

# La regulación del cannabis en Europa: informe sobre España

*Xabier Arana*

*Instituto Vasco de Criminología (IVAC-KREI)*



## España en el marco internacional y de la Unión Europea

La cercanía geográfica existente entre el norte de África y la península ibérica ha hecho posible la existencia de diversos lazos culturales, económicos y políticos durante siglos. La planta del cáñamo no ha sido ajena a esta realidad. A finales del siglo XIX y principios del siglo pasado, esta sustancia tuvo su protagonismo en el ámbito económico (agricultura, industria, etc.), así como en la farmacopea de la época. En algunas zonas de España se tenía un mayor conocimiento de los efectos embriagantes del cannabis que en otros lugares de Europa. No obstante, tras la conclusión de la guerra entre España y Marruecos (1860), comenzaron a llegar a la península informaciones estereotipadas sobre los efectos nocivos que producía el cannabis (Arana y Usó 2017).

Durante la II República, en el año 1933,<sup>1</sup> se aprobó la Ley de Vagos y Maleantes (Calderón 2000) que, aunque prácticamente no llegó a aplicarse, permitía someter a medidas de seguridad a los ebrios y toxicómanos habituales.

Tras el fin de la denominada guerra civil española, la dictadura de Franco se mantuvo desde 1939 hasta su fallecimiento, en 1975. Durante este largo período, la entrada en vigor de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas tuvo, entre otros, los siguientes efectos: a) una tímida colaboración del Gobierno español con las Naciones Unidas, tras la solicitud de colaboración por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para tratar de impedir la entrada de cannabis en la península con destino a otros países europeos (Vega 1965); b) tras la ratificación por parte de España de la Convención Única de 1961, se actualizó la normativa en materia de estupefacientes, por medio de la Ley 17/1967 sobre estupefacientes; y c) la promulgación de esta ley supuso la puesta en marcha oficial de la Brigada Especial de Investigación de Estupefacientes, con el objetivo de perseguir el tráfico ilícito de drogas —que no su uso y consumo—, aunque también arrestaba a personas por el mero hecho de consumir (Lamo de Espinosa 1989).

En la década de 1970, la prohibición y represión se identificaron con la dictadura franquista. Tras la muerte de Franco en 1975, la desobediencia civil vinculada al cannabis resultó más patente que en otros lugares y se llegaron a publicar diversos libros y artículos de revistas.

La década de 1980 se caracteriza por el cambio político ocurrido tras la victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el año 1982. Al año siguiente, mediante la reforma del Código Penal de 1983, se intentó regularizar de una manera más ordenada los delitos contra la salud pública. Entre las modificaciones, se empezó a distinguir entre sustancias que producen grave daño a la salud (como heroína y cocaína) y las que no generan grave daño en la salud (como cannabis). La derecha política y los medios de comunicación más importantes achacaron la inseguridad ciudadana existente a los cambios legales producidos y se llegó a decir que en España *se había legalizado la droga*, cuestión que no era cierta. Las presiones internas y externas (ámbito europeo y desde las Naciones Unidas), así como el miedo a la pérdida de votos por parte del PSOE, hicieron que en el año 1988 se llevara a cabo una nueva reforma del Código Penal en materia de salud pública. Conocida como *contrarreforma*, introdujo criterios mucho más restringidos que en el año 1983, como la ampliación desmesurada de las conductas prohibidas (con la expresión “o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal...”) y mayores sanciones.

A principios de la década de 1990, se fundó en Barcelona la Asociación Ramón Santos de Estudios del Cannabis (ARSEC), con el objetivo de acabar con la inseguridad jurídica e intentar buscar algún recurso para poder abastecerse de cannabis sin tener que recurrir al denominado mercado negro (Barriuso 2012). La ARSEC envió una carta al fiscal antidroga para recabar información sobre si era delito o no cultivar cannabis para consumo personal de un grupo de personas usuarias. Tras recibir la respuesta,

donde se indicaba que, en principio no era delito, esta asociación decidió plantar cannabis para un centenar de personas socias. Transcurridos unos meses, la Guardia Civil incautó las plantas sin orden judicial. Varios miembros de la ARSEC fueron acusados de tráfico de drogas, aunque fueron absueltos en el juicio celebrado en la Audiencia Provincial de Tarragona. Sin embargo, el fiscal recurrió y el Tribunal Supremo los condenó a penas de cuatro meses y un día de prisión y al pago de una multa de 3000 euros (Parés y Bouso 2015).

Este hecho animó a repetir la experiencia en Euskadi, el País Vasco, por medio de la Asociación Kalamudia, que plantó unas 600 plantas para unas 200 personas socias, en el año 1997. Entre las personas participantes había miembros del Parlamento Vasco, sindicalistas, artistas, etcétera. Todo ello en un contexto donde existía ya una campaña en contra de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (1992), que sancionaba la tenencia y el consumo en público, cuestión a la que se hace referencia más adelante. El lema de la campaña era *“contra la prohibición, me planto”*. Entre las acciones realizadas estaba el plantar cannabis pero, sobre todo, el plantarse ante la política prohibicionista y autoritaria impuesta a diferentes colectivos sociales, entre ellos, los usuarios de cannabis.

Basándose en este tipo de experiencias y en el informe realizado por Juan Muñoz y Susana Soto para la Junta de Andalucía, donde se hacía referencia a la posibilidad de obtener cannabis para el uso terapéutico respetando el marco legal, se puso en marcha el recurso de los clubes sociales de cannabis, no como la propuesta ideal, sino como la que tenía más posibilidades de ajustarse al marco legal (Barriuso 2012).

Desde principios del presente siglo, un sector significativo de los clubes sociales de cannabis ha llevado gran parte del protagonismo para regular el cannabis de manera diferente a la actual y, durante más de una década, la mayoría de los autos y sentencias judiciales en torno a personas miembros de clubes sociales de cannabis no las han condenado por la labor realizada.

Desde la década de 1980 hasta la actualidad, el cannabis ha sido la sustancia que, cuantitativamente, ha estado más presente en la política prohibicionista española. Inicialmente, compartió protagonismo con la heroína; posteriormente, con la cocaína y con otras sustancias.

## Marco legal del cannabis en España

Aunque la legislación en materia de drogas en el Estado español es anterior a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por las características del presente texto, nos vamos a centrar en la legislación existente desde la década de 1970 hasta la actualidad. En el ámbito español, es necesario analizar tanto la legislación penal como la legislación administrativa en relación con las sustancias recogidas en las distintas listas emanadas de la Convención Única de 1961 (Arana 2015b).

Según el artículo 368 Código Penal, quienes lleven a cabo 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 3 a 6 años y multa del tanto al triplo del valor de la droga objeto del delito si se tratara de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de 1 a 3 años y multa del tanto al duplo en los demás casos. Este artículo 368 del Código Penal recoge el tipo básico que, en el caso estar relacionado con el cannabis, la sanción sería entre un 1 y 3 años de prisión, porque esta sustancia no está considerada que cause grave daño a la salud. No obstante, la sanción de prisión por cannabis puede incrementarse si concurren alguna cualificación de primer grado (artículo 369 del Código Penal)<sup>2</sup> o de segundo grado (artículo 370 del Código Penal).<sup>3</sup> Por medio de la reforma del Código Penal del

2010, se introdujo en el artículo 368 un nuevo párrafo con una nueva modalidad típica atenuada, donde se permite a los tribunales el imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable (Dopico 2013).

En el ámbito administrativo es preciso referirse tanto a la Ley de Estupefacientes (1967) como a la Ley Orgánica de la Protección de la Seguridad Ciudadana (2015). La Ley de Estupefacientes de 1967, en su artículo 22, hace referencia a que no se permitirán otros usos de los estupefacientes que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados con arreglo a la presente ley.

En el año 2015 se aprobó la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), denominada popularmente 'Ley mordaza'. La LOPSC se ha topado con una fuerte contestación social y política, por los recortes de derechos y libertades básicos, como fiel heredera de su predecesora del año 1992.<sup>4</sup> En lo referente a las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, se constata una combinación entre una línea continuista con su antecesora y la existencia de nuevos cambios. Entre las primeras, se mantiene la sanción por el consumo en público y por la tenencia de este tipo de sustancias. Los cambios están relacionados con las sanciones que se pueden imponer a personas por trasladar a personas consumidoras a algún lugar para facilitar que estas últimas tengan acceso a este tipo de sustancias (artículo 36.17 LOPSC), y por los actos de plantación y cultivo ilícitos de estas sustancias, en caso de que se produzcan en lugares visibles al público (artículo 36.18 LOPSC). La inclusión en la nueva LOPSC de los actos de plantación y cultivos ilícitos, como sanción grave a la seguridad ciudadana, ha sido considerada por miembros de diferentes asociaciones cannábicas —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 denominados clubes sociales de cannabis, como medida de presión para que abandonen en la práctica algunos de los objetivos propuestos en sus propios estatutos.

Todas las acciones recogidas en el párrafo anterior se consideran infracciones graves contra la seguridad ciudadana, y tienen una sanción pecuniaria mayor que la legislación de 1992 (de 601 a 30 000 euros). La inmensa mayoría de las veces que se aplica esta legislación administrativa en materia de drogas está relacionada con el consumo y la tenencia de cannabis (Quintas y Arana 2017).

## Regulación del uso terapéutico del cannabis

Pese a las evidencias existentes sobre la utilidad terapéutica del cannabis (Sallés 2006, Callado 2006), en el Estado español no existe una regulación específica del uso terapéutico. Esa es una de las exigencias de la mayoría de las propuestas de regulación del cannabis.

En el ámbito español, miembros del Gobierno central,<sup>5</sup> diversos parlamentos autonómicos y plenos municipales,<sup>6</sup> así como diversas asociaciones de pacientes diagnosticados de cáncer, han manifestado la conveniencia o la necesidad de poder acceder al cannabis terapéutico. Sin embargo, durante años no ha existido un apoyo claro de las instituciones con competencias para ello.

Un recurso utilizado por un sector de personas diagnosticadas con enfermedades para las que está demostrada la labor terapéutica del cannabis han sido los denominados clubes sociales de cannabis donde, incluso aconsejados por personal médico, estas personas han podido conseguir cannabis para su uso terapéutico. Algunas de estas asociaciones no se han limitado al mero hecho de entrega del cannabis, sino que, además, han realizado labores de información.

En el año 2010, la Agencia del Medicamento aprobó la comercialización de Sativex<sup>®</sup> en España y, desde entonces, su uso es legal, aunque, en la práctica, su utilización está restringida únicamente para la

mejoría de los síntomas en pacientes con espasticidad moderada o grave debida a la esclerosis múltiple que no han respondido adecuadamente a otros medicamentos (Callado 2012).

## El fenómeno de los denominados clubes sociales de cannabis

Ya se ha hecho referencia al surgimiento y las primeras andaduras de los denominados clubes sociales de cannabis en España. En la década actual, en relación con los procesos de regulación del cannabis, sobre todo en torno a las asociaciones de personas consumidoras de cannabis, se han producido una serie de acontecimientos que, en mayor o en menor medida, han estado interrelacionados y, por tanto, ayudan a la contextualización de este fenómeno: el Informe Díez Ripollés – Sánchez Muñoz, la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía General de Estado “sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis”, la aprobación de la LOPSC (2015), las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional donde se juzgaban casos de personas miembros de asociaciones cannábicas, y la repercusión de todos estos hechos en las actuaciones policiales.

Un dictamen realizado por dos prestigiosos catedráticos de Derecho Penal (Díez Ripollés y Muñoz Sánchez 2012) afirmaba que las actividades realizadas por las asociaciones cannábicas, en caso de cumplir una serie de requisitos, se ajustaban a la legalidad penal y administrativa vigente. Para ello, las personas miembros de estas asociaciones debían ser mayores de edad, consumidoras de cannabis, y propugnar la *autoorganización* del consumo de cannabis con los objetivos siguientes: desvincular los usos y consumos de esta sustancia del tráfico y oferta ilícitos, por medio de la propia gestión del ciclo completo de producción y distribución del cannabis; imposibilitar la transmisión indiscriminada de cannabis, mediante la distribución entre un colectivo cerrado y delimitado de personas; y garantizar un consumo controlado y responsable de cannabis que asegure la calidad de la sustancia y la prevención de consumos abusivos. Estos objetivos son coherentes con la protección de la salud pública y la seguridad ciudadana porque se emancipa la demanda de cannabis de su control por la oferta, se previene la difusión indiscriminada de cannabis, y disminuyen los riesgos y costes ligados al consumo de este tipo de sustancias.

En el mes de agosto del año 2013, la Fiscalía General del Estado emitió la Instrucción 2/2013 “sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis”, donde, entre otras cuestiones, se señala que el cultivo de esta sustancia, así como la posesión de la planta o sus derivados, si no cuentan con autorización administrativa, constituyen actividades ilícitas. Por tanto, en los casos en que la Fiscalía no aprecie relevancia penal, deberá acordar, o en su caso, instar, la deducción de testimonio para su remisión al órgano correspondiente para su tramitación en el ámbito administrativo. De igual modo, la Instrucción 2/2013 menciona que las actividades llevadas a cabo por asociaciones cannábicas pueden constituir un delito de organización criminal.

Como se ha mencionado anteriormente, la LOPSC de 2015 ha ampliado las posibilidades de imponer una sanción administrativa a las personas consumidoras de drogas consideradas estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este tipo de sanciones se centran en las personas consumidoras de cannabis.

Desde mediados de 1990 hasta bien entrado el año 2015, la mayoría de autos y sentencias judiciales donde estaban implicadas personas pertenecientes a asociaciones cannábicas no consideraban ilícitas las labores realizadas por este tipo de asociaciones. A pesar de ello, en tres casos donde las correspondientes audiencias provinciales habían absuelto a miembros de asociaciones cannábicas, tras los recursos interpuestos por la Fiscalía, los casos llegaron al Tribunal Supremo<sup>7</sup> y este ha condenado, en los tres casos, a personas de asociaciones cannábicas por entender que existía un riesgo real y

patente de difusión del consumo (Muñoz Sánchez 2015). En las tres sentencias, el Tribunal Supremo ha apreciado error de prohibición vencible y en los fallos se constatan condenas a penas de prisión no muy elevadas y a penas de multa muy altas. Algunas de las sentencias han contado con votos particulares<sup>8</sup> y las personas condenadas han acudido al Tribunal Constitucional en demanda de amparo de sus derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el caso Ebers (a mediados de diciembre de 2017) y sobre el caso Pannagh (en 2018). En ambos casos se han desechado prácticamente todos los argumentos de los recursos de carácter sustantivo y únicamente se ha admitido la parte procesal de indefensión, al no haber escuchado al tribunal sentenciador, remitiendo las actuaciones al Tribunal Supremo para que corrija esa objeción constitucional. Esto supone, por un lado, que las personas juzgadas por estos casos, no va a ser declaradas culpables<sup>9</sup> —es previsible que un fallo similar se produzca en el caso Three Monkeys—; y, por otro lado, que la plantación y el abastecimiento de cannabis por parte de las asociaciones cannábicas para las personas socias entra dentro del ilícito penal del artículo 368 del Código Penal.

Con posterioridad a la sentencias del Tribunal Constitucional (14/12/2017) en relación a las asociaciones cannábicas, algunos juzgados han absuelto a personas de este tipo de asociaciones porque no ha quedado demostrado que se dedicaban al tráfico de cannabis.<sup>10</sup> No obstante, tras la citada sentencia del Tribunal Constitucional, el margen de maniobra del que disponen las asociaciones cannábicas para poder autoabastecerse de cannabis sin recurrir al mercado negro es realmente escaso.

A raíz de la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía General del Estado y de las sentencias del Tribunal Supremo citadas anteriormente, se constata una mayor beligerancia por parte de la Fiscalía y de la policía en actuaciones relacionadas con asociaciones cannábicas. Ello ha supuesto que una parte de este tipo de asociaciones haya adecuado sus actuaciones para no soportar una mayor vulnerabilidad, por ejemplo, mediante la reducción del número de personas socias, o llevando a cabo la plantación de cannabis en interior (pabellones industriales, etc.),<sup>11</sup> en vez de en el exterior (Arana 2018).

## El debate actual sobre la regulación del cannabis

Desde el año 2014 hasta la actualidad, tanto en el ámbito autonómico como local, se han aprobado diversas leyes y ordenanzas municipales en torno a los denominados clubes sociales de cannabis. Destacan entre la legislación autonómica aprobada las siguientes: la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y Drogodependencias de la comunidad autónoma de Euskadi, y la Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis de la comunidad autónoma de Cataluña. Aunque en otras comunidades autónomas (Baleares, Canarias, Madrid, etc.) también se han hecho eco de esta demanda de cambios en relación con las políticas sobre el cannabis, en el presente texto nos hemos centrado en la normativa de las tres comunidades citadas, por los siguientes motivos: por un lado, la comunidad foral Navarra fue la primera que aprobó la regulación de las asociaciones de cannabis; por otro lado, la comunidad autónoma de Euskadi recorrió un peculiar camino, tras la puesta en marcha de la correspondiente ponencia parlamentaria y, finalmente, la comunidad Autónoma catalana, porque recoge la regulación más completa de las aprobadas en el Estado español sobre las asociaciones cannábicas (Arana 2018).

Al analizar estas tres legislaciones, se aprecian similitudes y diferencias. Entre las similitudes, las tres comunidades autónomas posibilitan la regulación de las asociaciones cannábicas, en virtud de las competencias que tienen en materia de salud y de servicios sociales, así como en los derechos que tienen las personas consumidoras de drogas, en la protección de la salud pública, en la reducción

de riesgos y daños, en la existencia de asociaciones legalmente registradas y sin ánimo de lucro — constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis—, y en la participación de las personas consumidoras de cara a la prevención y reducción de riesgos y daños.

Las diferencias fundamentales están relacionadas con el tipo de legislación. La legislación de la comunidad autónoma de Euskadi, denominada Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias tiene por objeto regular medidas y acciones a desarrollar en la atención integral de las adicciones —incluidas las adicciones comportamentales— en el ámbito de la promoción de la salud, prevención, reducción de la oferta, asistencia, inclusión social, formación e investigación y organización institucional. De igual modo contempla la regulación de aquellas actuaciones que protejan a terceras personas de perjuicios que pueden causarse tanto por el consumo de drogas como por adicciones comportamentales, con una consideración especial a las personas menores de edad, jóvenes y quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad (artículo 1). Por tanto, no es una ley específica sobre las asociaciones cannábicas, pero permite su regulación por vía reglamentaria.

Sin embargo, la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, y la Ley 13/2017, de 6 de julio, de asociaciones de consumidores de cannabis de Cataluña, son legislaciones específicas centradas en las asociaciones de personas consumidoras de cannabis. No obstante, esta última Ley 13/2017 tiene una formulación mucho más amplia y concreta que la legislación de Navarra.

De lo señalado hasta aquí, se constata que este tipo de normativa, a pesar de representar un paso adelante significativo para la regulación de las asociaciones cannábicas —bien sea mediante reglamento (en Euskadi) o mediante ley (en Navarra y Cataluña)—, es insuficiente para una regulación completa y global, capaz de dar respuesta a sectores de la población que demandan la posibilidad de acceder al cannabis por parte de personas adultas, sin tener que recurrir al denominado mercado negro, no solo mediante las asociaciones cannábicas, sino también por medio del autocultivo y de establecimientos abiertos al público con su correspondiente licencia. En este proceso, conviene no olvidar que estas legislaciones, tanto la navarra como la vasca y la catalana, han sido recurridas —con diferente suerte— por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. A mediados de diciembre del año 2017, el Tribunal Constitucional, tras estimar el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno, ha declarado inconstitucional y nula la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en la comunidad foral Navarra, por invadir la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que esta ley regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación del cannabis en el marco de las asociaciones de personas usuarias de dicha sustancia.

Tras la anulación de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de personas usuarias de cannabis de Navarra, la mayoría de los partidos políticos presentes en el Parlamento Navarro se han comprometido a aprobar una iniciativa para que se envíe al Congreso de los Diputados con el objetivo de que se debata y apruebe una ley sobre las personas usuarias de cannabis (Arana 2018).

El artículo 83.1 de la Ley 1/2016 de la comunidad autónoma de Euskadi también había sido recurrido por el presidente del Gobierno. En este caso, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 08/03/2018, ha declarado que la comunidad tiene competencia para regular las asociaciones cannábicas por vía reglamentaria, como se recoge en el citado artículo de esa ley, siempre que se circunscriba este reglamento a la colaboración con la administración en labores de prevención y de reducción de daños, y no exceda de los criterios expuestos en la sentencia del Tribunal Supremo del 14/12/2017.

## Labor realizada en el ámbito municipal con respecto a la regulación del cannabis

Al mismo tiempo que se han aprobado normativas autonómicas en torno a las asociaciones cannábicas, también se han implementado ordenanzas municipales en Donostia, Girona y otras ciudades, con el objeto de regular la apertura de este tipo de asociaciones estableciendo determinadas distancias entre ellas y centros educativos y de salud. De igual modo, este tipo de ordenanzas pretenden garantizar no solo que estas asociaciones estén adecuadamente inscritas en los registros públicos, sino también que los locales destinados a asociaciones cannábicas reúnan condiciones mínimas necesarias para evitar molestias al vecindario, así como en materia de seguridad, salubridad e higiene de las personas usuarias.

El municipio de Donostia/San Sebastián (Euskadi) dispone desde noviembre del año 2014 de una ordenanza municipal reguladora de la ubicación de los clubes sociales de cannabis y de las condiciones de ejercicio de su actividad, que ha sido pionera en el Estado español. La ordenanza parte de la realidad social de las asociaciones cannábicas que, además de ofrecer un reconocimiento institucional de estas, les exige, por un lado, el compromiso de cumplir con los requisitos legales —en el ámbito de la seguridad, la salubridad y la higiene—, y por otro lado, unas prácticas de colaboración entre el Ayuntamiento y este tipo de asociaciones en labores de prevención y de reducción de daños, todo ello enmarcado en un manual de buenas prácticas para que exista transparencia en la labor realizada por las asociaciones cannábicas.

No obstante, la Abogacía del Estado presentó recurso ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que, en mayo de 2016, lo desestimó, al entender que la ordenanza municipal no vulneraba las competencias estatales. Tras este fallo, la Abogacía del Estado volvió a recurrir, esta vez ante la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo, reiterando su argumentación: la ordenanza municipal era nula de pleno derecho porque vulneraba el principio de jerarquía normativa y las competencias atribuidas al Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos o subsidiariamente sobre bases y coordinación general de la sanidad.

Finalmente, el 5 de marzo de 2019, el Tribunal Supremo, aunque reconoce la competencia municipal en materia urbanística y ambiental, ha revocado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por entender que la ordenanza “puede llevar al error de la atipicidad absoluta de la actividad”, es decir, porque puede inducir a pensar a la ciudadanía que no existe ilicitud penal relacionada con tal actividad. Lo más oportuno, como reconoce Chaves (2019), hubiera sido confirmar “la legalidad de la Ordenanza, pero dejando abierta la posible regulación estatal que fije informes, autorizaciones u otros requisitos para la actividad en caso de ejercer su competencia”.

Más allá de las ordenanzas municipales, una propuesta pionera en el ámbito municipal surgió a principios del año 2012 en Rasquera, municipio de la provincia de Tarragona (Cataluña), con una población menor al millar de habitantes. El alcalde de la localidad, dentro del Plan de Acción Municipal Anticrisis, propuso la cesión de algunos terrenos municipales a la Asociación Barcelonesa Cannábica de Autoconsumo (ABCDA) —compuesta por unas 5000 personas socias—, para que plantase cannabis dedicado al autoconsumo —terapéutico y lúdico— de estas personas. ABCDA estaba dispuesta a desembolsar 36 000 euros en una primera entrega y, posteriormente, 1,3 millones de euros en dos años, que irían destinados a la creación de una empresa municipal de investigación del cannabis, que generaría puestos de trabajo (García y Elorza 2012).

La noticia produjo un serio revuelo tanto en el ámbito político como en los medios de comunicación. Desde el Ayuntamiento se convocó una consulta entre el vecindario para conocer su opinión. Más de

la mitad de la población (56 %) estaba a favor de la propuesta (Parés y Bouso 2015). Sin embargo, la propuesta no ha podido ser llevada a la práctica porque un juzgado de lo contencioso-administrativo anuló los acuerdos celebrados en el pleno municipal. De esa manera, el juez ha dado la razón a la Abogacía del Estado, que en marzo de 2012 interpuso un recurso para que se anulasen los acuerdos. En la sentencia, se reconoce la competencia municipal para desarrollar actividades económicas pero, en la propuesta del Ayuntamiento de Rasquera, el interés público no está justificado, entre otras cuestiones, porque el Ayuntamiento carece de permiso para desarrollar una actividad que puede suponer un contacto material con sustancias calificadas legalmente como estupefacientes (García 2013).

## Las últimas iniciativas o propuestas de regulación

Actualmente, además de un debate social y político en torno al cannabis, también existen unas políticas, unas legislaciones y unas prácticas diferentes a las políticas prohibicionistas. Ya se ha hecho referencia en la introducción a los cambios legales del cannabis en Uruguay y en varios estados de los Estados Unidos. Las modificaciones de las normativas realizadas en estos países han despertado el interés no solo de los responsables de las políticas de drogas, sino también de la población en general (OEDT 2017). No obstante, para efectuar evaluaciones exhaustivas, es necesario que transcurra un plazo de tiempo prudencial.

La introducción del cannabis en los convenios internacionales de las denominadas drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas ha servido para legitimar la aplicación y la amplificación de estas políticas a millones de seres humanos a lo largo y ancho del planeta tierra. Un reciente informe europeo en materia de drogas (OEDT 2017), ha constatado que, durante el año 2015, se produjeron más de un millón de incautaciones de las drogas denominadas ilegales en el continente europeo, de las cuales la mayor parte correspondía a pequeñas cantidades decomisadas a personas consumidoras. Al analizar los datos por sustancias, más de 2 de cada 3 incautaciones (71 %) estaban relacionadas con el cannabis —hierba de cannabis (41 %), resina de cannabis (28 %) y plantas de cannabis (2 %)—, seguidas a gran distancia por cocaína y crack (9 %), anfetaminas (5 %), MDMA (2 %) y por otras sustancias (8 %). La mayoría de los delitos relacionados con la oferta de este tipo de sustancias en la UE, durante el año 2015, estaban relacionados con el consumo o posesión de esta sustancia (OEDT 2017).

En el Estado español también el cannabis ha sido en gran medida el principal hilo conductor de las políticas prohibicionistas desde la década de 1980 hasta la actualidad (Arana 2012). En los últimos años, más de la mitad de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y 8 o más de cada 10 sanciones administrativas por consumo en público o por tenencia de este tipo de sustancias están relacionadas con el cannabis (OEDA 2017). Durante el año 2015, España notificó más del 70 % de la cantidad de resina incautada en la UE, en su inmensa mayoría procedente de Marruecos (OEDT 2017). Al mismo tiempo, se constata que España se ha convertido en los últimos años en un importante país importador y exportador de cannabis.<sup>12</sup>

A lo largo del año 2016, casi 3 millones de personas (2 940 000) han consumido cannabis en España (OEDA 2017). Esta aceptación social del cannabis por parte de amplios sectores de la población española contrasta seriamente con la respuesta punitiva generada en el ámbito institucional. Ello evidencia la necesidad de adaptar la legislación a la realidad social, así como de hacer prevalecer las políticas basadas en los derechos humanos y en los principios del Estado social y democrático de derecho (Arana 2017).

En los últimos años, se han gestado diversas alternativas de regulación del cannabis en el Estado español. Algunas de ellas (GEPCA y Regulación Responsable) van encaminadas hacia una regulación total del fenómeno del cannabis; otra, promovida por el Observatorio Europeo de Cultivo de Cannabis,

está dirigida a regular el autocultivo y el uso del cannabis; finalmente, la propuesta asesorada por el Observatorio Español del Cannabis Medicinal se centra en la regulación del uso terapéutico del cannabis.

## Propuesta de regulación del cannabis del GEPCA

Desde hace más de dos años y medio, un grupo de personas hemos estado reflexionando sobre la situación en la que se encuentran las personas consumidoras de cannabis. Nos denominamos Grupo de Estudio de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA) y lo componemos una docena de personas,<sup>13</sup> con el objetivo de elaborar un modelo de política pública sobre el cannabis que deje atrás las estrategias prohibicionistas. El GEPCA es un grupo interdisciplinar e independiente, constituido por personas de muy diferentes perfiles, con muy diversas sensibilidades y con amplia experiencia en torno al fenómeno social de las drogas, financiado por medio de una iniciativa de micromecenazgo, donde han participado personas y entidades interesadas en promocionar una regulación diferente sobre el cannabis. Los fondos recaudados fueron asignados a un consorcio constituido por la Asociación Bienestar y Desarrollo (Barcelona), la Fundación Atenea (Madrid), la Federación Enlace (Sevilla) y la Fundación ICEERS (Barcelona).

La presentación pública del GEPCA se llevó a cabo el mes de junio de 2017 en Madrid, donde dimos a conocer el trabajo que habíamos realizado durante este tiempo: el *Manifiesto por la normalización del cannabis*, el libro titulado *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación* (GEPCA 2017a) y una propuesta concreta para la regulación del cannabis en el Estado español: *Cannabis: propuesta de un nuevo modelo de regulación* (GEPCA 2017 b).<sup>14</sup>

Dentro del proceso de generar un debate social en torno a la situación actual del cannabis y de las personas consumidoras de esta sustancia, desde el GEPCA también se han realizado dos cursos de verano (uno en Donostia, en la Universidad del País Vasco [UPV/EHU], y otro, en Marbella, en la Universidad de Málaga [UMA]). Asimismo, se han entablado contactos con los diversos partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria para dar a conocer la propuesta concreta del GEPCA y que esta pueda contribuir a un debate en el ámbito parlamentario, capaz de modificar las actuales políticas y legislaciones, de corte prohibicionista, por otras basadas en los derechos, libertades y responsabilidades propias del Estado social y democrático de derecho.

El GEPCA parte de una visión realista, donde se tiene en cuenta que las drogas han existido, existen y van a seguir existiendo. No se puede acabar con las drogas, aunque sí podemos aprender a convivir con estas sustancias, procurando sus beneficios e intentando evitar los daños. Históricamente, la humanidad dispone de amplia experiencia sobre cómo regular las drogas. El cannabis es la sustancia denominada ilegal que más se consume en el mundo; su autocontrol es posible en la mayoría de las personas que lo consume. No obstante, también tiene sus riesgos —determinados consumos, cuando es consumido por personas vulnerables, como menores, etc.— y, por tanto, necesita regularse.

Los cambios que se están produciendo respecto a las estrategias y políticas de manejo del cannabis, básicamente, se fundamentan en: a) fracaso de la política prohibicionista según los objetivos declarados, de disminución de la oferta y de la demanda; b) los efectos perversos de todo tipo que estas políticas condicionan: desde la marginación de personas consumidoras y ocultamiento de problemas hasta situaciones de violencia, disfunciones económicas, corrupción, etc.; c) la tendencia lógica de las sociedades abiertas y las culturas que se asientan en modelos democráticos y de derecho a avanzar en un proceso de reequilibrio entre salud y seguridad, y derechos y libertades, en un horizonte de progresiva autorresponsabilización.

Esta tendencia al cambio de políticas no es algo a lo que España es ajena. También en nuestro medio las voces que piden la evolución estratégica son cada vez más numerosas y fundamentadas. Además, esa posibilidad de cambio viene subrayada por determinadas circunstancias concretas: a) la ya larga convivencia de la sociedad española con el cannabis, que ha permitido avanzar en el dimensionamiento de sus riesgos y funcionalidades; b) el subsiguiente cambio en la representación social, que ha condicionado un proceso de normalización en la percepción que el conjunto de la población tiene sobre el cannabis, su consumo y sus riesgos; c) la presencia desde hace años de un potente movimiento asociativo que, con sus luces y sus sombras, ha contribuido de forma clara al proceso de objetivación y normalización; d) el hecho de que, por todo lo anterior, en este momento sea mayoritaria la demanda social de cambios políticos y estratégicos en relación con el cannabis (Mejías et al. 2016). Las voces que infravaloran esas posturas por entender que son producto de la manipulación “publicitaria”, por un lado olvidan que podría pensarse que la presión ha ido más bien en sentido contrario y, sobre todo, desprecian la capacidad de una sociedad de cambiar sus pensamientos y posturas en contacto con una determinada experiencia de realidad.

El modelo propuesto por el GEPCA tiene como referencia diferentes principios, entre los cuales destacan: a) si el mercado y consumo de cannabis puede y debe ser regulado no es porque no presente riesgos sino, precisamente, porque los presenta; b) en esta regulación, frente a la tendencia a la prohibición radical y la penalización, existen muy diversas y graduales medidas posibles: la educación, la disuasión, el control social y ritual, el control fiscal, el control y la coerción de carácter administrativo, incluso la sanción penal de determinadas conductas; c) en la regulación es preciso tratar de conciliar la defensa de los derechos y libertades de las personas consumidoras potenciales con la protección de la seguridad colectiva y, ante todo, de los grupos más vulnerables; y d) el modelo no puede partir de un “vacío histórico”. Venimos de una situación que ha condicionado las opiniones, las actitudes, los tópicos, las demandas y el miedo sociales. Y eso no puede obviarse; una regulación normativa no puede dar la espalda a esa realidad. Aunque se pretende que el estatus del cannabis sea similar al del alcohol o el tabaco, la regulación de su mercado no puede ser idéntica porque las trayectorias históricas, y por tanto la imagen y la percepción de los productos, son muy diferentes.

Este modelo plantea una regulación completa del ciclo del cannabis, desde su cultivo y producción hasta el consumidor final, basado en las siguientes líneas básicas:

1. El acceso al cannabis estará limitado a personas mayores de edad con capacidad legal plena.
2. Propuesta de tres vías complementarias de acceso a la sustancia: a) mercado regulado, b) asociaciones de personas usuarias de diferentes tipos, y c) autocultivo.
3. Las exigencias funcionales y de control son máximas en el mercado regulado, muy altas en las asociaciones de hasta 500 personas socias, altas en las asociaciones de menos de 50 miembros, y el autocultivo no podrá vender o derivar el cannabis producido a ninguna persona ni empresa.
4. Cada fase de producción/comercialización estará regulada y controlada: a) aislamiento, vigilancia y control de la producción y almacenamiento; b) garantía de seguridad en la producción, tanto en el proceso como en el producto; c) control de calidad, clase, nivel de psicoactividad del producto; d) etiquetaje completo del producto; e) salas de dispensación reglamentadas y controladas, con *stock* vigilado; f) información sobre riesgo y consumo responsable; g) límite máximo en la transacción (25 gramos); h) límite en la psicoactividad (60 % THC); e i) límite en la producción autorizada a las asociaciones de menos de 50 personas socias, donde la producción máxima anual no podrá

superar los 75 gramos de cogollo seco, y en las asociaciones de hasta 500 personas socias, donde la producción autorizada anualmente no superará los 750 kilos de cogollo seco.

5. El derecho al consumo individual se verá sometido a ciertos límites, por razones de seguridad colectiva: a) acopio personal hasta 300 gramos (10 gramos/día/30 días); b) tenencia autorizada para 10 días (10 gramos por 10 días): 100 gramos; c) en autocultivo: seis plantas hembras por persona, hasta un máximo de cinco personas, con autorización de acopio correspondiente a la cosecha anual; d) el consumo público estará regulado por las normas locales y autonómicas, tomando como referencia el establecido para el tabaco.
6. Todos los diferentes circuitos de producción y consumo estarán sometidos a otras cautelas regulatorias: a) prohibición de todo tipo de publicidad de marcas, tipos, etc.; b) prohibición de la promoción del consumo; c) prohibición total de la venta online, también de la domiciliaria, salvo casos especiales con autorización; d) prohibición de importación/exportación a países sin una normativa reguladora, y sin un permiso especial.
7. Los consumos en circunstancias de especial riesgo estarán prohibidos. Es el caso del consumo que afecta a la conducción o al desempeño de determinadas tareas laborales, de vigilancia, etcétera. En estos casos, la limitación, las normas de control y las sanciones estarán claramente determinadas, conciliando las garantías y derechos individuales con la seguridad colectiva.
8. El modelo propone todo un conjunto de previsiones y cautelas de carácter educativo, preventivo, de reducción de riesgos y daños, y de carácter protector y asistencial. Las leyes reguladoras deben prever la financiación de estos aspectos, para que sean algo más que una propuesta formal.
9. Todo el circuito de producción y comercialización estará sometido a un régimen de fiscalidad que busque un equilibrio en los precios (entre la disuasión y la necesidad de debilitar o hacer desaparecer el mercado ilegal), y que proporcione ingresos para financiar el aparato de control administrativo y las estrategias preventivas, además de otros intereses públicos.
10. Las infracciones de todo lo regulado, como corresponde a lo relativo a un producto legal, serán de carácter administrativo (multas, suspensiones, retirada de permisos, etc.); serán ponderadas y graduales y estarán claramente definidas, aunque determinadas conductas especialmente graves serán consideradas delitos, entre ellas, vender o proporcionar con ánimo de lucro cannabis a menores de 16 años o a personas sin plena capacidad legal, o a menores de 18 años cuando se den circunstancias agravantes.
11. La regulación y control de un modelo tan complejo exige una ley específica, modificaciones del aparato legal general, y una organización administrativa que implique competencias estatales, autonómicas y locales.

## Otras propuestas de regulación del cannabis

### Regulación Responsable (RR)

Regulación Responsable es una plataforma autodefinida como agrupación de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales que apoyan las propuestas que abogan por una regulación de la producción y consumo de cannabis en España. Su propuesta se basa en los cinco pilares de una regulación integral del cannabis (Regulación Responsable 2016): 1) autocultivo; 2) cultivo colectivo y clubes sociales de cannabis; 3) comercio con licencia; 4) educación para un consumo responsable; y 5) acceso al cannabis terapéutico. La propuesta es considerada por esta plataforma como una primera aproximación a la forma en que se procederá a la regulación integral, por tanto, no es un texto definitivo, sino un medio para estimular la discusión y el intercambio de ideas para afinar y mejorar la propuesta de la regulación del cannabis.

### Observatorio Europeo del Cultivo y Consumo de Cannabis (OECCC)<sup>15</sup>

En el reciente Congreso Internacional sobre cannabis y sus derivados: Salud, educación y ley,<sup>16</sup> un miembro de la Junta directiva del OECCC defendió políticas más eficaces, inclusivas y consensuadas sobre el autocultivo de cannabis. Entre las prioridades del OECCC está la publicación de su propuesta sobre un Proyecto de Ley del autocultivo y uso del cannabis para el año 2018. Posteriormente, se tiene previsto la apertura de un proceso participativo —mediante encuestas realizadas a personas usuarias y autocultivadoras de cannabis— para que puedan dar su opinión, antes de la elaboración de la propuesta final del Proyecto de Ley de autocultivo y uso de cannabis.

### Observatorio Español de Cannabis Medicinal (OECM)

El OECM ha asesorado al partido político Ciudadanos para la presentación en el Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley (PNL) con el objetivo de regular el cannabis medicinal. Para ello, se proponen los cambios legislativos siguientes: 1) regular y facilitar el poder acceder a los tratamientos terapéuticos con cannabis y sus derivados, con la correspondiente indicación y supervisión médica en patologías donde esté demostrada su eficacia o el personal médico lo considere oportuno; 2) regular las especificaciones legales y técnicas para el cultivo controlado del cannabis y su posterior utilización medicinal con los niveles adecuados de calidad, trazabilidad y seguridad; 3) regular las especificaciones legales y técnicas para el cultivo controlado del cannabis, y su posterior utilización medicinal con los niveles adecuados de calidad, trazabilidad y seguridad; 4) establecer puntos de venta controlados y delimitar las redes logísticas, con la seguridad necesaria para evitar un uso fraudulento o ilegal del cannabis terapéutico; 5) establecer un sistema de evaluación de los impactos en la salud pública, en especial, de la calidad de vida de los pacientes tratados con este tipo de tratamientos.

Finalmente, se indica que no es preciso aprobar una nueva ley que reconozca el uso terapéutico del cannabis, aunque sería oportuno un programa específico de cannabis medicinal con una reglamentación capaz de procurar garantías de buen uso, en coherencia con lo expuesto en los tratamientos internacionales.

# Anexo 1: Análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades (DAFO)

## 1.1. Debilidades

- Las normativas autonómicas
  - Se han centrado sobre todo en la regulación de las asociaciones cannábicas, y no han sido implementadas
  - Una de ellas, comunidad foral Navarra, ha sido recientemente declarada inconstitucional
  - Es previsible que la ley de la comunidad autónoma catalana sea también declarada inconstitucional
- Regulaciones locales
- Incapacidad para presentar una propuesta consensuada
- Situación de las asociaciones cannábicas
  - Realidades muy diferentes
  - Estrategias y ritmos distintos
  - Todo ello se complica tras las sentencias del Tribunal Supremo
- Actuaciones policiales y judiciales contra las asociaciones cannábicas

## 1.2. Fortalezas

- Realización de investigaciones y publicaciones de calidad para profundizar en el debate social y para ir hacia la consolidación de un discurso diferente
- La regulación del cannabis está en la agenda política
  - El debate ha llegado a la mayoría de los parlamentos autonómicos
  - Cataluña: Ley aprobada en el parlamento autonómico
  - Euskadi: Ponencia parlamentaria, regulación mediante reglamento y representación de las personas consumidoras en el Consejo Vasco de Adicciones (órgano superior de participación de los sectores sociales, de carácter consultivo y asesor respecto de proyectos de ley, reglamentos y planes en materia de adicciones)
  - Navarra: Ley aprobada por el parlamento foral, que ha sido declarada inconstitucional
- Existen propuestas concretas: GEPCA y otras

### 1.3. Amenazas

- **Ámbito estatal:**
  - Plan Nacional sobre Drogas y una parte significativa de los partidos políticos no están por una regulación integral del cannabis; como mucho, por la regulación del uso terapéutico
  - Actuaciones de policía, fiscalía y judicatura (sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional)
  - La situación del proceso en Cataluña está retrasando la agenda política en general
  - Un sector importante de los medios de comunicación no quiere profundizar en el debate
  - Se está complicando llevar el debate para la regularización del cannabis a la Comisión Mixta (Congreso – Senado) del Parlamento español
  - Todo ello está generando un clima social no tan optimista como el existente en el año 2014
- **Ámbito de la UE:**

### 1.4. Oportunidades

- **Contexto internacional:** Uruguay, Estados Unidos (Alaska, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Nevada, Oregón, Washington DC, Distrito de Columbia), Canadá, etc.
- **Normativas autonómicas**
  - **Euskadi:** El artículo 83.1 de la ley de la comunidad autónoma de Euskadi ha sido declarado constitucional por el Tribunal Constitucional. Por tanto, aunque la misma sentencia del Tribunal Constitucional limita ampliamente el desarrollo reglamentario, la comunidad goza de potestad para legislar mediante reglamento las asociaciones cannábicas
- **Normativas locales**
- **Sinergias entre las administraciones públicas y las asociaciones cannábicas**

## Referencias

- Arana, X. (2012) *Drogas, legislaciones y alternativas. De los discursos de las sentencias sobre el tráfico ilícito de drogas a la necesidad de políticas diferentes*. Donostia: Gakoa.
- Arana, X. (2015a) 'Código de Buenas Prácticas para los Clubes Sociales de Cannabis'. *Fundación Renovatio. Memoria 2013*. Gasteiz: Fundación Renovatio, pp. 9-37.
- Arana, X. (2015b) 'Viabilidad legal de los Clubes Sociales de Cannabis en la Comunidad Autónoma del País Vasco y Propuesta de Hoja de Ruta'. *Fundación Renovatio. Memoria 2014*. Gasteiz: Fundación Renovatio, pp. 106-155.
- Arana, X. (2017) 'Las políticas de drogas en el Estado social y democrático de Derecho. Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación', GEPCA. Barcelona: Bellaterra, pp. 263-282.
- Arana, X. (2018) 'Progresiones y regresiones – en materia legislativa y jurisprudencial –, y la necesidad de una propuesta sobre un nuevo modelo de regulación del cannabis: el caso español en la presente década', en S. Shecaira, X. Arana, F. Caroso y B. Miranda (eds.) *Drogas, desafíos contemporáneos*. Brazil: Editora D'Plácido, pp. 431-461.
- Arana, X., Markez, I. (2006) Cannabis: salud, legislación y políticas de intervención. Madrid: Dykinson.
- Arana, X. y Usó, J.C. (2017) 'Las políticas sobre regulación del cannabis en España, y su relación con el contexto internacional'. *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*, GEPCA. Barcelona: Bellaterra, pp. 33-62.
- Ararteko (2012) *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*. Colección Derechos Humanos 'Francisco de Vitoria'. Foros de reflexión y participación. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Barriuso, M. (2012) 'Ni prohibición ni mercantilización: buscando el equilibrio en la regulación legal del cannabis'. *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*. Colección Derechos Humanos "Francisco de Vitoria". Foros de reflexión y participación. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, pp. 166-181.
- Calderín, E. (2000) 'La posesión de drogas para consumo y para traficar. El consumo compartido'. Delitos contra la salud pública y contrabando. Madrid: CGPJ, pp. 11-47.
- Callado, K. (2006) 'Utilización terapéutica del cannabis', en *Cannabis: salud, legislación y políticas de intervención*. Madrid: Dykinson, pp.73-90.
- Callado, K. (2012) 'Cuestiones de interés en torno a los usos terapéuticos del cannabis', en *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*. Colección Derechos Humanos "Francisco de Vitoria". Foros de reflexión y participación. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, pp. 75-86.
- Díez Ripollés, J.L. y Muñoz Sánchez, J. (2012) 'Licitud de la autoorganización del consumo de drogas'. *Jueces para la Democracia* 75: 49-77.
- Dopico, J. (2013) *Transmisiones atípicas de drogas. Crítica a la jurisprudencia de la excepcionalidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, J. (2013) 'Un juzgado anula el proyecto de Rasquera para cultivar cannabis'. *El País*, Cataluña, 31 mayo. [https://elpais.com/ccaa/2013/05/31/catalunya/1370002593\\_622104.html](https://elpais.com/ccaa/2013/05/31/catalunya/1370002593_622104.html)
- García, J. y Elorza, A. (2012) 'El cultivo de cannabis busca un terreno legal'. *El País*, Sociedad, Vida y Artes, 2 de marzo. [https://elpais.com/sociedad/2012/03/01/vidayartes/1330636194\\_739703.html](https://elpais.com/sociedad/2012/03/01/vidayartes/1330636194_739703.html)
- GEPCA (2017a): *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*. Barcelona: Bellaterra.
- GEPCA (2017b) *Cannabis: propuesta de un nuevo modelo de regulación*. Barcelona: Bellaterra.
- González Zorilla, C. et al. (1989) *Repensar las drogas. Hipótesis de la influencia de una política liberalizadora respecto a las drogas, sobre los costes sociales, las pautas de consumo y los sistemas de recuperación*. Barcelona: Grup Igia.
- Grupo de Estudios de Política Criminal (1992) *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas*. Málaga: Grupo de Estudios de Política Criminal.
- ICSDP (2015) Estado de la evidencia. Uso de cannabis y regulación. Toronto: ICSDP. [dhdpc.com/media/401145/estado\\_de\\_la\\_evidencia\\_uso\\_de\\_cannabis\\_y\\_regulación.pdf](http://dhdpc.com/media/401145/estado_de_la_evidencia_uso_de_cannabis_y_regulación.pdf)

- Lamo de Espinosa, E. (1989) *Delitos sin víctima*. Orden social y ambivalencia moral. Madrid: Alianza Universidad.
- Marín, I. (2010) *Cannabis. El movimiento cannábico en España*. Madrid: Editorial Popular.
- 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.
- Megías, I. y Rodríguez San Juan, E. (2016) *Tendencias de cambio en la representación social del cannabis; la perspectiva de adolescentes y jóvenes españoles*. Madrid: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud y FAD.
- Miró, G. (2017) 'Organización colectiva de usuarios de cannabis tras la doctrina Ebers', en *Las sendas de la regulación del cannabis en España*. Barcelona: Bellaterra, pp. 448-464.
- Muñoz Sánchez, J. (2015) 'La relevancia penal de los clubes sociales de cannabis. Reflexiones sobre la política de cannabis y análisis jurisprudencial'. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 17-22.
- OEDA (2017) *Informe 2017. Alcohol, tabaco y drogas ilegales*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- OEDT (2017) *Informe Europeo sobre Drogas 2017: Tendencias y novedades*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones UE.
- Parés, Ò. y Bouso, J.C. (2015) 'Hacer de la necesidad, virtud. Políticas de drogas en Cataluña, de la acción local hacia el ámbito global'. *Serie Lecciones en Políticas sobre Drogas*. Budapest: Open Society Foundation.
- Quintas, J. y Arana, X. (2017) 'Decriminalization: Different Models in Portugal and Spain', en E. Savona, M. Kleiman y F. Calderoni (eds.). *Dual Markets. Comparative Approaches for Regulation*. New York: Springer Nature, pp. 121-143.
- Regulación Responsable (2016) Los 5 pilares de la regulación integral del cannabis. [http://www.regulacioncannabis.org/descargas/70/pdf\\_5\\_PILARES\\_REGULACION.pdf](http://www.regulacioncannabis.org/descargas/70/pdf_5_PILARES_REGULACION.pdf)
- Reinking, D. (2012) 'La globalización del cultivo (interior) de cannabis', en *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas. Foros de reflexión y participación*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 139-166.
- Romaní, O. (2005) 'La cultura del cannabis treinta años después... unas reflexiones personales'. *Revista Española de Drogodependencias* 30 (3&4): 263-282.
- Sallés, J. (2006) 'Farmacología de los cannabinoides: mecanismos de tolerancia y dependencia'. *Cannabis: salud, legislación y políticas de intervención*. Madrid: Dykinson, pp. 61-72.
- Vega, J. (1965) 'España, barrera contra el tráfico hacia Francia y Alemania'. *Gaceta Ilustrada* 442: 33-40.

## Notas

1. La II República duró desde el 14 de abril de 1931 hasta el 1 de abril de 1939, pero durante el período comprendido entre 1936 y 1939 se vivió la denominada guerra civil española.

2. Según el artículo 369 del Código Penal, se impondrán penas superiores en grado a las señaladas en el artículo 360 y multa del tanto al cuádruplo cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:

1.<sup>a</sup> El culpable fuere autoridad, funcionario público, facultativo, trabajador social, docente o educador y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio; 2.<sup>a</sup> El culpable participare en otras actividades organizadas o cuya ejecución se vea facilitada por la comisión del delito; 3.<sup>a</sup> Los hechos fueren realizados en establecimientos abiertos al público por los responsables o empleados de los mismos; 4.<sup>a</sup> Las sustancias a que se refiere el artículo anterior se faciliten a menores de 18 años, a disminuidos psíquicos o a personas sometidas a tratamiento de deshabituación o rehabilitación; 5.<sup>a</sup> Fuere de notoria importancia la cantidad de las citadas sustancias objeto de las conductas a que se refiere el artículo anterior; 6.<sup>a</sup> Las referidas sustancias se adulteren, manipulen o mezclen entre sí o con otras, incrementando el posible daño a la salud; 7.<sup>a</sup> Las conductas descritas en el artículo anterior tengan lugar en centros docentes, en centros, establecimientos o unidades militares, en establecimientos penitenciarios o en centros de deshabituación o rehabilitación, o en sus proximidades; 8.<sup>a</sup> El culpable empleare violencia o exhibiere o hiciere uso de armas para cometer el hecho.

3. De igual modo, en virtud del artículo 370 del Código Penal, se impondrá una pena superior en uno o dos grados a la señalada en el artículo 368 cuando:

1.<sup>o</sup> Se utilice a menores de 18 años o a disminuidos psíquicos para cometer estos delitos; 2.<sup>o</sup> Se trate de los jefes, administradores o encargados de las organizaciones a que se refiere la circunstancia 2.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 369; 3.<sup>o</sup> Las conductas descritas en el artículo 368 fuesen de extrema gravedad (casos en que la cantidad de las sustancias a que se refiere el artículo 368 excediere notablemente de la considerada como de notoria importancia, o se hayan utilizado buques, embarcaciones o aeronaves como medio de transporte específico, o se hayan llevado a cabo las conductas indicadas simulando operaciones de comercio internacional entre empresas, o se trate

de redes internacionales dedicadas a este tipo de actividades, o cuando concurrieren tres o más de las circunstancias previstas en el artículo 369.1CP). En los supuestos de los anteriores números 2.<sup>o</sup> y 3.<sup>o</sup> se impondrá a los culpables, además, una multa del tanto al triplo del valor de la droga objeto del delito.

4. Desde 1988 hasta 1992 tuvo lugar un intenso debate político y mediático sobre la necesidad del consumo y la tenencia de las sustancias incluidas en las diversas Listas de la Convención Única de 1961. Finalmente, en 1992, se promulgó la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana.

5. "La ministra de Sanidad anuncia que se estudia el uso terapéutico del 'cannabis'" (elpais.es, Sociedad, lunes, 26/07/2004).

6. Entre las resoluciones aprobadas por el Parlamento Vasco relacionadas con el V Plan de Drogodependencias de Euskadi (2004-2008), en 2.<sup>o</sup> Resolución, se recoge que el Parlamento Vasco insta al gobierno vasco a solicitar a la Agencia del Medicamento la autorización para la dispensación de cannabis o sus derivados a las personas que presentan patologías para las que está indicado, cuando exista evidencia científica de su eficacia (07\10\08\01\0001). 10/02/2005, p. 2.

7. Caso Ebers, STS 484/2015, de 7 de septiembre. Caso Three Monkeys, STS 596/2015, de 5 de octubre. Caso Pannagh, STS 788/2015, de 9 de diciembre.

8. En la primera de las sentencias, el caso Ebers, se recogen tres votos particulares: el primero, razonaba sobre la necesidad de proporcionar requisitos aplicables a este tipo de asociaciones; el segundo, apreció error invencible de prohibición de las personas acusadas y, por tanto, la necesidad de absolverlas; el tercero, coincidía parcialmente con el primer voto particular, a la vez que discrepaba de la existencia de un error invencible, propuesto en el segundo de los votos particulares.

9. El Tribunal Supremo (STS 21/02/2018) ya ha absuelto de los delitos de los que se les acusaba a las personas pertenecientes al caso Ebers.

10. Entre otras, <http://www.lavanguardia.com/vida/20180410/442436708910/audiencia-absuelve-asociacion-cannabis-al-no-ver-sancionable-consumo-en-grupo.html> <http://www.elcorreo.com/alava/araba/tener-club-cannabis-20180329203439-nt.html> <http://www.elcorreo.com/bizkaia/duranguesado/absuelto-club-cannabis-20180322165100-nt.html?edtn=bizkaia>

11. Desde enero hasta octubre de 2017, en la comunidad autónoma de Euskadi se han incautado en pabellones industriales diversas plantaciones de cannabis. Mes de enero: 120 plantas; mes de febrero: 1547 en una plantación y 101 en otra; mes de marzo: 1145; mes de abril: 1000 plantas; mes de mayo: 14 000 plantas; mes de junio: 1200 plantas; mes de septiembre: 1950 plantas; mes de octubre: 1000 plantas. La mayoría de estas operaciones policiales han ido acompañadas de detenciones (*Noticias de Gipuzkoa, Gizartea*, 13/10/2017, p. 7).

12. [http://druglawreform.info/es/site\\_content/item/8341-la-demanda-europea-dispara-el-cultivo-de-marihuana-en-girona](http://druglawreform.info/es/site_content/item/8341-la-demanda-europea-dispara-el-cultivo-de-marihuana-en-girona)

13. El GEPCA lo componemos (por orden alfabético): Xabier Arana (doctor en Derecho y profesor en el Grado de Criminología UPV/EHU), José Carlos Bouzo (psicólogo y doctor en Farmacia), Domingo Comas (doctor en Ciencias Políticas y Sociología), Patricia Faraldo (catedrática en Derecho Penal), Teresa Laespada (doctora en Ciencias Políticas y Sociología), Carmen Martínez (magistrada), Eusebio Megías (psiquiatra), Gabriel Miró (abogado y profesor en el Grado de Criminología UB), Juan Muñoz (catedrático en Derecho Penal), Óscar Parés (licenciado en Filosofía y Antropología), Oriol Romaní (catedrático emérito en Antropología Social) y Josep Rovira (trabajador social y mediador).

14. Tanto el *Manifiesto por la normalización del cannabis* como el libro y la propuesta de regulación se pueden consultar en el sitio web [www.gepca.es](http://www.gepca.es)

En este mismo sitio, las personas que lo deseen también se pueden adherir al *Manifiesto por la normalización del cannabis*.

15. Para más información sobre el OECCC, véase: <http://observatoriocannabis.com/>

16. Celebrado en Catoira (Galicia), los días 24 y 25 de noviembre de 2017.

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

## NUEVOS ENFOQUES EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS

---

El proyecto Nuevos Enfoques en Políticas y Prácticas de Reducción de Daños (NAHRPP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta del Transnational Institute (TNI), con sede en los Países Bajos, ICEERS (España), Forum Droghe (Italia) y Diogenis (Grecia), que cuenta con el apoyo de la Unión Europea. El proyecto aborda los cambios que se están produciendo en el ámbito de las políticas de drogas en Europa.

Uno de los componentes del proyecto, encabezado por el TNI, se centra en el papel que desempeñan las autoridades locales frente a la regulación del cannabis. Las autoridades locales y regionales de toda Europa se enfrentan a las consecuencias negativas de un mercado ilícito de cannabis. Dichas autoridades, grupos de presión no gubernamentales y movimientos de base abogan cada vez más por que se regule el mercado del cannabis recreativo, en lugar de prohibirlo. Este proyecto analiza posibles modelos de regulación del mercado, además de medidas de carácter político, normativo y jurídico que están estudiando administraciones locales en Bélgica, España, Suiza, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.

El objetivo es que la información reunida a través de esta iniciativa ayude a comprender mejor cómo la regulación puede constituir un medio para reducir las consecuencias negativas de los mercados ilícitos de drogas entre las personas y las sociedades.

Con el fin de comprender mejor la situación y las posibilidades de regulación a escala local y regional, se elaboró una serie de informes de seis países, que presentan el contexto necesario para un informe analítico más general. Los informes de los países ofrecen información detallada sobre la situación en que se encuentra la política en materia de cannabis y las posibilidades de cambio dentro de cada país. En este informe se examina el pasado, el presente y el futuro de la política de cannabis en España.

## DETALLES DE LA PUBLICACIÓN

---

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información.

## TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

---

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos  
Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176  
E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)



@DrugLawReform



Drugsanddemocracy



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación e incidencia política que trabaja por un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha actuado como un punto de interconexión entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos y responsables de políticas.

[www.TNI.org](http://www.TNI.org)