general, independientemente del caso concreto, por lo que no se requiere que el bien de protección haya corrido un peligro real. Ello permite que estos delitos sean formulados como peligro en los que la acción tenga una determinada aptitud generadora de peligro. Este punto de vista ha sido ratificado por la decisión del Pleno no jurisdiccional del 3 de febrero de 2005. En el caso del tipo del art. 368 CP el objeto de protección mencionado por el legislador es especialmente inconcreto, pues la salud ‘pública’ no existe como un objeto real ni como la suma de la salud de personas individualmente consideradas. La finalidad del legislador, más que la de evitar daños en la salud individual de las personas, es impedir la difusión de una práctica para la comunidad por el deterioro que puede causar en la población (Granados 2007:21).

El legislador ha entendido que el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas es negativo para la indemnidad de ese bien jurídico que denomina salud pública y ha acordado su prohibición. Al tiempo, considera delictivas, en razón del riesgo que crean, apreciado con carácter general, las conductas que de alguna forma implican la promoción, facilitación o favorecimiento del consumo ilegal, lo que entiende que ocurre concretamente cuando se ejecutan actos de cultivo, elaboración o tráfico, u otros, o incluso de posesión de aquellas sustancias con los referidos fines. STS 1/2005, de 17 de junio (Granados 2007:22).

<sup>20</sup> Los 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, serán castigados con las penas de prisión de tres a seis años y multa del tanto al triple 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.

uno de los aspectos claves es saber qué se entiende por consumo ilegal. A pesar de la existencia de una interpretación que considera todo consumo de este tipo de sustancias en principio ilegal, estos autores entienden que el consumo de drogas es legal mientras no exista una norma que lo prohíba. Llegan a la conclusión de que en el ordenamiento jurídico-penal del Estado español se consideran ilegales –aunque no punibles, los supuestos recogidos en el art. 21.1 LOPSC y en el art. 22 inciso segundo de la Ley de Estupefacientes. El Código Penal pretende la obstaculización de una difusión indiscriminada de este tipo de sustancias y, en el caso de la autoorganización del consumo, no se da esa difusión indiscriminada, sino que se pretende garantizar una difusión limitada de la sustancia, destinada a un círculo concreto de personas consumidoras y, así mismo, unas pautas de consumo responsable.

Además del elemento objetivo –concepto de droga y conductas delictivas–, también debe tenerse en cuenta el elemento subjetivo. Según diversas sentencias del Tribunal Supremo recogidas por Magro Servet (2004:58-59) para determinar si en una determinada conducta existe *animus traficandi*, se deberá tener en cuenta las siguientes cuestiones: “la cantidad de droga aprehendida, que debe ser valorada con criterio flexible si el poseedor es consumidor habitual de la sustancia; forma de posesión; la eventual preparación de la droga para su distribución en dosis; lugar en que el tenedor es sorprendido; posesión coincidente de instrumentos o material idóneos para la elaboración o distribución del producto; medios económicos del acusado y cantidades aprehendidas en su poder”. A juicio de Díez Ripollés y Muñoz Sánchez (2012), en los supuestos de autoorganización del consumo, algunas veces falta el elemento subjetivo y, otras veces, aun estando presente, “no siempre se verán acompañados de la ineludible presencia del dolo de realizar una conducta indiscriminada de la droga en el sentido indicado”.

En la última década, sobre todo en los dos últimos años, diferentes operadores jurídicos han llevado a cabo interpretaciones no siempre coincidentes respecto a cuestiones penales y administrativas donde están involucradas personas socias de CSC. En agosto de 2013, la Fiscalía General del Estado publicó la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía

---

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, 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. No se podrá hacer uso de esta facultad si concurriere alguna de las circunstancias a que se hace referencia en los artículos 369 bis y 370.

General del Estado “*Sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis*”, con el objetivo de “unificar el criterio de los órganos del Ministerio Fiscal”. Entre las conclusiones se aprecia la siguiente afirmación: “el cultivo de cannabis, así como la posesión de esta planta o de sus derivados, aunque sea para uso privado, constituyen actividades ilícitas, salvo que se cuente con las correspondientes autorizaciones administrativas. En su virtud, cuando los fiscales no aprecien relevancia penal en el ámbito de sus propias diligencias o en el de las realizadas por los órganos jurisdiccionales respecto de dichas actividades, deberán acordar, o en su caso, instar la deducción de testimonio para su remisión a la correspondiente Subdelegación de Gobierno a los efectos procedentes en el ámbito administrativo”. Así mismo, esta Instrucción considera oportuno tener en cuenta que tras la apariencia jurídica de algunas asociaciones, “se pueden ocultar auténticas organizaciones o grupos dedicados a la distribución de drogas”. En estos casos, se podrá aplicar la tipicidad de organización o grupo criminal, previstas en los arts. 570 bis y ter CP.<sup>21</sup>

Desde la publicación de la Instrucción 2/2013 se constata una mayor celo por parte de Fiscalía y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para dificultar el acceso de las asociaciones cannábicas y de CSC de cara a la inscripción en el Registro de Asociaciones y, también, para desarrollar algunas las actividades propuestas en sus estatutos.

Sin embargo, Díez Ripollés y Juan Muñoz (2012) afirman que la autoorganización del consumo, dado los objetivos que pretende –desvincular el consumo de drogas de la oferta ilícita–, se ajusta a la legislación –penal y administrativa–, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) debe de tratarse de un grupo de personas adultas, mayoritariamente consumidoras estables no abusivas;
- b) la estructura asociativa más adecuada es una sociedad cooperativa de personas consumidoras y usuarias;
- c) la asociación deberá asumir el mayor número posible de actividades relacionadas con el ciclo de producción y distribución de la sustancia, y el

<sup>21</sup> Organización criminal (art. 570 bis y ter CP): agrupación formada por dos o más personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se reparten diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos.

aprovisionamiento de productos ligados a la producción, elaboración o distribución de la sustancia entre las personas socias, deberá realizarse en el mercado legal;

- d) los trabajadores, si son socios, se limitan a realizar actividades propias de la autoorganización del consumo, sin relevancia penal y, en caso de que se trate de trabajadores por cuenta ajena no integrados en la asociación, prestan sus servicios en actividades de autoorganización del consumo que no son penalmente ilícitas;
- e) las aportaciones sociales, así como las eventuales cuotas periódicas por consumo, han de responder estrictamente a las necesidades de funcionamiento de la sociedad para lograr sus objetivos, por tanto, debe revertir en ella y no se puede distribuir beneficio alguno entre las personas socias;
- f) la manipulación de la sustancia en el seno de la sociedad debe realizarse en estrictas condiciones de control, con el objetivo de que la sustancia no se difunda fuera del colectivo societario ni, dentro de él, al margen de los procedimientos socialmente establecidos;
- g) la asociación asegurará un consumo controlado y responsable;
- h) para ello, la sustancia distribuida a los socios debe tener unas cualidades que minimicen los riesgos sanitarios derivados del consumo y debe suministrarse en condiciones que prevengan los consumos abusivos.

Además, se constata que una parte significativa de los autos y sentencias donde estaban implicadas personas relacionadas con actividades propias de los CSC se han sobreseído o ha habido fallo de no culpabilidad. Incluso, un auto judicial considera que el *autoconsumo* llevado a cabo por miembros de un CSC se enmarca como “manifestación máxima del principio de libertad, y legítimo ejercicio del derecho de la personalidad dentro de sus parámetros constitucionales (art. 1<sup>22</sup> y 10<sup>23</sup> de la CE)”.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

<sup>23</sup> La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la *Carta Magna*, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Auto de Diligencias Previas 1727/97, Juzgado de Instrucción nº 7 Bilbao, 28/07/1997.

Aunque existen bastantes sentencias relacionadas con los CSC, tanto dentro como fuera de la CAPV, a continuación se va a hacer referencia a dos de ellas -Sentencia 250/2009, AP Gipuzkoa, Sección, 1ª, de 6 de junio y Sentencia 42/2014, AP Bizkaia, Sección 6ª, de 16 de junio-, porque sintetizan claramente algunas cuestiones de trascendencia para entender este fenómeno social: Así, la SAP Bizkaia 42/2014, pone de manifiesto cómo, a lo largo del juicio oral, salieron a relucir aspectos que son necesarios abordar, clarificar, e incluso, precisar.

Entre los mismos, se constata, en primer lugar, que la defensa ha puesto de manifiesto la presencia en la CAPV y fuera de ella, de múltiples asociaciones de la misma naturaleza a la que pertenecen las personas acusadas en el juicio y, también alude a la iniciativa de diversos municipios dictando ordenanzas para regular su creación y funcionamiento. Según consta en la sentencia, “esta situación, de notorio conocimiento, es llevada ante los órganos de la jurisdicción penal sin que, ni se haya procedido a ninguna regulación previa, ni tampoco conste por parte de las instancias administrativas ninguna actuación, prohibición o sanción, que, desde luego, no aparece en el supuesto que nos ocupa. Son igualmente conocidos, en este sentido, los intentos llevados a cabo por parte de varias instancias públicas a fin de que el problema sea abordado incluso en sede legislativa”. Posteriormente afirma que “una muestra evidente de esta situación” es la constancia documental de una Proposición no de Ley para su debate en el Parlamento Vasco para que en el primer período de sesiones del año 2012 se creara una “ponencia específica para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados Clubes Sociales de Cannabis”. De la fundamentación de la Proposición no de Ley, llevada a cabo los grupos parlamentarios de la Cámara Vasca, se recoge la siguiente reflexión: *“Dado que la legislación en vigor no sanciona el consumo de dicha sustancia, sino la venta y el cultivo cuando éste está destinado al tráfico, en los últimos años se han constituido en Euskadi varias asociaciones de usuarios de cannabis que permiten a sus integrantes un consumo regulado y evitar el mercado negro. No obstante, la ausencia de una regulación de su actividad hace que esas asociaciones de usuarios de cannabis se muevan en la ilegalidad y carezcan de seguridad jurídica, una situación que es necesario corregir mediante la regulación legislativa del cultivo de cannabis para consumo propio desde el respeto a la autonomía personal y el derecho de las personas no fumadoras y a partir de una información completa sobre las consecuencias del consumo de marihuana”*.

El Tribunal comparte no sólo la inseguridad jurídica a la que se refiere el documento, sino también “la preocupación por lo que la determina, la diversa respuesta por parte de la autoridad administrativa, policial y judicial”. El Tribunal, tras afirmar que “son relativamente pocos en relación con la totalidad de asociaciones similares en funcionamiento”, pone de manifiesto cómo tanto la iniciativa policial como la suerte que puede correr un caso cuando el asunto ingresa en un Juzgado de Instrucción, dependen de multitud de factores, que se actúe en unos momentos y en unas zonas y no en otras, y también, la variación de la respuesta judicial en supuestos con caracteres sustancialmente idénticos, que pueden ir desde el archivo por sobreseimiento –en el mismo Juzgado o en apelación-, o hasta la celebración de un juicio oral donde la sentencia puede terminar en condena o en absolucón.

En segundo lugar, se señala que “el incumplimiento por parte de la asociación, en el caso que nos ocupa, de la normativa relativa a las autorizaciones administrativas para el cultivo de cannabis y a la utilización de éste con fines terapéuticos no es suficiente para afirmar la comisión del delito; como también lo es que el mero hecho de la inscripción en el Registro General de Asociaciones no es suficiente para sancionar la legalidad, o la falta de relevancia penal más exactamente, de las actividades de [la asociación]. Ninguna de estas cuestiones es determinante en la resolución del supuesto enjuiciado.”

Y, en tercer lugar, el Tribunal manifiesta su intención de distanciarse del debate sobre la legalización del comercio de cannabis, cuestión ésta que aparece, en cierto modo latente, en el escrito de acusación del Ministerio Fiscal, así como en otras resoluciones judiciales de casos análogos, al reconocer que mediante la constitución de este tipo de asociaciones, unido a la invocación interesada de diversas construcciones jurisprudenciales se procura, como se recoge en la SAP de Zaragoza, Sección 6ª, 347/2013, de 11 de noviembre, “tratar de conseguir lo que tan solo puede lograrse por la vía legislativa”. Sin embargo, el Tribunal no aprecia en los hechos enjuiciados un intento de sortear la sanción penal, “más bien se parte de la situación de ilegalidad del tráfico y lo que se hace es poner en funcionamiento un sistema para garantizar el consumo en unas determinadas condiciones [...] que se entiende no cumple con los requisitos del tipo del artículo 368 CP”.

Al entrar a considerar si los hechos entran o no en la conducta típica de este delito, el Tribunal aprecia una seria discrepancia entre cómo presenta los hechos el Ministerio Fiscal –“venta”- y cómo lo denomina la defensa del acusado –“dispensación” de la marihuana a los socios de la asociación-. El primer supuesto, venta de cannabis, sería una distribución a terceras personas de este tipo de sustancia a cambio de dinero y, en el segundo caso, se lleva a cabo de modo que no pueden entenderse cumplidas las exigencias del artículo 368 CP.

El Tribunal falla a favor de la tesis de la defensa. Constata la existencia de “situaciones de tenencia, de cultivo, incluso de transmisión de sustancia estupefaciente, en las que la práctica judicial, sancionada en varias ocasiones por la doctrina del Tribunal Supremo, ha entendido bien que no existe riesgo para la salud pública como bien jurídico protegido, bien, sobre todo, que no existe el indispensable dolo de promoción, favorecimiento o facilitación del consumo de drogas tóxicas o estupefacientes”.

La Sala entiende determinantes en la falta de relevancia penal de los hechos enjuiciados, las siguientes circunstancias:

Primero, los motivos para la creación de la asociación, según lo referido por las personas acusadas y por la mayoría de los testigos que forman parte de dicha asociación, son plenamente razonables: partiendo de la evidencia de la no sanción penal por consumo personal, se pretende evitar la clandestinidad, obtener una buena relación calidad precio y, también, impedir cualquier riesgo para la salud que pudiera provenir de la adquisición de la sustancia contaminada, adulterada o en malas condiciones. Por tanto, “se trata de un acuerdo colectivo para un consumo penalmente lícito, que evite las consecuencias indeseadas de la penalización del tráfico”. Según se recoge en los estatutos, no es objeto de la asociación el fomento ni la difusión de sustancia alguna, por tanto, “lo que se persigue es la *normalización del consumo*, normalización que, es importante destacarlo, en absoluto tiene por qué ser vista como un tráfico ilegal enmascarado. No resulta racional catalogar de este modo cualquier iniciativa colectiva que simplemente pretenda soslayar los perjuicios del mercado negro.” El párrafo concluye con la siguiente afirmación por parte del Tribunal: “No puede hablarse, por ello, de una *normalización del tráfico*. Alojar en el Código Penal [...] cualquier intento de garantizar el consumo en condiciones de seguridad, negar al consumidor cualquier

alternativa al margen de la clandestinidad del mercado ilícito supondría, en cierto modo, extender la penalización al consumo”.

Segundo, es posible la existencia de espacios para actuaciones concertadas, para acuerdos colectivos, para iniciativas de un grupo de personas con el objetivo de procurarse el cannabis. La peculiaridad del caso enjuiciado, en relación al autoconsumo y al cultivo compartido, es el “abultado número” de personas socias de la asociación, - 290 el día de la intervención policial-, consumidoras de la sustancia, a las que desde la asociación se les suministraba la cantidad comprometida en el *contrato de previsión del consumo*. Se está en presencia de un tipo de asociación que, por sus características y por su modo de actuar, se aleja “de cualquier atisbo de clandestinidad”.

Para el Tribunal, “la organización constituye una circunstancia relevante que minimiza la aparatosidad de las dimensiones del consumo en cuanto a los partícipes y a la voluntad de contar con una estructura dilatada en el tiempo que lo garantice”. En el presente caso, se constata que la asociación, además de cumplir con las exigencias propias de la tramitación administrativa para su nacimiento, también estaba al día respecto a sus obligaciones contables, tributarias y administrativas posteriores. Se comprueba que la actividad asociativa no estaba presidida en absoluto por el ánimo de lucro, y que el criterio empleado era el de “una economía de subsistencia y no de beneficios”.

La actividad de la asociación “no respondía a un patrón de libre y arbitraria distribución de la marihuana cultivada” sino, por el contrario, existían normas respecto a los requisitos para pertenecer a la asociación, el modo de que se llevaba a cabo la explotación y la entrega de la sustancia a las personas socias. Disponían de un registro de personas socias, control de las entregas –nunca más de dos gramos por persona y día-, reglamento interno con prohibiciones y limitaciones precisas, etc.

Las dos sentencias señaladas hacen referencia al principio de presunción de inocencia. Como señala Bustos (1989:59-62), “el derecho penal moderno nace desde una perspectiva garantista” y, por tanto, es necesario poner “límites muy precisos y claros” al Estado en su intervención con las personas. Este principio juega un “papel central en

la epistemología judicial, en la que no se limita a operar como regla de juicio, sino como verdadero eje del sistema” (Andrés Ibáñez 1992:134).

Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/81, de 28 de julio, donde se asocia, “el principio al derecho fundamental, al afirmar que ‘una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial (*in dubio pro reo*) para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y es de aplicación inmediata” (Martínez Arrieta 1993:68-70). El principio de presunción de inocencia presente en el art. 24.2 Constitución Española, además de ser un derecho fundamental, está “reconocido en los más caracterizados Tratados Internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Convenio Europeo de 24 de noviembre de 1950 (art. 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19.12.1966 (art. 14) o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 48)”, y ha sido objeto de una elaboración significativa tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo (Choclán 2004:627-629).

Tras la citada sentencia de 1981, el Tribunal Constitucional continuó profundizando sobre la cuestión y estableció que la presunción de inocencia sólo se puede destruir “en base a la existencia en el proceso de una ‘mínima actividad probatoria producida con todas las garantías y que pueda considerarse de cargo’” (Rey Huidobro 1990:107-108). Para este autor, de esta tesis se extraen “dos importantísimas consecuencias que han supuesto una modificación importante en nuestro sistema procesal penal y que revisten gran trascendencia” para los delitos relacionados con el tráfico ilícito de este tipo de sustancias: “primera, que la emisión de una sentencia condenatoria precisa la existencia de una mínima actividad probatoria, es decir, requiere la concurrencia de un elemento de prueba que, además, se ha de haber producido con las debidas garantías; y segunda, que dicha actividad probatoria ha de ser de cargo, esto es, capaz de conducir, mediante un razonamiento lógico, al Juez, a través de su valoración, de acuerdo con las reglas del saber humano, a una convicción acerca de la culpabilidad del sujeto pasivo del proceso”. No es de extrañar que la sentencia 419/87 considere el principio de presunción de inocencia “como derecho fundamental de todo ciudadano y piedra angular de todo el régimen de libertades propio del sistema democrático”.

Diversos autores han puesto de manifiesto las repercusiones que tiene el principio de presunción de inocencia a la hora de analizar los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas denominadas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en el ámbito general<sup>25</sup>, o de la tenencia para autoconsumo<sup>26</sup>. En este contexto, son significativas las aportaciones realizadas por Muñoz Sánchez y Soto Navarro (2001:60), cuando resaltan que “un sector doctrinal y de la doctrina mayoritaria del Tribunal Supremo sostienen que el entendimiento del delito de tráfico de estupefacientes como delito de peligro abstracto, en sentido puro, llevaría a configurar este delito como un delito de mera actividad, de desobediencia formal a la norma, que sería contrario al principio de culpabilidad y que, en suma, vulneraría el derecho constitucional a la presunción de inocencia”.

En los últimos años se viene observando, en sentencias de Audiencias Provinciales, una sólida y certera argumentación jurídica sobre cuestiones de relevancia jurídico-penal, como pueden ser los casos relacionados con el fenómeno de los denominados CSC. Es en este contexto donde se enmarcan las sentencias citadas de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa y de la Audiencia Provincial de Bizkaia que, por cierto, no han sido objeto de recurso.

## 2.4. *Ámbito autonómico*

Desde hace dos o tres años se constatan diferentes iniciativas relacionadas con la regulación de los CSC tanto en el ámbito autonómico como en el local. Además de profundizar en las competencias autonómicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es necesario hacer referencia a las recientes iniciativas de regulación surgidas en la Comunidad Foral Navarra y en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

### 2.5.1. *Comunidad Autónoma del País Vasco*

<sup>25</sup> Para Vives Antón (1986:263), en “un análisis de la legitimidad constitucional de la reacción punitiva” frente a este tipo de delitos, se debe de tener en cuenta, entre otros principios, la presunción de inocencia.

<sup>26</sup> La tenencia sólo es punible si está destinada al tráfico, cuestión que tendrá que probarse sin invertir la carga de la prueba, algo “inadmisible en el proceso penal y contrario a la presunción de inocencia” (Boix Reig 1988:341).

Desde la década de los años ochenta hasta la actualidad, la CAPV ha legislado en materia de salud –en general-, y también en materia de drogodependencias, todo ello dentro de las competencias que la CAPV tiene. En la presente década, con gobiernos diferentes, se han elaborado varios borradores de ley relacionados con este fenómeno social, el último, a principios de diciembre de 2014.

Según la Constitución Española, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, entre otras cuestiones, en materia de sanidad e higiene (art. 148.1.21 CE). En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ésta tiene competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básico del Estado en materia de sanidad interior (art. 18.1 EAPV). De igual modo, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene potestad para organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los servicios relacionados en la materia (art. 18.1 EAPV).

La Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación sanitaria de Euskadi, cuyo objeto es la ordenación sanitaria de la CAPV, por medio de la delimitación general de las actuaciones que permiten el derecho de la ciudadanía a protección de la salud (art. 1), en su exposición de motivos señala: “Delimitados los ámbitos competenciales conforme al artículo 18 del Estatuto de Autonomía de Gernika y a las denominadas Bases de la Sanidad, que fija el Estado, se abre una amplia disciplina que se ha dado en llamar sanidad interior. Su consideración pone de relieve cierta gama de postulados flexibles que deben permitir a la Comunidad Autónoma de Euskadi expresar su propia opción legislativa, adecuada a sus peculiaridades, como manifestación de su competencia de desarrollo legislativo, así como de la propia potestad de autogobierno que tiene reconocida”. En el mismo sentido, el articulado de esta ley certifica la competencia del Gobierno Vasco para preservar el marco institucional de la salud en Euskadi, dirigiendo recomendaciones o adoptando las medidas que estime oportunas para velar por su consideración en todas las políticas sectoriales, así como propiciando el diseño de acciones positivas multidisciplinarias que complementen a las estrictamente sanitarias para lograr una mejora continua del nivel de salud de la población (art. 2.2). Así mismo, entre las actuaciones que corresponden a la Administración sanitaria vasca (art. 3), se menciona expresamente, el garantizar la tutela general de la salud pública por medio de medidas preventivas.

Las referencias a la prevención y a la reducción de riesgos y reducción de daños, relacionadas con el fenómeno social de las drogas, aparecen recogidas tanto en la Ley 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias,<sup>27</sup> como en el *VI Plan de Adicciones*. En la exposición de motivos de esta Ley se reconoce expresamente que para su elaboración se ha tenido en cuenta la legislación de ámbito internacional, estatal, autonómico y del marco comunitario europeo, atendiendo particularmente los criterios emanados de la OMS. De la misma forma, esta Ley 18/1998, se sitúa en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía otorga a la CAPV en materia de sanidad, asistencia social, educación, policía, régimen local, juventud, comercio interior, instituciones penitenciarias y centros de menores, defensa del consumidor y usuario, Administración de Justicia – Policía Judicial, publicidad, estadística e investigación.

Según el art. 1 de la Ley 18/1998, el objeto de la misma es la regulación, en el marco de las competencias que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma vasca y dentro de su ámbito territorial, un conjunto de actuaciones encaminadas a la prevención de las drogodependencias y a la asistencia e inserción de las personas drogodependientes. Dicho objeto también se extiende a actuaciones que protejan a terceras personas de perjuicios que puedan causarse por el consumo de drogas.

En el art. 2. f) y g) se define, la reducción de daños (estrategias de intervención dirigidas a disminuir los efectos especialmente negativos que pueden producir algunas formas de uso de drogas o de las patologías asociadas al mismo) y la disminución de riesgos (estrategias de intervención orientadas a modificar las conductas susceptibles de aumentar los efectos especialmente graves para la salud asociados al uso de drogas).

Entre los objetivos generales de la prevención en materia de drogodependencias, recogidos en el art. 3 Ley 18/98, se señala que corresponde a los poderes públicos, en su respectivo marco de competencias, desarrollar, promover, apoyar, coordinar y controlar los resultados de programas y actuaciones tendentes a: g) eliminar y en su caso, limitar la presencia, promoción y venta de drogas en el medio social, y h), coordinar e

<sup>27</sup> La primera norma ley en materia de drogodependencias en la CAV, data del año 1988 (Ley 15/1988, de 11 de noviembre, sobre prevención, asistencia y reinserción en materia de drogodependencias). Por medio de la Ley 1/2011, de 3 de febrero, se realizó la tercera modificación de la Ley sobre Prevención, Asistencia e Inserción en materia de Drogodependencias, en lo relacionado con la prevención del tabaquismo, siguiendo la demanda realizada por la OMS, la UE y la legislación básica del Estado.

impulsar, entre las Administraciones públicas y los diferentes colectivos sociales implicados en esta problemática, las actividades tendentes a prevenir el consumo de drogas.

El *VI Plan de Adicciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, enmarca la reducción de riesgos y daños como una de las estrategias transversales de dicho plan, y define la reducción de riesgos y daños como “acciones orientadas a que los consumos se hagan de forma que perjudiquen lo menos posible” (Gobierno Vasco 2011:130).

Se constata, sin ningún género de dudas, que las políticas y programas de reducción de daños están presentes en las políticas de salud pública relacionadas con el fenómeno social de las drogas desde el ámbito europeo (*Tratado de Lisboa, Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga (2013-2016)*), pasando por el estatal (*Plan de Acción sobre Drogas (2013-2016)*) y, también, en el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*Ley 18/1998 y VI Plan de Adicciones*).

El actual anteproyecto de la Ley sobre Adicciones, dado a conocer con posterioridad a la publicación de las conclusiones y recomendaciones de la Ponencia Parlamentaria, introduce en su exposición de motivos y en el articulado, cuestiones significativas, dignas de reflexión y análisis: Así, en la exposición de motivos se recoge una frase ya mencionada casi literalmente en la exposición de motivos de la actual legislación: “no todos los consumos de drogas y las conductas de las personas son de por sí problemáticas o perniciosas para la salud”,<sup>28</sup> y se añade la siguiente frase: “... pues, dentro de la libertad personal, es innegable el derecho a elegir las libremente y a convivir con ellas de forma responsable”. La referencia a la “libertad personal”, y a que “es innegable el derecho a elegir las libremente [las drogas] y a convivir con ellas de forma responsable”, supone una sustancial novedad no constatada hasta el día de hoy en la legislación autonómica –ni en el ámbito estatal– en materia de drogodependencias o de adicciones.

Así mismo, entre los fundamentos básicos del modelo de prevención y atención de este anteproyecto de ley, la exposición de motivos hace referencia al “enfoque de salud

<sup>28</sup> En la exposición de motivos de la ley actualmente vigente se dice: “Es preciso reconocer que no todo uso de drogas es de por sí problemático o pernicioso para la salud”.

pública y al paradigma de salud en todas las políticas”, además de la estrategia de reducción de riesgos y daños que “ofrece un abanico de posibilidades muy interesantes”. En el art. 4.d del anteproyecto -donde se concretan los fundamentos básicos del modelo de prevención y atención en materia de adicciones- se considera la estrategia de reducción de riesgos y daños, como un aspecto transversal que impregna todas las intervenciones en materia de prevención, asistencia e inclusión social, y que tiene los objetivos de modificar conductas susceptibles de aumentar los efectos especialmente graves para la salud asociados al consumo de este tipo de sustancias, y la disminución de los efectos especialmente negativos que pueden producir, tanto en el ámbito personal como en el social, algunos consumos de estas sustancias.

Este anteproyecto de Ley sobre Adicciones establece derechos, deberes y obligaciones, no sólo para quienes usen los servicios sociales o de salud. Al mismo tiempo, señala que “en aceptación de la libertad personal [...] nadie podrá ser objeto de discriminación por razón de su circunstancia ante las adicciones, reconociéndose expresamente esta consideración para las personas mayores de edad que forme parte de entidades de consumidores y consumidoras de cannabis”. Así, en el art. 6, sobre derechos y obligaciones, apartado 3º, concreta esta cuestión en los siguientes términos: “las personas mayores de edad que formen parte de entidades de consumidores y consumidoras de cannabis no serán objeto de discriminación por razón de dichos consumos, siempre que se realicen de forma responsable y de conformidad con la legislación vigente”.

La participación de las entidades de personas consumidoras de drogas se recoge en el articulado del anteproyecto (art. 74. 2, p y q), al señalar que las personas consumidoras de drogas van a formar parte del Consejo Vasco sobre Adicciones<sup>29</sup> (art. 73), es decir, del órgano superior de participación de los sectores sociales en la materia, que tiene carácter consultivo y de asesor en proyectos de ley, reglamentos y planes en cuestiones de adicciones. Por tanto, van a desarrollar también en el citado órgano el mandato recogido en el art. 83.1, donde se indica que, entre los objetivos asociativos de las entidades de personas consumidoras de cannabis, está la colaboración con la

<sup>29</sup> Aunque no estaba recogido específicamente en la legislación actual en materia de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, desde hace aproximadamente dos años se aceptó, en el Pleno del actual Consejo Asesor de Drogodependencias, la participación de una persona en representación de las personas consumidoras.

administración en el cumplimiento de la normativa vigente, en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable de cannabis y otras sustancias.

Es el art. 83 del anteproyecto de Ley sobre Adicciones donde se afirma que, con el objetivo de protección de la salud y reducción de daños se regularán, mediante reglamento, las entidades de personas consumidoras de cannabis –legalmente registradas y sin ánimo de lucro-, siempre que estén constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis. Como se ha señalado en el párrafo anterior, las entidades de personas consumidoras de cannabis deben incluir entre sus objetivos, la colaboración con la administración en el cumplimiento de la normativa vigente y, también, en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable.

De igual modo, el apartado 2º del mismo artículo, concreta otra serie de requisitos que deben reunir este tipo de entidades: sólo podrán acceder a locales de este tipo, las personas mayores de edad que, en virtud del reglamento interno de la entidad, cumplan las exigencias allí expuestas y, además, se deberá garantizar que las personas socias cuenten con información necesaria para llevar a cabo un uso responsable e informado del cannabis, así como las facultades de la administración sanitaria en materia de inspección y control sobre los locales y actividades de este tipo de entidades.

La legislatura anterior también contó con un anteproyecto de Ley de Adicciones donde, en el art. 3.2 referente a *Derechos*, recogía la siguiente redacción: “En base a los derechos recogidos en el apartado anterior,<sup>30</sup> así como en la filosofía de reducción de daños, se regularán mediante reglamento las asociaciones –legalmente registradas y sin ánimo de lucro- constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis, creadas con la finalidad de conocer mejor la cultura del cannabis y poder acceder a los derivados de esta sustancia sin tener que recurrir al mercado ilegal”.

Como puede apreciarse, tanto en el anteproyecto anterior como en el actual se aprecian interesantes similitudes: en ambos artículos se expresa la intención de regular mediante

<sup>30</sup> Derecho a la dignidad, la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica, a la participación en las políticas sobre fenómenos sociales, a la protección de la salud, a la privacidad, confidencialidad y seguridad conforme a lo dispuesto en la normativa en materia de Protección de Datos de Carácter Personal, y derecho a la autonomía, entendiéndose por tal la posibilidad de actuar y pensar de forma independiente en relación con la vida privada, incluida la disposición a sumir en la misma ciertos niveles de riesgos, siempre que dispongan de capacidad jurídica y de obrar para ello, en los términos previstos en la normativa vigente.

reglamento este tipo de entidades, siempre que estén registradas legalmente, no tengan ánimo de lucro y estén formadas por personas consumidoras de cannabis mayores de edad. Tanto en un caso como en otro, se hace referencia a la reducción de daños. Así el anteproyecto, del año 2012, además de mencionar los derechos, relata “así como en la filosofía de la reducción de daños”. El anteproyecto actual hace referencia a la libertad personal, a no ser objeto de discriminación por los consumos y, además, “en aras al objetivo de protección de la salud y reducción de daños”. Por tanto, en el anteproyecto del año 2012 –con un gobierno socialista-, y en el proyecto del finales del año 2014 –con un gobierno nacionalista-, se constata la intención de regular el fenómeno de las entidades de personas consumidoras de cannabis, mediante reglamento, basándose en derechos concretos de estas personas y en la reducción de daños.

El no acceso al denominado mercado negro por parte de un sector de personas mayores de edad consumidoras de cannabis, y organizadas en torno a los denominados CSC, supone una reducción de daños para estas personas y para la sociedad en general. Para las personas consumidoras de cannabis porque, a través de los CSC, pueden acceder a una sustancia de calidad, sin ningún tipo de adulteración, con los riesgos para la salud que ello puede suponer. De igual modo, disminuyen en gran medida las sanciones por adquirir, poseer o consumir este tipo de sustancias en vía pública. Y, para la sociedad en general, porque se reduce una parte de los ingresos económicos del mercado negro. Además, el consumo que se lleva a cabo en los espacios de los CSC, contribuye a prevenir una infracción relacionada con la seguridad ciudadana: la reducir del consumo de este tipo de sustancias en lugares públicos. Finalmente, la colaboración demandada en el anteproyecto de Ley sobre Adicciones a las entidades de personas consumidoras de cannabis, es una oportunidad para convertir a un sector de estas personas en agentes de prevención y de reducción de daños.

En resumen, la oportunidad del desarrollo de políticas de reducción de daños se encuentra ampliamente apoyada en el marco de la Unión Europea, el Estado español y la CAPV. Ésta tiene competencias en materia de salud, entre otras cuestiones, para realizar recomendaciones o adoptar las medidas que considere oportunas, entre ellas, propiciar el diseño de acciones positivas multidisciplinarias que complemente a las estrictamente sanitarias y, también, garantizar la tutela general de la salud pública por medio de medidas preventivas. Todo ello, como se recoge en la exposición de motivos

de la Ley 8/1997 de Ordenación Sanitaria de Euskadi, donde es necesario poner de relieve cierta gama de postulados flexibles que deben permitir a la CAPV expresar su propia opción legislativa, adecuada a sus peculiaridades, como manifestación de su competencia de desarrollo legislativo.

De igual modo, tanto la actual legislación en materia de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, como el VI Plan de Adicciones, en el ámbito de las políticas y programas de reducción de riesgos y daños, permite la regulación de las denominadas entidades de personas consumidoras de cannabis. Así se reconoce también en las conclusiones llevadas a cabo en la Ponencia Parlamentaria antes citada, donde se señala que la regulación de las actividades desarrolladas por los CSC y el cultivo para el consumo colectivo para las personas asociadas “puede resultar viable dentro del marco competencial vasco. Siendo la regulación estudiada una posible alternativa para actualizar las políticas en materia de drogas que lleva a cabo la Administración, y por ende, garantizar que el colectivo de consumidores de cannabis mayores de edad y carentes de diagnóstico de una patología mental, pueda consumirla dentro de un marco legal que confiera seguridad jurídica y establezca derechos y obligaciones a la hora de realizar este consumo”.

El que se debata con ocasión de la elaboración de un texto legal sobre adicciones cómo deben ser las relaciones de la ciudadanía con los consumos de drogas, es ciertamente muy positivo; más aún, si se hace especial hincapié en realizar un uso responsable y, por tanto, que cada persona consumidora se responsabilice de sus usos y de las consecuencias derivadas de los mismos. Dichos criterios deberían regir a la hora de la construcción de un derecho individual en este ámbito y de implementar políticas de drogas basadas, entre otras cuestiones –como oportunamente señala una de las conclusiones de la Ponencia Parlamentaria-, “en el respeto a los derechos individuales [...] y en la profundización en los principios y libertades del estado social y democrático” de Derecho.

### 2.5.2. Comunidad Foral Navarra

En la Comunidad Foral Navarra, fruto de la iniciativa de CSC y del partido político Representación Cannábica Navarra / Nafarroako Ordezkaritza Kanabikoa (RCN/NOK),

se ha llevado a cabo una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) con el objetivo de tener una mayor seguridad jurídica por parte de los CSC. La ILP es una opción existente en la Comunidad Foral Navarra mediante la cual, cumpliendo una serie de requisitos, la ciudadanía puede presentar para su debate y votación una proposición de ley foral. Según se recoge en el art. 19.2 del Amejoramiento del Fuero, “una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica”. Algunos de los requisitos exigidos son: la ILP debe ser suscrita por un mínimo de ciudadanos que forman parte del censo electoral de la Comunidad Foral. De igual modo, se excluye de la misma, entre otras cuestiones, aquellos aspectos sobre los que la Comunidad Foral no dispone de competencia legislativa.

Para la puesta en marcha de este proceso, se presentó un escrito con el texto correspondiente articulado, así como una memoria donde se justifican los motivos por los que dicho texto debería ser tramitado y aprobado. El 12 de mayo de 2014, el Parlamento Navarro admitió a trámite la ILP reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en la Comunidad Foral Navarra. Seguidamente, presentaron ante la Junta Electoral del Territorio Foral Navarra los pliegos precisos para la recogida de firmas, adecuadamente sellados y numerados y, de esta manera, poder empezar el proceso de recogida de firmas (adecuadamente acreditadas por notario, secretario municipal o judicial, etc.).

Las asociaciones cannábicas y RCN/NOK pusieron en marcha la campaña “*Tu papel importa*”,<sup>31</sup> para informar a la ciudadanía, básicamente a la sociedad civil, sobre quiénes son y qué hacen las asociaciones cannábicas y, al mismo tiempo, solicitaban su apoyo mediante la recogida de firmas. Antes del tiempo legal previsto –seis meses– recogieron más de 10.000 firmas, bastantes más de las legalmente exigidas, y las entregaron a la Junta Electoral de Navarra.

Finalmente, realizados todos los trámites legales exigidos, el pasado día 27 de noviembre, el Parlamento Navarro aprobó dicha ley. La Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis de Navarra, consta de una exposición de motivos, de tres capítulos –el primero sobre disposiciones generales

<sup>31</sup> Para un mayor conocimiento de esta campaña, ver: [www.tupapelimporta.org](http://www.tupapelimporta.org)

(art. 1 – art. 5); el segundo, relacionado con la constitución de los clubes de personas consumidoras de cannabis (art. 6 – art. 9; y, el tercero, sobre organización y funcionamiento (art. 10 – art. 23)-, y de dos disposiciones adicionales.

Según se recoge en la exposición de motivos de la Ley Foral 24/2014, el cannabis –bien sea para uso lúdico o por sus efectos paliativos- se ha convertido en una de las sustancias más consumidas actualmente en la Comunidad Foral. Por ello, esta Ley Foral pretende insertar en la legislación actual a los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra o clubes de personas consumidoras de cannabis, aportando seguridad jurídica tanto a estos colectivos como a la sociedad en general, con el consiguiente beneficio para la protección de la salud pública.

Tras la correspondiente referencia al Código Penal, a la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, así como a la jurisprudencia, concluye que el consumo de esta sustancia no constituye ilícito penal o administrativo si se respetan los límites impuestos por la esas normas y las interpretaciones jurisprudenciales relacionadas con el consumo compartido y el abastecimiento para el consumo propio. Es en este contexto donde, las personas consumidoras de cannabis vienen buscando un espacio que les otorgue seguridad jurídica en lo relacionado con el consumo y con el autoabastecimiento de la sustancia, fruto de sus reflexiones y de la situación generada en el ámbito internacional sobre la regulación y el cultivo del cannabis.

El objeto de la Ley Foral es el establecimiento de normas para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis (art. 1). Su ámbito de competencia es la Comunidad Foral Navarra y se establece el respeto a las competencias de las entidades locales, en todo aquello que sea de aplicación al establecimiento y actividad de los clubes de personas consumidoras de cannabis (art. 2). Esta Ley Foral se ampara en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en cuanto a la consideración de este tipo de Clubes como asociaciones sin ánimo de lucro (art. 3). Por tanto, los Clubes de estas características registrarán su actividad en virtud de lo señalado en la citada Ley Orgánica 1/2002 y esta Ley Foral (art. 4). Las relaciones de estos Clubes con las Administraciones públicas se caracterizarán por su fluidez, colaborando en el establecimiento de medidas de control sanitario y la potenciación del consumo responsable de las personas socias. A tal fin, se

crearán órganos o entidades diversas donde participarán personal técnico, representantes de las Administraciones y miembros de los Clubes o quienes los representen (art. 5).

De cara a la constitución de los Clubes de personas consumidoras de cannabis (Capítulo II), éstos tendrán la forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro, y se constituirán según lo señalado en la Ley 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación. Además, tendrán que inscribirse en el Registro de Asociaciones del Gobierno de Navarra, donde facilitarán la documentación exigida (art. 6). Las personas socias fundadoras de este tipo de Clubes, deberán ser consumidoras habituales de cannabis previamente al comienzo de la actividad del Club (art. 7).

Entre los fines de los Clubes de personas consumidoras de cannabis, deberán constar, al menos, los siguientes (art. 8): a) ofertar, a las personas socias, formación en prevención de riesgos relacionados con el consumo de cannabis, así como la reducción de daños por dicho consumo; b) controlar el consumo y la sustancia, por parte de sus integrantes; c) informar y facilitar a las personas usuarias acerca del consumo propio; y d) trabajar por la disminución del mercado ilícito de venta de cannabis.

Los locales donde se establezcan este tipo de Clubes estarán sometidos a lo dispuesto en las ordenanzas municipales, respecto a su localización, estructura y normas de salubridad e higiene, cumpliendo también con los requisitos establecidos en la Ley 28/2005, sobre medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco<sup>32</sup> (art. 9), por ejemplo, los lugares destinados a la atención al público o a los que puedan tener acceso otras personas no socias, deberán estar totalmente separados físicamente de los espacios destinados al consumo. Este mismo art. 9, en su último párrafo, recoge que las entidades locales podrán regular, en el ámbito de sus competencias, los requisitos que consideren oportunos para la apertura de este tipo de Clubes.

En relación con la organización y funcionamiento de los Clubes de personas consumidoras de cannabis (Capítulo III), este tipo de Clubes se organizan internamente por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, por sus estatutos y por su régimen interno (art. 10). Dentro de su actividad, este tipo de

<sup>32</sup> Modificada por la Ley 42/2010, de 30 de diciembre.

Clubes debe cumplir con los requisitos sanitarios y de seguridad establecidos para el consumo de cannabis por sus integrantes (art. 11). De igual forma, deberán cumplir con los siguientes requisitos: realizar actividades dirigidas a sus miembros para evitar el consumo abusivo de cannabis y a facilitar un uso responsable de esta sustancia (art. 12); limitar la entrada a los locales solamente a personas socias (art. 13); elaborar, respetando la legislación vigente en materia de protección de datos, un registro de sus miembros que permita la identificación en cualquier momento de los mismos (art. 14); ser personas mayores de edad que acrediten su condición de personas consumidoras de cannabis, con anterioridad a la presentación de la solicitud de ingreso, como condición para ser socia (art. 15).

Este tipo de Clubes podrá nombrar personas socias honoríficas, a quien considere oportuno la asociación por sus aportaciones al estudio, investigación o desarrollo del cannabis, siempre que dicha consideración sea aprobada por la asamblea general a propuesta de la junta directiva (art. 16).

Junto con las personas socias de pleno derecho y las personas socias honoríficas, podrán integrar los Clubes de estas características las personas socias activistas, es decir, aquellas que por su condición colaboren en las labores de normalización del cannabis en los ámbitos de su competencia (art. 17). En todo caso, todas las personas que integren un Club de estas características, deberán cumplir lo dispuesto en las leyes y en las normas internas de funcionamiento (art. 18) y, así mismo, recibirán formación en prevención de posibles riesgos y daños asociados al consumo de cannabis (art. 19).

Los Clubes de personas consumidoras de cannabis deben procurar que sus integrantes de pleno derecho puedan acceder a consumir esta sustancia lo más orgánica posible y libre de adulteraciones, para ello, se someterá la sustancia a controles sanitarios (art. 20). Entre los derechos de las personas integrantes de estos Clubes se encuentra el disponer de una información correcta sobre el cannabis, sus propiedades, sus efectos y sus posibles riesgos o daños que pudieran derivarse de su consumo, así como de los modos de administración alternativos a los cigarrillos (art. 21).

Los deberes de las personas asociadas se sintetizan en hacer un uso responsable del cannabis y en evitar la propaganda, publicidad o promoción del consumo de la sustancia

a personas ajenas al Club. Para ello, se establecerá el compromiso de cada persona socia –por medio de una declaración jurada y firmada-, de no realizar un uso ilícito o irresponsable de las sustancias adquiridas en el Club. En los estatutos o en otras regulaciones de régimen interno se contemplará, como causa de expulsión, el incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones (art. 22).

Las personas socias no podrán retirar más cantidad de cannabis, o de alguno de sus derivados o extractos, por persona y día que la establecida por la asociación, calculada según las medidas de prevención de riesgos y en función de los estándares internacionales (art. 23)

La Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, concluye con dos disposiciones adicionales: la disposición adicional primera hace referencia a la promoción, por parte de las Administraciones públicas, de la creación de órganos de colaboración entre éstas y los clubes de este tipo, o las entidades que los representen, para intercambiar información a efectos estadísticos, establecer medidas de control sanitario, participar en la elaboración de planes de prevención, ofrecer formación acerca del consumo responsable y los riesgos que conlleva, o sobre cualquier otra cuestión relativa al consumo de cannabis en la Comunidad Foral. La disposición adicional segunda señala la posibilidad de que los clubes de personas consumidoras de cannabis podrán crear entidades que las agrupen, con el objeto de conseguir los objetivos comunes y, del mismo modo, para su representación ante las Administraciones públicas y la sociedad en general.

El Parlamento Foral Navarro ha sido el primer parlamento autonómico en aprobar una ley de estas características en el Estado español. Es un intento loable por regular, dentro de las competencias de la Comunidad Foral, la realidad social existente en torno a los CSC y la demanda de seguridad jurídica, entre otras cuestiones, respecto al consumo y al autoabastecimiento. Las referencias a la colaboración entre las diversas administraciones y los clubes de personas consumidoras de cannabis para el control sanitario, así como para la potenciación del consumo responsable, puede sentar las bases para generar espacios de prevención y de reducción de daños en torno al cannabis.

### 2.5.3. Comunidad Autónoma de Cataluña

Esta comunidad autónoma es la que posee el mayor número de CSC registrados. En los últimos años, tras el denominado *caso Rasquera* (2012)<sup>33</sup> –donde el Ayuntamiento de un pequeño pueblo de Tarragona hizo un referéndum sobre la posibilidad de plantar cannabis para uno de los más importantes clubes de la Ciudad Condal-, se genera un debate social donde también se implica el Departamento de Salud de la Generalitat y el Parlamento Catalán.

Desde ese año, el Departamento de Salud de la Generalitat lidera un proceso en el que están presentes miembros del Parlamento, las Federaciones Cannábicas presentes en Cataluña y una Comisión creada por el propio Departamento de Salud. Fruto de esta labor, durante el año 2014 se han creado documentos diversos y un código de buenas prácticas en torno a los CSC. Este mismo año, se ha pretendido la elaboración de una ley de regulación de los CSC, sin embargo, por diferencias políticas y por argumentar alguna de las cuestiones podrían invadir competencias propias del Estado, no se ha redactado dicha regulación. Finalmente, en la segunda quincena de octubre, el Departamento de Salud de la Generalitat ha presentado –en el parlamento autonómico– una propuesta de resolución no vinculante sobre cuestiones de salud pública relacionadas con los CSC, que ha sido aprobada por todos los grupos parlamentarios, excepto el PP.

Dicha propuesta está enmarcada en el Plan Interdepartamental de Salud Pública (PINSAPO) y es consecuencia del consenso surgido entre la mayoría de grupos parlamentarios, algunas entidades municipales y las federaciones y asociaciones cannábicas. La resolución pretende proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los daños del consumo del cannabis, así como a impulsar la debida información, educación y prevención sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados al consumo de esta sustancia.<sup>34</sup> Al mismo tiempo, trata de orientar de cara a la autorización de la actividad de los CSC, por

<sup>33</sup> El acuerdo entre el municipio de Rasquera y una asociación cannábica, fue anulado por el juzgado de lo contencioso administrativo de Tarragona. Esta decisión, ha sido recurrida por el alcalde de Rasquera.

[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/04/catalunya/1386162736\\_470942.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/04/catalunya/1386162736_470942.html)

<sup>34</sup> <http://drogues.gencat.cat/es/detalls/Noticia/Ciutadania.-El-Departament-de-Salut-presenta-els-criteris-de-Salut-Publica-per-orientar-a-les-associacions-i-clubs-socials-de-cannabis-i-les-condicions-per-lexercici-de-la-seva-activitat-00001>

parte de los municipios catalanes, para que incorporen, en su caso, en las ordenanzas municipales que dicten para la regulación de las actividades de los CSC en el ámbito municipal

Los criterios de salud pública, en relación a los CSC, se pueden sintetizar en: sólo pueden permitir el acceso de personas mayores de 18 años, consumidoras de cannabis que sólo pueden ser socias de un CSC; oferta de Servicios de información, asesoramiento profesionalizados en reducción de riesgos y daños dirigidos a las personas socias, así como de detección precoz, seguimiento y derivación de consumos problemáticos del cannabis; formación en reducción de riesgos y daños asociados a los consumos de cannabis a los responsables de la dispensación de la asociación; prohibición del consumo de otras drogas o bebidas alcohólicas dentro del club; prohibición de venta o comercialización de cualesquiera bienes o productos consumibles; condiciones de salubridad de los locales, según lo establecido en la normativa vigente; limitación de horario (no podrán abrir más de 8 horas diarias, estableciendo como hora límite de cierre las 22 horas y los viernes y sábados las 24 horas); limitación de su ubicación definiendo una distancia mínima entre los diferentes clubes y entre ellos y los centros educativos y servicios sanitarios; limitación de todo tipo de publicidad de la asociación o de sus establecimientos, locales o clubes, y de actividades de promoción del consumo de cannabis por parte de los miembros de la misma, ni a través de carteles, rótulos publicitarios o cualquier otro soporte , en papel o electrónico; respecto a la normativa medioambiental y, particularmente, el descanso de los vecinos; inscripción en el registro Municipal de Asociaciones de personas consumidoras de cannabis y en la sección registral correspondiente del Registro de asociaciones.

## **2.5. Ámbito local: Ordenanza Municipal de Donostia**

El Ayuntamiento de Donostia ha aprobado recientemente, por unanimidad de todos los grupos políticos presentes en el Consistorio (Bildu, PSE, PNV y PP), una “ordenanza municipal reguladora de la ubicación de los clubs sociales de cannabis”.<sup>35</sup> En la exposición de motivos se reconoce la existencia en el municipio de Donostia de CSC, es

<sup>35</sup> *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, nº 217, jueves, 13/11/2014. Según la disposición final de la ordenanza municipal, ésta entrará en vigor a los 15 días de su publicación en el *Boletín Oficial de Gipuzkoa*.

decir, asociaciones sin ánimo de lucro que se autoabastecen y distribuyen cannabis entre las personas socias –por motivos terapéuticos y/o lúdicos-, todas ellas mayores de edad y en un ámbito privado, reduciendo daños asociados al mercado clandestino y a determinados usos de cannabis. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se hace mención a la atención prestada por los poderes públicos a esta nueva realidad, con especial referencia a la Ponencia del Parlamento Vasco y a la inscripción legal de los CSC en el Registro de Asociaciones del País Vasco. En el ámbito del municipio de Donostia, se menciona al Plan de Control de Adicciones (2013-2015) porque entre sus propuestas de mejora de aspectos organizativos y de programación se recoge la posibilidad de regular el uso de espacios utilizados por las asociaciones de personas consumidoras de cannabis, es decir, se plantea la posibilidad de regular el uso de los locales que esas asociaciones utilizan como sede social o como punto de encuentro.

La exposición de motivos justifica la conveniencia y oportunidad de dicha ordenanza, por los siguientes motivos: garantizar que la apertura de este tipo de establecimientos se lleve a cabo por asociaciones de usuarios inscritas en los registros públicos, es decir, con reglas de funcionamiento claras y conocidas; fijar distancias mínimas entre estas actividades y centros educativos y de salud; regular la instalación de estos establecimientos y fijar distancias entre ellos; implantar condiciones de seguridad, salubridad e higiene para proteger a las personas usuarias y al vecindario. Así mismo, la ordenanza puede ser útil de cara a los siguientes objetivos de interés público: evitar que se establezcan en la ciudad asociaciones de personas usuarias legalmente constituidas que no respeten los criterios de buenas prácticas y, también, el establecimiento de una cultura de colaboración entre la administración y las asociaciones cannábicas respecto al prevención de riesgos asociados a pautas de consumos prolongados y otros ámbitos de mutuo interés. Para la elaboración de la ordenanza municipal, se ha tenido en cuenta la legislación vigente de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, suministro y publicidad de los productos del tabaco.

Como se señalaba en la exposición de motivos, el objeto de la ordenanza se sintetiza en (art. 1): a) regular la apertura de CSC estableciendo un régimen de distancias entre ellos; b) establecer un régimen de distancias respecto de centros educativos y de salud; c) garantizar que los locales relacionados con los CSC reúnan las condiciones mínimas

necesarias para evitar molestias al vecindario; d) garantizar que este tipo de locales reúnan las condiciones mínimas necesarias de seguridad, salubridad e higiene para las personas usuarias; y g) garantizar que la actividad sea desarrollada por asociaciones de personas usuarias, debidamente inscritas en los registros públicos.

El ámbito de aplicación de la ordenanza se circunscribe al municipio de Donostia (art. 2), donde, en caso apertura de un CSC, se requerirá la obtención de licencia municipal de actividad y, en su caso, de obra. Para ello, será necesaria la inscripción de la asociación en el Registro de Asociaciones de Euskadi y en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas (art. 3). Los criterios de emplazamiento (art. 5) se sintetizan en: a efectos urbanísticos y ambientales, se considera un uso asimilado al uso recreativo terciario (en ningún caso se podrán implantar en plantas primera o superiores de edificios residenciales), donde se deben respetar las siguientes distancias: como mínimo a 300 metros de centros educativos y centros de salud y a 500 metros entre locales de este tipo de actividades. Además, no se permitirá la apertura en este tipo de asociaciones en cualquier tipo de lugar donde se prohíba fumar: centros y galerías comerciales, instalaciones deportivas, etc.

La ordenanza municipal prevé la prohibición de la utilización del espacio público adyacente al local (mediante sillas, mesas, toldos, etc.), de la entrada de personas de edad al local y de realizar actividades fuera del horario reglamentado, de 8 h. de la mañana, a las 22 h. de la noche (art. 7). Igualmente prohíbe llevar a cabo publicidad de la actividad, promoción o patrocinio en el exterior del local, así como la realización de actividades que no estén relacionadas con las propias de los CSC (art. 8). Este mismo artículo impide la transmisión de cannabis a personas que no sean socias de un determinado CSC y especifica que, con carácter general, se prohíbe transmitir cannabis (en cualquiera de sus formas) que no provenga de los procedimientos de abastecimiento del CSC, básicamente, de la propia producción.

El Ayuntamiento se compromete a crear un registro de CSC, en base a los datos obtenidos de la presente ordenanza y exige a los CSC que deben comunicar su baja, cuando cesen en su actividad (art. 9). Igualmente, la ordenanza exige una memoria de actividades y manual de buenas prácticas y protocolo para la convivencia. La memoria de actividades (art. 11) compromete a las asociaciones titulares de licencia de actividad,

a presentar una memoria de actividades al Plan Local de Drogodependencias y otras Adicciones, enfocada a la reducción del daño y a la prevención de riesgos asociados a los usos de cannabis. La elaboración de un manual de buenas prácticas y protocolo de convivencia (art. 12) será elaborado por el ayuntamiento en cooperación con las asociaciones cannábicas inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones. La guía de buenas prácticas recogerá, entre otras, las siguientes cuestiones: objetivos sociales del club, disposiciones generales (constitución, organización interna –incluida la autoorganización y diseño de los cultivos asociativos y las condiciones del protocolo para el transporte del cannabis-) y derechos y deberes del club (tipos de personas socias, y sus derechos y deberes). El protocolo de convivencia tiene por objeto encauzar adecuadamente la resolución de conflictos que pudieran surgir en el desarrollo de la actividad.

Las infracciones y sanciones de la ordenanza municipal (art. 10) pueden ser leves (multa de hasta 750 € pudiendo ser condonadas por trabajos para la comunidad), graves (multa de hasta 1.500 €). En caso de reiteración de faltas graves la ordenanza prevé la clausura de la actividad y/o la revocación de la licencia de actividad.

Según la disposición transitoria, los locales de estas características autorizados previamente a la aprobación de la ordenanza municipal, dispondrán de un período de 6 meses para su adaptación a la misma. La distancia mínima entre locales de este tipo no será aplicable a los ya autorizados y en funcionamiento que se adapten a la ordenanza en el plazo fijado. No obstante, los locales que incumplan las distancias exigidas respecto a centros educativos y centros de salud, se considerará que se encuentran en situación de fuera de ordenación

En resumen, nos encontramos ante una ordenanza municipal pionera en el Estado español,<sup>36</sup> que parte de la realidad social de los CSC y que, además de ofrecer un reconocimiento institucional a los CSC, exige un compromiso de cumplir unos requisitos legales -en el ámbito de la seguridad, la salubridad y la higiene-, exige unas prácticas de colaboración entre el ayuntamiento y este tipo de asociaciones para labores de prevención y de reducción de daños relacionados con el cannabis, todo ello

<sup>36</sup> Aunque en el mes de mayo del 2014 el Ayuntamiento de Girona aprobó una ordenanza municipal para regular los CSC, ésta es un calco de la propuesta de ordenanza en torno a los CSC impulsada en la capital donostiarra. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/girona-primera-regular-las-asociaciones-fumadores-3286155>

enmarcado en un manual de buenas prácticas para que exista transparencia en la labor llevada a cabo por los CSC.

## Consideraciones finales

- Los consumos de cannabis son una cotidiana realidad en Euskadi, en el Estado español, en Europa y en muchos lugares del mundo. Al ser la sustancia más consumida de las incluidas en las Listas de los Convenios Internacionales en materia de las denominadas drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tanto en el ámbito estatal como de la Unión Europea, también soporta un mayor número de incautaciones e infracciones.
- Ello supone que una parte muy significativa de los esfuerzos represivos de la política prohibicionista, se centra en esta sustancia y en las personas consumidoras de cannabis. Desde hace años, los problemas en torno al cannabis tienen mucha más relación con las políticas en materia de drogas que con los consumos de esta sustancia.
- En los últimos años se ha ido asentando una cultura cannábica (autocultivos, usos lúdicos y terapéuticos, revistas y otras publicaciones especializadas, *grow shops*, ferias cannábicas, aumento del asociacionismo cannábico, páginas web, etc.), algo que no ocurre con otro tipo de sustancias.
- En el actual marco prohibicionista, caracterizado por disponer de una legislación –penal y administrativa– que sanciona la mayoría de los actos relacionados con la distribución y venta de este tipo de sustancias, gran parte de la población (82%) considera que es fácil o muy fácil encontrar drogas si se tiene el deseo de consumir. Todo ello en un contexto donde, todavía hoy en día, amplios sectores de la población creen que “hay que luchar por una sociedad sin drogas”, y que se deben sancionar “leyes más restrictivas contra las drogas”.
- A pesar de que gran parte de la represión de la política prohibicionista se centra en el cannabis y en las personas consumidoras de esta sustancia, se aprecia un proceso sociocultural e histórico que ha desembocado en un escenario de normalización social, donde los consumos son aceptados y la inmensa mayoría

de las personas consumidoras de cannabis lleva una vida normalizada, muy alejada del estereotipo de la persona consumidora de drogas problemática. Según datos recientes, más de la mitad de la población es partidaria de la venta controlada de esta sustancia, y más de una cuarta parte de la población cree que las asociaciones y CSC son “una buena iniciativa que permite un consumo controlado y responsable”. Sin embargo, esta normalización social no ha ido acompañada de la correspondiente normalización jurídica.

- En lo que llevamos de siglo se aprecia un aumento significativo de CSC registrados –más de 80, la mayoría se han registrado en la presente década- en la CAPV, sin embargo, dicho aumento no ha ido parejo a un aumento de los consumos de esta sustancia, sino a la disminución de los mismos.
- Un sector de personas mayores de edad, consumidoras de cannabis, forman parte de los CSC y desean seguir consumiendo la sustancia sin tener que recurrir al denominado mercado negro.
- En las conclusiones del Foro de Reflexión *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas* (octubre de 2011), organizado por el Ararteko, se señalaba que el consumo y la tenencia para el consumo personal no debería ser motivo de sanción alguna y que era necesario diseñar fórmulas imaginativas para que las personas adultas consumidoras, que no deseen recurrir al mercado negro, puedan acceder al consumo. Igualmente se mencionaba la necesidad de trasladar a las instituciones de la CAPV, y a la sociedad vasca, un debate social y unas prácticas capaces de armonizar los derechos de las personas –incluidas las consumidoras de drogas- con los principios del Estado social y democrático de Derecho.
- Antes de concluir el año 2011, todos los grupos presentes en el Parlamento Vasco apoyaron la constitución de una ponencia para analizar la regulación de los denominados Clubes Sociales de Cannabis, porque consideraban “necesaria una regulación legislativa del cultivo de cannabis para el consumo propio que tenga en cuenta el respeto a la autonomía personal y el derecho de los no

fumadores y que al tiempo garantice una información completa sobre las consecuencias en la salud” del cannabis. En la *justificación* de la Admisión a trámite, la totalidad de los grupos parlamentarios en la Cámara vasca señalaban que “la ausencia de una regulación de su actividad hace que esas asociaciones se muevan en la ilegalidad y carezcan de seguridad jurídica, una situación que es necesario corregir mediante la regulación legislativa del cultivo de cannabis para el consumo propio”.

- EL Pleno del Parlamento Vasco aprobó, en marzo de 2012, una Proposición no de Ley donde se recogía expresamente la creación de una ponencia específica para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC. En dicha Ponencia parlamentaria, casi una treintena de personas expertas provenientes del ámbito institucional, académico y de los propios CSC, llevaron a cabo sus aportaciones y reflexiones sobre esta cuestión.
- La mayoría de los expertos que han participado en la Ponencia parlamentaria se han mostrado críticos con la actual política en materia de cannabis y se manifiestan partidarios de cambios, sin embargo, no todos los cambios apuntan en la misma dirección.
- Dos de los expertos convocados a la Ponencia parlamentaria –los catedráticos de Derecho Penal José Luis Díez Ripollés y Juan Muñoz Sánchez- afirman en un dictamen realizado que los CSC, si cumplen los requisitos señalados –círculo cerrado de personas mayores de edad, consumidoras de cannabis, sin ánimo de lucro, etc.-, se ajustan a la legalidad vigente, tanto en el ámbito penal como en el administrativo.
- Trascurridos algo más de dos años y medio, los miembros de la Ponencia parlamentaria han presentado sus conclusiones y recomendaciones. Las conclusiones de la Ponencia parlamentaria se enmarcan dentro de una política de drogas científicamente fundamentada, integral, intersectorial y participativa, orientada a la protección de la salud y al respeto de los derechos de las personas, y a la profundización de los principios y libertades propios del Estado social y

democrático de Derecho. Tras constatar el fracaso de la actual política en materia de drogas, se reconoce que la regulación de las actividades de los CSC y el cultivo para el consumo colectivo de las personas socias, puede resultar viable dentro del marco competencial vasco, además de poder ser una alternativa para actualizar las políticas de drogas y para garantizar que personas mayores de edad, puedan consumir dentro de un marco legal con seguridad jurídica, derechos y obligaciones, donde los CSC puedan cumplir con los requisitos y principios de la reducción de riesgos y, al mismo tiempo, ser sujetos corresponsables en la protección de la salud pública.

- En las recomendaciones, la Ponencia parlamentaria insta al Gobierno Vasco a dar los pasos necesarios, dentro de sus competencias, para avanzar en un sistema propio que ofrezca garantías y seguridad jurídica a los CSC, basado en los principios de las políticas de reducción de daños, y en el marco de derechos y obligaciones de las personas consumidoras. De igual modo, urge al Gobierno Vasco para que la futura Ley de Adicciones y sus reglamentos de desarrollo, contemplen la cuestión, de manera que se establezcan normas, programas y protocolos de actuación.
- Con el objetivo de aportar un soporte legal seguro y comprensible y para evitar la inseguridad jurídica en torno a los CSC, la Ponencia parlamentaria recomienda a las Cortes españolas, al Gobierno Vasco y a la Administración de Justicia, revisar tanto la normativa vigente como las instrucciones que la interpretan.
- La Ponencia parlamentaria recomienda a las Administraciones Públicas vascas efectuar un especial esfuerzo de seguimiento, coordinación y evaluación de la aplicación de la regulación de los CSC, para lo cual, es conveniente la creación – en el seno del Gobierno Vasco- de una Comisión Interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los CSC, con el objetivo de hacer un seguimiento y una evaluación de su funcionamiento.

- Hasta que no exista dicha regulación, la Ponencia parlamentaria insta a los CSC de Euskadi al establecimiento de mecanismos de autorregulación y buenas prácticas.
- Tanto en las conclusiones como en las recomendaciones se señala que, en ningún caso, debe confundirse el uso lúdico de cannabis con su utilización medicinal y/o terapéutica.
- La Comunidad Autónoma del País Vasco no tiene competencia para cambiar el Código Penal, ni la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, ni la Ley sobre Estupefacientes. Sin embargo, sí tiene competencia para la aplicación de esta normativa y, en el caso de la legislación administrativa –no así en la penal-, se debe tener en cuenta el principio de oportunidad y, por tanto, a la hora de perseguir administrativamente si sancionar o no determinados hechos, debe valorarse distintas cuestiones que, en los casos donde estén implicadas personas consumidoras pertenecientes a CSC, serían: colaboración con la Administración en labores de prevención y de reducción de daños, evitación de contactos con grupos organizados del mercado negro, y respecto al consumo existente, que éste se realice de forma racional y responsable.
- La CAPV tiene competencias en materia de salud, entre otras cuestiones, para realizar recomendaciones o adoptar las medidas que considere oportunas, entre ellas, propiciar el diseño de acciones positivas multidisciplinares que complemente a las estrictamente sanitarias, y también, garantizar la tutela general de la salud pública por medio de medidas preventivas. Todo ello, como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 8/1997 de Ordenación Sanitaria de Euskadi, donde es necesario poner de relieve cierta gama de postulados flexibles que deben permitir a la CAPV expresar su propia opción legislativa, adecuada a sus peculiaridades, como manifestación de su competencia de desarrollo legislativo. No obstante, en virtud de las competencias emanadas del Estatuto de Autonomía, entre ellas en materia de salud, sí puede poner en práctica políticas y programas de reducción de daños.

- La CAPV puede regular los CSC, siempre y cuando dicha regulación se enmarque dentro de las políticas de salud pública y de reducción de daños, reconocidas tanto en la actual legislación en materia de prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias, como el VI Plan de Adicciones. La Ponencia Parlamentaria relacionada con este fenómeno social, sostiene que “puede resultar viable dentro del marco competencial vasco y, además, insta al Gobierno Vasco a que dicha regulación se lleve a cabo por medio de un reglamento en la futura Ley sobre Adicciones.
- El que se debata con ocasión de la elaboración de un texto legal sobre adicciones cómo deben ser las relaciones de la ciudadanía con los consumos de drogas, es ciertamente muy positivo; más aún, si se hace especial hincapié en realizar un uso responsable y, por tanto, que cada persona consumidora se responsabilice de sus usos y de las consecuencias derivadas de los mismos. Dichos criterios deberían regir a la hora de la construcción de un derecho individual en este ámbito y de implementar políticas de drogas basadas, entre otras cuestiones – como oportunamente señala una de las conclusiones de la Ponencia Parlamentaria-, “en el respeto a los derechos individuales [...] y en la profundización en los principios y libertades del estado social y democrático” de Derecho. Desde hace varias décadas, la CAPV ha sido pionera en materia de reducción de daños (programas sustitutivos, testado de sustancias, sala de consumo higiénico, etc.). Actualmente se dan las condiciones para que la regulación, por vía reglamentaria, de las entidades de personas consumidoras de drogas, sea una realidad y se convierta en un referente para otros lugares.
- La reducción de daños no sólo abarca a los consumos y a las personas consumidoras, es una filosofía que se debe extender también a las políticas en materia de drogas.
- La legislación de la UE, a través de la Decisión Marco de 2004, contempla la posibilidad de regular el consumo de este tipo de sustancias de manera diferente a cómo se está realizando actualmente en el Estado español.

- La defensa de la salud pública se puede y se está realizando de maneras diferentes. La experiencia holandesa nos indica que una regulación diferente a la de los estados vecinos no supone un aumento de los consumos, sino que existen otras variables a tener en cuenta.
- Actualmente en dos Estados de los Estados Unidos de América (Colorado y Washington) y en Uruguay se con legislaciones donde el acceso al cannabis para consumo lúdico –siempre que se cumplan determinados requisitos- es legal. Así mismo, en Holanda, las personas mayores de edad con residencia en el país que lo deseen, pueden acceder al cannabis sin contravenir ninguna norma legal. En Uruguay hay tres posibilidades para que las personas mayores de edad puedan conseguir cannabis: autoconsumo, farmacias o en los denominados clubes de membresía.
- Todos estos cambios legales se han puesto en práctica sin que los Estados citados hayan salido de los Convenios Internacionales en drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Por tanto, si existe voluntad política, es posible regular el acceso al cannabis para uso lúdico de manera diferente a como lo están aplicando la mayoría de los países.
- Desde el prohibicionismo moderno en materia de drogas toxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, durante muchos años se ha hecho hincapié en que la única forma de defender la salud pública era mediante la sanción de mayoría de los comportamientos (elaboración, transporte, venta,...) relacionados con estas sustancias. No obstante, como se ha señalado, esta unanimidad ha sufrido cambios significativos: Además de la experiencia holandesa, en los últimos años se constatan giros importantes en política de cannabis tanto en Uruguay como en dos Estados (Colorado y Washington) de Estados Unidos.
- La regulación de los CSC es una medida que sólo abarca a una parte de las personas consumidoras de cannabis. Es una pequeña medida, pero de gran trascendencia que se ha convertido en un referente en el ámbito internacional (Clubes de Membresía en Uruguay, etc.). Sin embargo, se debería modificar la

legislación actual para que todas las personas consumidoras, en su ámbito privado, pudieran cultivar cannabis para el uso personal.

- Pese a la tendencia, tanto desde el Ministerio Fiscal como desde los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, de perseguir determinadas actividades propias de los CSC, en los últimos años se viene observando, en sentencias de Audiencias Provinciales, una sólida y certera argumentación jurídica sobre cuestiones de relevancia jurídico-penal, relacionadas con los CSC, donde prima la perspectiva garantista y el principio de presunción de inocencia, propios del Estado social y democrático de Derecho.
- Tras el verano de 2014, además de las conclusiones y recomendaciones de la citada Ponencia del Parlamento Vasco, se han llevado a cabo diversas regulaciones de los CSC, dentro de las propias competencias autonómicas y locales. Así, en el ámbito de la Comunidad Foral Navarra, el 27 de noviembre de 2014, se aprobó la Ley Foral reguladora de los Colectivos de Usuarios de Cannabis en Navarra, y en Cataluña, se ha aprobado una Propuesta de Resolución de la Secretaría de Salud Pública de la Generalitat Catalana. De igual modo, en el ámbito local, el Ayuntamiento de Donostia y el de Girona, han aprobado ordenanzas municipales reguladoras de la ubicación de los CSC. Todas estas cuestiones evidencian que, poco a poco, la normalización social existente en torno al cannabis empieza a tener un incipiente soporte legal. No obstante, este soporte legal no está consolidado.
- El anteproyecto de Ley sobre Adicciones de la CAPV, la legislación sobre Clubes de Cannabis aprobada en la Comunidad Foral Navarra, así como la Propuesta de Resolución de la Secretaría de Salud Pública de la Generalitat Catalana y la Guía de Buenas Prácticas de los CSC tienen criterios comunes para su regulación: respeto a los derechos de las personas consumidoras, cumplimiento de la legislación vigente, y asunción también de responsabilidades por parte de los CSC, entre ellas, la colaboración con las diversas administraciones en materia de prevención y de reducción de daños.

- En el ámbito de la CAPV, es oportuno la elaboración de una *Hoja de Ruta* que ayude a poner en práctica, de manera consensuada entre todas las partes implicadas, las recomendaciones recogidas en la Ponencia parlamentaria para el análisis de la regulación de los CSC.

## ***SEGUNDA PARTE: Hoja de Ruta para implementar las recomendaciones realizadas en el ámbito de la Ponencia del Parlamento Vasco para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC***

Esta *Hoja de Ruta* parte de un breve diagnóstico de la situación actual e intenta responder a la pregunta *¿dónde estamos?*, en el presente caso, *¿cuál es la situación del cannabis y de las personas consumidoras de cannabis agrupadas en los denominados CSC*. Para ello, se analizan sucintamente los desequilibrios existentes, así como las fortalezas presentes.

La *Hoja de Ruta* se presenta como un plan o una respuesta que indica el camino *hacia dónde se quiere ir* y se concreta el plan de trabajo, es decir, las etapas que se han de llevar a cabo para conseguir el objetivo propuesto. También señala el seguimiento a realizar de todo este proceso.

### **1. Situación actual**

Los consumos de cannabis son una realidad tanto en el ámbito mundial como en el europeo, en el estatal y en el de CAPV. Una parte significativa de personas consumidoras de cannabis está agrupada en Clubes Sociales de Cannabis. Hoy en día, existen más de ochenta Clubes Sociales de Cannabis inscritos en el Registro de Asociaciones de la CAPV. Forman parte de estos CSC personas mayores de edad, consumidoras de cannabis, que quieren seguir consumiendo esta sustancia sin tener que ir al denominado mercado negro. Un sector de estas asociaciones dispone de un *Código de Buenas Prácticas* donde se concretan sus objetivos, fines y manera de funcionar. En la práctica, sin embargo, algunas de las personas que forman parte de estos CSC han visto cómo eran detenidos, las plantas requisadas e, incluso, han sido acusadas de tráfico ilícito de drogas. En una sentencia reciente de la AP Bizkaia, Sección 6ª, de 16 de junio, el Tribunal, además de ser consciente de la inseguridad jurídica existente en torno a los denominados CSC, también comparte la preocupación por lo que la determina, la diversa respuesta por parte de la autoridad administrativa, policial y judicial. Esta sentencia reconoce que tanto la iniciativa policial como la suerte que

puede correr un caso -relacionado con los CSC- cuando el asunto ingresa en un Juzgado de Instrucción, dependen de multitud de factores, que se actúe en unos momentos y en unas zonas y no en otras –en el primer caso- y, en el segundo caso, variación de la respuesta judicial en supuestos con caracteres sustancialmente idénticos, que pueden ir desde el archivo por sobreseimiento –en el mismo Juzgado o en apelación-, o hasta la celebración de un juicio oral donde la sentencia puede terminar en condena o en absolución.

La mayoría de las veces, los casos han sido archivados por sobreseimiento o han concluido con la absolución de estas personas. Tanto desde las personas consumidoras de cannabis, como desde fuentes académicas, judiciales y otras instituciones (Ararteko, Parlamento Vasco,...), se ha puesto en evidencia la inseguridad jurídica existente en torno a este fenómeno social.

Alrededor de esta realidad social, también se constatan fortalezas dignas de mención: existe una normalización social relacionada con el cannabis y con las personas consumidoras de cannabis, donde se demandan cambios legales acordes con el respeto a la libertad personal que gozan las personas mayores de edad en el Estado social y democrático de Derecho.

Asociaciones de personas consumidoras de cannabis han contactado con el Ararteko, con el Gobierno Vasco, con el Parlamento Vasco y con otras instituciones (ayuntamientos,...) y, además de informar sobre su situación, han exigido que se den respuestas a sus demandas y que se regularice su situación.

En octubre de 2011, el Ararteko organizó un Foro de Reflexión titulado, *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*. Este foro reunió a diversos expertos relacionados con el cannabis y, entre sus conclusiones, se señalaba que el consumo y le tenencia para el consumo personal no deberían ser motivo de sanción alguna y que era necesario diseñar fórmulas imaginativas para que las personas adultas consumidoras que no quisieran recurrir al denominado mercado negro, pudieran acceder al consumo.

También se hacía referencia a la necesidad de trasladar a las instituciones de la CAPV y a la sociedad vasca, un debate social y unas prácticas capaces de armonizar los derechos

de las personas –incluidas las consumidoras de drogas- con los principios del Estado social y democrático de Derecho.

Posteriormente, antes de concluir el año 2011, todos los grupos presentes en el Parlamento Vasco, apoyaron la creación de una Ponencia Parlamentaria para afrontar esta cuestión. La Ponencia del Parlamento Vasco para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC, se desarrolló entre la novena (marzo de 2012) y la décima legislatura (octubre de 2014). Durante ese período, 29 personas expertas en diversos campos relacionadas con este fenómeno social –incluida la representación de personas consumidoras de drogas- tomaron parte en la Ponencia Parlamentaria. Gran parte de las mismas fueron críticas con la política prohibicionista actual y manifestaron la necesidad de modificar el actual marco legal –con limitaciones y matices- del cannabis y de las personas consumidoras de esta sustancia, e ir dando pasos hacia una regulación con criterios diferentes a los actuales.

*La Ponencia para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC* concluyó su labor con unas conclusiones y propuestas, enmarcadas dentro de la una política de drogas científicamente fundamentada, integral, intersectorial y participativa, orientada a la protección de la salud –muy especialmente de las personas menores de edad-, al respeto de los derechos de las personas, y a la profundización de los principios y libertades del Estado social y democrático.

Constata el fracaso de la actual política prohibicionista en relación al cannabis, a la vez que se exige una reflexión sobre nuevos modelos de regulación que permitan el consumo responsable, sometido al control de las administraciones públicas.

En este contexto de fracaso de las políticas actuales, de consumos de cannabis y de otras sustancias, de necesidad de políticas públicas basadas en la protección de la salud y de los derechos y libertades propios del Estado social y democrático de Derecho, esta Ponencia Parlamentaria afirma que la regulación de las actividades de los CSC y el cultivo para el consumo colectivo de las personas socias, puede resultar viable dentro del marco competencial vasco, además de poder ser una alternativa para actualizar las políticas de drogas y para garantizar que personas mayores de edad y carentes de

diagnóstico de patología mental puedan consumir dentro de un marco legal con seguridad jurídica, derechos y obligaciones.

Desde estas premisas, los CSC que han venido adquiriendo una filosofía de auto regulación/autogestión, en la medida que dispongan de un marco jurídico-administrativo concreto, podrán llegar a cumplir con los requisitos y principios de la reducción de riesgos y, por tanto, ser sujetos corresponsables en la protección de la salud pública.

Las recomendaciones de la ponencia del Parlamento Vasco van dirigidas fundamentalmente al Gobierno Vasco, a los CSC, a las Cortes españolas, a la Administración de Justicia, a las Administraciones Públicas vascas.

Al Gobierno Vasco le insta -es decir, le urge a la pronta ejecución- a dar los pasos necesarios, en el ejercicio de sus competencias, para avanzar en un sistema propio que ofrezca garantías y seguridad jurídica en la actividad de los CSC, basado en los principios de las políticas de reducción de daños, dentro de un marco de derechos y obligaciones de las personas consumidoras. De igual modo, el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias, deberá proceder a analizar y, en su caso, abordar, aquellos desarrollos normativos que contribuyan a dar una solución a la citada actividad. En este contexto, se insta al Gobierno Vasco a que la futura Ley de Adicciones y sus reglamentos de desarrollo, contemplen la cuestión, de manera que se establezcan normas, programas y protocolos de actuación al respecto.

çMientras no se ponga en marcha una regulación de esas características, el Parlamento Vasco insta a los CSC a que establezcan mecanismos de autorregulación y buenas prácticas.

A las Cortes españolas, al Gobierno Vasco y a la Administración de Justicia, insta a revisar no sólo la normativa, sino también las instrucciones que la interpretan, en aras a aportar un soporte legal seguro y comprensible, evitando la inseguridad jurídica.

Recomienda a las Administraciones Públicas vascas efectuar un especial esfuerzo de seguimiento, coordinación y evaluación de la aplicación de la regulación de los CSC.

De cara a concretar la coordinación administrativa, reconoce la oportunidad de la creación, en el seno del Gobierno Vasco, de una Comisión Interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los CSC, con el objetivo de hacer un seguimiento y una evaluación de su funcionamiento.

Aun tratándose de regular un espacio de libertad individual, y con el objeto de proteger a las personas y aplicar una política de reducción de daños, al tiempo que se legisla en la materia, las administraciones –con competencias y comprometidas en la promoción de la salud y prevención de las adicciones- deben intensificar el esfuerzo público en campañas de promoción tendentes a limitar el consumo de cannabis y otras sustancias potencialmente peligrosas para la salud.

También asevera rotundamente que los usos medicinales y/o terapéuticos deberán quedar excluidos del ámbito de los CSC.

El anterior Gobierno Vasco así como el actual, han elaborado sus correspondientes anteproyectos de Ley sobre Adicciones en las que se ha referencia concreta a regular los Clubes Sociales de Cannabis o las Entidades de personas consumidoras de cannabis, mediante reglamento. Esto evidencia que tanto para el Parlamento Vasco como para el Gobierno Vasco, la CAPV tiene competencia para regular esta materia.

Todo ello en un contexto donde otras comunidades autónomas, y algunas corporaciones locales están dando pasos, dentro de sus competencias, para la regulación de aspectos concretos relacionados con los CSC. Navarra dispone de la Ley Foral 24/2014, de 2 de noviembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis de Navarra. En Cataluña, en la segunda quincena de octubre de 2014, el Departamento de Salud de la Generalitat llevó a cabo una propuesta en el Parlamento Catalán, de resolución no vinculante sobre cuestiones de salud pública relacionadas con los CSC que fue aprobado por todos los grupos parlamentarios, a excepción del Partido Popular.

En el ámbito local, el Ayuntamiento de Donostia tiene aprobada –por unanimidad de todos los grupos políticos presentes en el Consistorio- una ordenanza municipal reguladora de la ubicación de los CSC y, en parecidos términos, también está aprobada otra ordenanza municipal en Girona.

De igual modo, en el ámbito internacional, se constatan cambios importantes en las políticas relacionadas con el cannabis. Así, Uruguay dispone actualmente de una regulación donde las personas mayores de edad, pueden acceder a la sustancia de tres maneras: mediante autocultivo, por medio de los denominados clubes de membresía (basados, en gran parte, en el modelo de los CSC) y, por medio de la compra en farmacia). Por lo menos en dos Estados -Colorado y en Washington- de los Estados Unidos de América, también es posible el acceso al cannabis para usos lúdicos, siempre que se trate de personas mayores de edad y cumplan con los requisitos impuestos en cada uno de esos Estados. Ello evidencia, como ocurre con otras sustancias –como el tabaco o el alcohol-, que una política de protección de la salud pública no solamente se puede llevar a cabo de una manera, sino que ya –hoy en día- se dispone de experiencias diversas en materia de salud pública en materia de cannabis.

A pesar de los pasos dados por diversas instituciones –Ararteko, Parlamento Vasco y Gobierno Vasco-, y una parte significativa de los CSC –con propuestas concretas de colaboración con las diversas Administraciones, con la puesta en marcha de Códigos de Buenas Prácticas, etc.), así como de los fallos de sentencias de Audiencias Provinciales con una sólida y certera argumentación jurídica sobre cuestiones de relevancia jurídico-penal relacionadas con los CSC, donde prima –entre otras cuestiones- la perspectiva garantista y el principio de presunción de inocencia, propios del Estado social y democrático de Derecho, todavía hoy en día, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado siguen llevando a cabo actuaciones –detenciones, incautación de cultivos,...- generadoras de inseguridad jurídica para estas personas.

## 2. Objetivo de la Hoja de Ruta

En un contexto de política prohibicionista en materia de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el objetivo de la presente *Hoja de Ruta* es proponer un plan de trabajo consensuado, capaz de poder implementar las recomendaciones realizadas en el ámbito de la Ponencia del Parlamento Vasco para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados Clubes Sociales de Cannabis.

### 3. Propuesta de plan de trabajo

#### 3.1. Recomendaciones al Gobierno Vasco

A. *Dar los pasos necesarios, en ejercicio de las competencias atribuidas, para avanzar en un sistema propio que ofrezca garantías y seguridad jurídica en la actividad de los denominados clubes sociales de cannabis, basado en los principios de las políticas de reducción de daños, dentro de un marco de derechos y obligaciones de las personas consumidoras*

##### *Propuestas:*

- Análisis de las aportaciones realizadas por los expertos en la *Ponencia para el análisis de una solución regulada de la actividad de los denominados CSC*.
- Creación de una Comisión Interdepartamental donde se analicen las competencias de la CAPV en la materia. Esta Comisión Interdepartamental, será la encargada de llevar a cabo un seguimiento de la experiencia de la regulación de los CSC.

##### *Partes que intervienen:*

- Departamentos de Salud, Administración Pública y Justicia, Presidencia, y Seguridad.

##### *Período de tiempo:*

- Junio del año 2015

B. *Analizar y, en su caso, abordar, aquellos desarrollos normativos que contribuyan a dar una solución a la citada actividad. Se insta al Gobierno Vasco a que la futura Ley de Adicciones y sus reglamentos de desarrollo, contemplen la cuestión, de forma que se establezcan normas, programas y protocolos de actuación al respecto*

*Propuestas:*

El actual anteproyecto de Ley sobre Adicciones, en su art. 83 hace referencia a la regulación, mediante reglamento, de las entidades de personas consumidoras de cannabis; siempre y cuando estén legalmente registradas, sean sin ánimo de lucro y estén constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis. Además estas entidades incluirán entre sus objetivos asociativos la colaboración con la administración, en el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, así como en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable del cannabis y otras sustancias. A los locales de este tipo de entidades sólo podrán entrar las personas mayores de edad que cumplan los requisitos reglamentariamente establecidos para su admisión.

- Elaboración de un reglamento en coherencia con los criterios aportados por la Ponencia del Parlamento Vasco, por el anteproyecto de Ley sobre Adicciones y por los Códigos de Buenas Prácticas de los CSC.

*Partes que intervienen:*

- Departamentos de Salud, Administración Pública y Justicia, Presidencia, y Seguridad.
- Pleno del actual Consejo Asesor sobre Drogodependencias
- Asociaciones o entidades de personas consumidoras de cannabis
- Universidad

*Período de tiempo:*

- 6 meses desde la aprobación de la futura Ley sobre Adicciones.

*C. Creación de Comisión Interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los Clubes Sociales de Cannabis*

*Propuestas:*

- Creación de una Comisión Interdepartamental, en el seno del Gobierno Vasco, de seguimiento de la experiencia de regulación de los Clubes Sociales de Cannabis, con el objetivo de hacer un seguimiento y una evaluación de su funcionamiento. Esta Comisión Interdepartamental puede ser la continuadora de

la Comisión Interdepartamental propuesta para analizar las competencias de la CAPV en la materia.

*Partes que intervienen:*

- Departamentos de Salud, Administración Pública y Justicia, Presidencia, y Seguridad.
- Puntualmente podrán asistir miembros de otras instituciones, de la universidad y de las asociaciones de personas consumidoras de cannabis.

*Período de tiempo:*

- 6 meses después de la aprobación de la futura Ley sobre Adicciones.

### ***3.2. Recomendaciones a las Cortes españolas, al Gobierno Vasco y a la Administración de Justicia***

*A. Revisar la normativa –así como las instrucciones que la interpretan-, en aras a aportar un soporte legal seguro y comprensible, evitando inseguridad jurídica para todas las partes concernidas*

*Propuestas:*

- Organización, por parte de la Universidad del País Vasco de un Foro con expertos en materia de legislación –penal y administrativa- relacionada con el fenómeno social de las drogas, donde estén presentes representantes de las Cortes Españolas, del Parlamento Vasco, de la Administración de Justicia, de las personas consumidoras de cannabis.
- Elaborar y consensuar las bases de una propuesta legislativa en coherencia con los principios, derechos y libertades del Estado social y democrático de Derecho.

*Partes que intervienen:*

- Representantes de las Cortes españolas, representantes del Parlamento Vasco, miembros de la Judicatura, miembros del Ministerio Fiscal, representantes de los Clubes Sociales de Cannabis, miembros de la Universidad.

*Período de tiempo:*

- Marzo de 2016.

### **3.3. Recomendaciones a las Administraciones Públicas vascas**

*A. Seguimiento, coordinación y evaluación de la aplicación de la regulación de los clubes sociales de cannabis*

*Propuestas:*

- Creación de una Comisión compuesta por las distintas Administraciones Vascas con competencia en relación con los Clubes Sociales de Cannabis –Gobierno Vasco, Diputaciones y Municipios-, así como por la Universidad y las entidades de personas consumidoras de cannabis, para realizar el seguimiento, la coordinación y la evaluación de la aplicación de la regulación de los Clubes Sociales de Cannabis.

*Partes que intervienen:*

- Instituciones de Euskadi: Gobierno Vasco, Diputaciones, Municipios
- Universidad
- Entidades de personas consumidoras de cannabis

*Período de tiempo:*

- 6 meses después de la aprobación de la Ley sobre Adicciones

*B. Las Administraciones con competencias en materia de salud y prevención en materia de adicciones, deberán intensificar el esfuerzo público en campañas de promoción, tendentes a limitar el consumo de cannabis y otras sustancias potencialmente peligrosas para la salud*

*Propuestas:*

- Elaborar campañas tendentes a limitar los consumos de cannabis y otras sustancias potencialmente peligrosas para la salud, basadas en los principios del Estado social y democrático de Derecho.

- Estas campañas estarán dirigidas fundamentalmente a personas menores de edad y a otros colectivos especialmente vulnerables.

*Partes que intervienen:*

- Instituciones de Euskadi: Gobierno Vasco, Diputaciones, Municipios
- Entidades de personas consumidoras de cannabis

*Período de tiempo:*

- 6 meses después de la entrada en vigor de la futura Ley sobre Adicciones.
- Se realizarán periódicamente cada 2 años.

### **3.4. Recomendaciones a los Clubes Sociales de Cannabis**

*A. En tanto no exista dicha regulación, el Parlamento Vasco insta a todos los clubes y asociaciones de cannabis existentes en Euskadi a que establezcan mecanismos de autorregulación y buenas prácticas*

*Propuestas:*

- Dar a conocer a las entidades de personas consumidoras de cannabis de Euskadi las recomendaciones de la Ponencia Parlamentaria, donde se insta a este tipo de asociaciones a que establezcan mecanismos de autorregulación y buenas prácticas.
- Reunirse con las federaciones y CSC para conocer los mecanismos de autorregulación y de buenas prácticas existentes.
- Hasta la aprobación del reglamento que propone el anteproyecto de Ley sobre Adicciones consensuar, entre el Gobierno Vasco y los Clubes Sociales de Cannabis, protocolos de actuación con los criterios expuestos en el anteproyecto de Ley sobre Adicciones y en los Códigos de Buenas Prácticas de los CSC.

*Partes que intervienen:*

- Departamento de Salud del Gobierno Vasco.
- Entidades de personas consumidoras de cannabis

*Período de tiempo:*

- Junio de 2015.

*B. Los Clubes Sociales de Cannabis no llevarán a cabo usos médicos del cannabis*

*Propuestas:*

- Desde los CSC no se realizarán investigaciones médicas, ni se llevarán a cabo usos medicinales

*Partes que intervienen:*

- Salud del Gobierno Vasco
- Entidades de personas consumidoras de cannabis

*Período de tiempo:*

- Desde la entrada en vigor de la futura Ley sobre Adicciones.

#### **4. Seguimiento**

Los compromisos adquiridos en torno a la presente *Hoja de Ruta*, serán verificados por:

- El Departamento de Salud del Gobierno Vasco.
- La Comisión Interdepartamental de seguimiento de la experiencia de regulación de los Clubes Sociales de Cannabis.
- La Comisión compuesta por las distintas Administraciones Vascas con competencia en relación con los Clubes Sociales de Cannabis –Gobierno Vasco, Diputaciones y Municipios-, así como por la Universidad y las entidades de personas consumidoras de cannabis, para realizar el seguimiento, la coordinación y la evaluación de la aplicación de la regulación de los Clubes Sociales de Cannabis.

- El Pleno del Consejo Asesor en materia de Drogodependencias.

*Perioricidad:*

- Cada 12 meses.

## Bibliografía

- ANDRES IBAÑEZ, P. (1992): “Acerca de la motivación de los hechos en la sentencia penal”. En *La sentencia penal*, Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid. Consejo General del Poder Judicial 115-159.
- ARANA. X. (2005): “Cannabis: Normalización y legislación”. *Eguzkilore* 19, 121-138.
- ARANA. X. (2012, a): “Conclusiones”. *Foros de reflexión y participación. Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 183-190.
- ARANA. X. (2012, b): *Drogas, legislaciones y alternativas. De los discursos de las sentencias sobre el tráfico ilícito de drogas a la necesidad de una política diferente*. Donostia: Gakoa.
- ARANA, X.; GERMÁN, I. (2008): “Análisis de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana en relación con el fenómeno social de las drogas”, *Eguzkilore* 22: 5-51.
- ARARTEKO (2012): “Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas”. *Foros de reflexión y participación*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- BARRIUSO, M. (2003): “La prohibición de drogas, del tabú moral a la desobediencia civil”, en *Globalización y drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos*. Arana, X.; Husak, D.; Scheerer, S. (Coord.). Madrid: Dykinson, 83-115.
- BARRIUSO, M. (2005): “Propuestas de modelo legal para el cannabis en el Estado español”. *Eguzkilore* 19, 151-167.
- BARRIUSO, M. (2012): “Ni prohibición ni mercantilización: buscando el equilibrio en la regulación legal del cannabis”. *Foros de reflexión y participación. Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 167-181.

- BEWLEY-TAILOR, D.; BICKMAN, T.; JELSMA, M. (2014): *Auge y caída de la prohibición del cannabis La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. Holanda: TNI.
- BOIX REIG, J. (1986): *Drogas: aspectos jurídicos y médico legales*. Palma de Mallorca: Facultad de Derecho de Palma de Mallorca.
- BUSTOS, J. (1989): *Manual de Derecho Penal. Parte General*. 3ª Ed. Barcelona: Ariel.
- CALVETE, A. (2000): “La Salud Pública en la Unión Europea según el tratado de Ámsterdam”. *Revista de Administración Sanitaria* IV, 14, abr.-jun., 39-45.
- CATANIA, G. (Parlamento Europeo) (2004): Estrategia europea contra la droga (2005-2012). Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre la estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012) (2004/2221(INI)) [en línea] 2004 [consultado mayo 2005]. Disponible en World Wide Web: [http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/TA/P6\\_TA\(2004\)0101/p6\\_ta\(2004\)0101\\_es.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/TA/P6_TA(2004)0101/p6_ta(2004)0101_es.pdf)
- CHOCLÁN MONTALVO, J.A. (2004): “El derecho constitucional a la presunción de inocencia”. CGPJ Manuales de Formación 22, 627-658.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. (1987): “La política sobre drogas en España, a la luz de las tendencias internacionales. Evolución reciente”. *Anuario de Derecho Penal* II/XL, pp. 347 y ss.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J.L.; MUÑOZ SÁNCHEZ, J. (2012): “Licitud de la autoorganización del consumo de drogas”. *Jueces para la Democracia* 75, 49-77.
- DOPICO GÓMEZ-ALLER, J. (2012): *Transmisiones atípicas de drogas. Crítica a la jurisprudencia de la excepcionalidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ESTIEVENART, G. (2006): “La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina”. En *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*. Ed., A. Camacho. Barcelona: Obreal, 13-38.
- FERNÁNDEZ PANTOJA, P. (2008): “Artículo 368”. *Comentarios al Código Penal*, 2ª Época. Tomo XI, Libro II. M. Cobo del Rosal (Dir.) Madrid: CESEJ, 279-311.
- GAMELLA, J.; JIMÉNEZ RODRIGO, M.L. (2003): *El Consumo prolongado de cánnabis. Pautas, tendencias y consecuencias*. Madrid: FAD y Junta de Andalucía.
- GOBIERNO VASCO (2011): *VI Plan de Adicciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi (2011-2015)*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Sanidad y Consumo.
- GÓMEZ TOMILLO, M.; SANZ RUBIALES, I. (2013): *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. 3ª Ed. Navarra: Aranzadi – Thomson Reuters.
- GRANADOS PÉREZ, C. (2007): *Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el delito del tráfico de drogas*. Madrid: La Ley.
- REY HUIDOBRO, L.F. (1990): “El delito de tráfico de drogas tóxicas”. *Comentarios a la Legislación Penal*. Madrid: Edersa.
- JOSHI JUBERT, U. (1999): *Los delitos de tráfico de drogas I: un estudio analítico del art. 368 CP: (grupos de casos y tratamientos jurisprudenciales)*. Barcelona: José María Bosch.
- MAGRO SERVET, V. (Coord.) (2004): *Guía práctica de la casuística existente en los delitos contra la salud pública: (especial referencia a los delitos relativos al tráfico de drogas y su casuística. Todas las dudas y respuestas*. Madrid: La Ley.
- MANJÓN-CABEZA, A. (2012): *La solución, la legalización de las Drogas*. Barcelona: Debate.

- MARÍN GUTIÉRREZ, I. (2010): *Cannabis. El movimiento cannábico en España*. Madrid: Ed. Popular.
- MARKEZ, I.; PÓO, M.; MERINO, C.; ROMERA, C. (2002): *Cannabis: de la salud y el Derecho. Acerca de los usos, estudios, leyes e iniciativas camino de su normalización*, Vitoria: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- MARTINEZ ARRIETA, A. (1993): “La prueba indiciaria”. En *La prueba en el proceso penal*. Madrid: Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones. 51-73.
- MARTÍNEZ ORÓ, D.P. (2013): “Sense pasar-se de la ratlla. La normalitat dels consumidors de drogues fiscalitzades”. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- MARTÍNEZ PARDO, V.J. (2013): *Los delitos de tráfico de drogas: estudio jurisprudencial*. Madrid: EDISOFER.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J.A. (2012): *Tráfico de drogas y la atipicidad de su tenencia*. Barcelona: E. Bosch SA.
- MARTINÓN QUINTERO, R. (2011): *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España 1982-1996*. Madrid: CIS.
- MUÑAGORRI, I.; ARANA, X. (2006): “Comentario a la Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo de la Unión Europea relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas en relación con la ‘Estrategia Europea contra la droga (2005-2012)’ del Parlamento Europeo”. *Cannabis: salud, legislación y políticas de intervención*. X. Arana e I. Markez (Coord.). Madrid: Dykinson, 137-149.

- MUÑOZ SÁNCHEZ, J.; SOTO NAVARRO, S. (2001): “El uso terapéutico del cannabis y la creación de establecimientos para su adquisición y consumo”, *Revista de Derecho penal y Criminología* 7, Madrid, 49-94.
- PEÑALBA, J. (2014): “Los clubes de cannabis piden al Gobierno Vasco que emprenda el camino de la regularización”. *El Diario Vasco*, Al Día, sábado, 11/10/2014, p. 14.
- PNSD (2009): *Estrategia Nacional sobre Drogas (2009-2016)*. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
- PNSD (2013): *Plan de Acción sobre Drogas (2013-2016)*. Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
- PRIETO RODRÍGUEZ, J.I. (1986): *El delito de tráfico y el consumo de drogas en el ordenamiento jurídico penal español*. Barcelona: Bosch.
- OEDT (2010): *Informe anual sobre el problema de la drogodependencia en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE.
- OEDT (2014): *Informe Europeo sobre Drogas. Tendencias y novedades*. Luxemburgo: OEDT.
- RODRÍGUEZ RAMOS, L. (2009): *Código Penal. Comentado y con Jurisprudencia*. 3ª Ed. Madrid: La Ley.
- RODRÍGUEZ SAN JULIÁN, E.; MEGÍAS, E. (Codirección) (2014): *La percepción social de los problemas de drogas en España, 2014*. Madrid: FAD. Citado en la bibliografía.
- SOTO NAVARRO, S. (2006): “Posibilidades legales con la actual legislación sobre el cannabis: análisis de la situación actual y propuestas para su uso normalizado”. En *Cannabis: salud, legislación y políticas de actuación*. Arana, X. y Markez, I. (Coords.). Madrid: Dykinson, 151-164.

UNIÓN EUROPEA (2013): *Estrategia Europea en Materia de Lucha contra la Droga* (2013-2020).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:402:0001:0010:ES:PDF>

UNIÓN EUROPEA (2013): *Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga* (2013-2016).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:351:0001:0023:ES:PDF>

VIVES ANTON, T.S. (1986): “Presupuestos constitucionales de la prevención y represión del tráfico de drogas tóxicas y estupefacientes”. En *Drogas: Aspectos jurídicos y médico- legales*. Facultad de Derecho de Palma de Mallorca. 261-289.