

Cannabis en la ciudad: avances en la regulación local del cannabis en Europa



AUTORÍA:

Tom Blickman, Katie Sandwell y Dania Putri; Xabier Arana, Tom Decorte, Vibeke Asmussen Frank, Dirk J. Korf, Ingo Ilja Michels, Maj Nygaard-Christensen, Tim Pfeiffer-Gerschel, Heino Stöver, Bernd Werse, Frank Zobel

Este documento se basa parcialmente en los informes de país escritos por Ingo Ilja Michels, Tim Pfeiffer-Gerschel, Heino Stöver y Bernd Werse (Alemania); Tom Decorte (Bélgica); Vibeke Asmussen Frank y Maj Nygaard-Christensen (Dinamarca); Xabier Arana (España); Dirk J. Korf (Países Bajos); y Frank Zobel (Suiza). Estos informes se elaboraron en el marco del proyecto Nuevos Enfoques en Políticas y Prácticas de Reducción de Daños.

REVISIÓN EN INGLÉS:

Deborah Eade

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL:

Beatriz Martínez Ruiz

DISEÑO:

Guido Jelsma - www.guidojelsma.nl

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.

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.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos

Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176

E-mail: drugs@tni.org

www.tni.org/drugs



@DrugLawReform



Drugsanddemocracy

Amsterdam, marzo de 2019

Índice

El cannabis y el derecho internacional	5
■ Propuesta normativa: Mercados regulados de cannabis en Canadá	7
La dimensión europea	9
■ La experiencia holandesa y el derecho internacional	12
Introducción a los contextos de los países	14
Bélgica	14
Dinamarca	16
Alemania	18
Países Bajos	20
■ Propuesta normativa: Resumen de propuestas para la regulación local de la ‘puerta trasera’ en los Países Bajos	22
España	23
Suiza	25
■ Propuesta normativa en Berna: Proyecto de investigación sobre cannabis más seguro en farmacias	27
Espacios normativos	28
Discrecionalidad de la fiscalía	29
Análisis del alcance de los poderes municipales y regionales: la regulación regional	33
Países Bajos	33
■ Propuesta normativa: El experimento holandés	34
Dinamarca	35
Alemania	35
■ Propuesta normativa: El modelo de Copenhague	36
España	37
Suiza	38
■ Propuesta normativa: Basilea	39
Bélgica	40
Asuntos regulatorios y definiciones de sustancias	41
■ Cannabis medicinal	42
Instrumentos políticos: vías para lograr un cambio o un mayor espacio normativo a escala nacional	43
Incidencia por parte de municipios y otras autoridades locales	43
■ Opiniones de expertos y órganos consultivos	45
Iniciativas de voto y referendos	46
Iniciativas parlamentarias y legislativas	46
Actores no estatales	48
Participación de la sociedad civil	48
Iniciativas de abajo arriba de la sociedad civil	49
Pleitos estratégicos e intervenciones legales	51
Un posible marco para seguir adelante: dejar el enfoque de arriba abajo y apostar por el enfoque de abajo arriba	55
El ámbito nacional: adaptación local	55
El ámbito de la UE: gobernanza multinivel	56
El ámbito de la ONU: la modificación inter se	57
Conclusiones	58

Durante la última década, se han observado indicios evidentes de un giro en los enfoques adoptados por los Gobiernos con respecto a los mercados de cannabis recreativo. Países como Uruguay y, más recientemente, Canadá — así como varios estados de los Estados Unidos— han tomado medidas para controlar el cannabis a través de mercados regulados, en lugar de prohibirlo. Quienes defienden este planteamiento arguyen que la prohibición ha resultado en gran medida ineficaz para reducir el consumo de cannabis, y que está relacionada con efectos negativos importantes, como el encarcelamiento en masa de las personas que usan drogas (muchas veces racializadas), amenazas a la salud pública, altos costes de aplicación y un acceso ilimitado de los jóvenes al cannabis a través de los mercados delictivos. Quienes abogan por la regulación sostienen que los mercados controlados son más seguros: permiten que los Gobiernos mantengan las drogas fuera del alcance de los menores con mayor eficacia; protegen mejor a los usuarios de cannabis frente a las drogas adulteradas o contaminadas, u otras drogas ‘más duras’, procedentes de mercados negros y proveedores delictivos; y reducirían las ganancias de los grupos delictivos que participan en el tráfico de drogas. Sin embargo, tras décadas de una política de drogas relativamente progresista en materia de cannabis, Europa parece estar quedándose rezagada con respecto al resto del mundo.

Durante las crisis vinculadas del VIH, el SIDA y la heroína, en la década de 1990, muchos Gobiernos europeos adoptaron modelos de reducción de daños y reformaron sus políticas nacionales de drogas desde una perspectiva de salud pública. Sin embargo, desde mediados de la década de 1990 y principios de la década de 2000, el acento de la política de drogas europea parece haberse desplazado hacia la seguridad, la delincuencia y los desórdenes. Como el uso de cannabis está muy extendido en muchos países, y la producción y la distribución locales implican al mercado negro y suelen estar controladas por la delincuencia organizada, este cambio ha vuelto a introducir en la agenda la política de cannabis. Algunas jurisdicciones han respondido reforzando las políticas prohibicionistas, mientras que algunas regiones, municipios y otras jurisdicciones subnacionales están apostando por regular en lugar de prohibir.

En Europa, las ciudades —en particular las más grandes— suelen ser las que sufren las peores consecuencias de las políticas nacionales de drogas. Pese a que los gobiernos municipales y regionales tienen un poder limitado para influir en el derecho penal nacional y, por lo tanto, en elementos fundamentales de la política de drogas, las ciudades y las regiones deben lidiar con los efectos de estas leyes. Desde las molestias públicas y los disturbios causados por el tráfico en las calles a los problemas sociales o de salud pública resultantes del acceso ilimitado de jóvenes al cannabis, pasando, en algunos casos, por los altos costes financieros asociados con la aplicación de las leyes prohibicionistas y la lucha contra métodos peligrosos de cultivo ilícito, los impactos de las políticas de drogas se dejan sentir en el plano local, municipal y regional. Debido a su relación singular con la política de drogas y su tendencia a abordar los problemas de drogas de manera pragmática y no solo como un asunto político o moral, las ciudades han sido, históricamente, lugares importantes desde los que se han promovido nuevas políticas en la materia. Por ejemplo, en la década de 1990, un grupo de ciudades europeas, organizadas en torno a la red Ciudades Europeas sobre Políticas de Drogas (ECDP), desempeñó un papel protagonista a la hora de impulsar respuestas basadas en la reducción de daños para afrontar las crisis mencionadas.

Aunque puede que las ciudades y las autoridades regionales dispongan de algunas competencias relacionadas con la puesta en práctica de la política de drogas, suelen depender de la ley nacional y carecen de facultades para actuar directamente con miras a modificar la política. Por este motivo, han dedicado una energía considerable a abogar por cierto grado de reforma de las leyes nacionales que limitan su capacidad para abordar de manera creativa los problemas relacionados con el cannabis en sus territorios. Sin embargo, por lo general, los Gobiernos nacionales han tardado en responder a estas demandas. Los propios Estados solo gozan de oportunidades limitadas de reforma, ya que están sujetos a obligaciones internacionales derivadas de las convenciones de las Naciones Unidas (ONU) sobre fiscalización de drogas y otros tratados y acuerdos. Esta situación ha creado una especie de punto muerto en el ámbito de la reforma del cannabis, que actores

de toda Europa están intentando romper para concebir políticas más eficientes, eficaces y adaptadas localmente.

En este informe se examinan seis países europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Países Bajos y Suiza) para comprender mejor las herramientas que se están utilizando y los retos que enfrentan los gobiernos municipales y regionales que reclaman otras políticas con respecto al cannabis. A pesar de que los contextos nacionales, las historias, la legislación, las estructuras estatales y los contextos sociales de estos países difieren de manera significativa, al comparar los distintos enfoques se pueden extraer lecciones valiosas. Este documento se basa en los informes de país (publicados por separado) que escribió un equipo de investigadores e investigadoras desde los distintos territorios, y que ofrecen un análisis más detallado de las iniciativas de reforma en cada uno de ellos, así como del entorno político y normativo.

A partir de esta investigación, se dibuja un panorama que nos muestra cómo municipios y regiones lidian con marcos de políticas restrictivas. El informe comienza con un debate de los desafíos que emanan del estancamiento actual en que se encuentra la regulación del cannabis en el plano de la ONU, la Unión Europea (UE) y nacional. Este va seguido de una breve introducción a la historia y el contexto de la regulación y la reforma del cannabis en cada uno de los seis países, así como algunas de las conclusiones de la investigación. En resumen, hemos identificado dos grandes vías para la reforma que están siguiendo en estos momentos los gobiernos regionales o municipales en los seis países. Aunque puede que actores gubernamentales intenten introducir cambios directos en la legislación nacional sobre drogas, hay varios espacios donde pueden, de manera autónoma o con el apoyo de los Gobiernos nacionales, realizar cambios directos en *la política* de drogas sin que se adopten cambios importantes en la legislación nacional. Repasaremos las formas en que los actores gubernamentales están siguiendo estas estrategias en dos apartados, y trataremos brevemente el papel de los actores no gubernamentales —como los tribunales de justicia y la sociedad civil— en el cambio de las leyes y las políticas sobre el cannabis. Terminamos con la presentación de un marco normativo, la gobernanza

multinivel, que podría ayudar a mediar la compleja relación existente entre los niveles internacional y municipal, con un acento especial en la superación del punto muerto en que se encuentra la reforma en el plano nacional y de la UE. Por último, a la luz de esta investigación, planteamos algunas conclusiones y observaciones que pueden resultar de utilidad a las autoridades locales que luchan por crear políticas más adaptadas al contexto local.

El cannabis y el derecho internacional

Para dar sentido a las luchas que se están librando en relación con la regulación del cannabis en Europa, es importante comprender la situación jurídica a escala internacional. Esta ha desempeñado un papel clave en la creación del contexto actual, en el que los Gobiernos europeos se sienten sin capacidad de actuar con determinación para regular la venta y el consumo de cannabis. A pesar de que un número creciente de países (o jurisdicciones subnacionales) están avanzando hacia la regulación legal de los mercados de cannabis no medicinal, esta opción normativa no es admisible en virtud del marco jurídico de control de drogas de la ONU vigente, lo cual sitúa a los países que están apostando por seguir adelante con la regulación en un posición comprometida.

Además, aunque puede que a los Gobiernos nacionales les resulte menos controvertido políticamente ‘hacer la vista gorda’ ante los cambios que se están produciendo a escala subnacional, permitiéndolos tácitamente sin efectuar los cambios correspondientes en la legislación nacional —la política que han seguido hasta ahora los Estados Unidos—, los principios del derecho internacional sugieren que, con ello, no se evitan los problemas jurídicos.¹ Los tratados internacionales exigen que los países apliquen los compromisos asumidos en todo su territorio y no tienen en cuenta las distinciones jurisdiccionales internas, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969 dispone que ‘un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio’ (Artículo 29)². La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la piedra de toque del

sistema vigente de control de drogas de la ONU, también puntualiza que es aplicable ‘a todos los territorios no metropolitanos cuya representación internacional ejerza una de las Partes’ (Artículo 42).³ La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano encargado de supervisar la aplicación de los tratados de drogas de la ONU, dejó clara su postura en su Informe anual correspondiente a 2014, al señalar que ‘las medidas adoptadas hasta la fecha por el Gobierno [estadounidense] en lo que respecta a la legalización de la producción, venta y distribución de cannabis con fines no médicos ni científicos en los estados de Alaska, Colorado, Oregón y Washington no cumplen los requisitos establecidos en los tratados de fiscalización internacional de drogas’.⁴ En 2017, la JIFE dedicó una ‘alerta’ especial al tema, subrayando que ‘si los gobiernos subnacionales han tomado medidas para legalizar y regular el uso no médico del cannabis, al contrario de lo dispuesto por la ley federal’, dichas medidas ‘contravienen el marco jurídico de la fiscalización internacional de drogas’.⁵

El cannabis es una de las numerosas sustancias psicoactivas que abarca el régimen internacional de fiscalización de drogas, que se basa en tres tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. El cannabis se sometió a un control estricto en virtud de la piedra angular del régimen vigente, la Convención Única de 1961, cuyo Artículo 4 dispone que, al igual que otras sustancias contempladas por el tratado, se debe ‘limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión’ de cannabis ‘a los fines médicos y científicos’,⁶ aunque se prevé una exención para el uso industrial del cáñamo. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 obligó a los países a aplicar sanciones penales para combatir todos los aspectos de la producción, la posesión y el tráfico ilícitos de drogas, aunque en los tratados no se especifica la obligación de que se tipifique el consumo de drogas como un delito penal.⁷

El cannabis, la droga ilícita cuyo consumo está más extendido en todo el mundo, se

trata como una de las sustancias psicoactivas sometidas a control internacional más peligrosas. Así lo refleja su inclusión en dos listas de la Convención Única de 1961: el cannabis, la resina de cannabis y los extractos y las tinturas de cannabis se incluyen en la Lista I, que aglutina las sustancias cuyas propiedades pueden generar dependencia y plantean un riesgo grave de uso indebido, por lo que están sujetas a todas las medidas de control previstas por la Convención. El cannabis y la resina de cannabis también figuran en la Lista IV (junto a la heroína y la cocaína), una lista reservada a las sustancias consideradas ‘particularmente susceptibles de producir efectos nocivos’,⁸ y con un valor terapéutico muy limitado.

La decisión de incluir el cannabis en estas listas de la Convención Única, tomada hace más de 60 años, tuvo muy poco que ver con las pruebas científicas de las que se disponía sobre los riesgos para la salud. Curiosamente, el Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD, por sus siglas en inglés, o Comité de Expertos), el órgano de la Organización Mundial de la Salud (OMS) encargado de los exámenes médicos y científicos de las sustancias fiscalizadas,⁹ no realizó un examen formal del lugar que se le reservó al cannabis en la Convención en aquel momento. Como observó el propio Comité de Expertos en 2014, al anunciar el comienzo de un proceso de examen formal, ‘el cannabis y la resina de cannabis no se han sometido a un examen científico del Comité de Expertos desde el examen que realizó la Comisión de Salud de la Sociedad de las Naciones en 1935’.¹⁰

El Comité de Expertos efectuó un examen formal del cannabis en 2018 y los resultados se publicaron en enero de 2019. Por primera vez, la OMS reconoce algunos usos médicos del cannabis y, por este motivo, recomienda que el cannabis y la resina de cannabis se eliminen de la Lista IV, un cambio importante con respecto a su posición anterior. Sin embargo, existen preocupaciones importantes sobre el resultado de este examen, que formula algunas recomendaciones positivas, pero no llega a abogar por que se introduzcan reformas significativas en la clasificación y el control del cannabis que permitan situar la condición que se le otorga en el derecho internacional más en consonancia con las evaluaciones científicas y médicas actuales

Propuesta normativa: Mercados regulados de cannabis en Canadá*

Objetivos:

- Reducir el mercado negro, el acceso de los jóvenes y los daños a la salud

Características principales:

- Plan sujeto a algunos controles/diferencias provinciales
- Solo disponible a personas mayores de 18 años
- Se puede poseer un máximo de 30 gramos de cannabis seco o equivalente y compartir un máximo de 30 gramos de cannabis seco o equivalente con otros adultos
- Se puede adquirir cannabis fresco o seco en un establecimiento minorista con una licencia provincial; en las provincias sin un marco para la venta minorista, se puede comprar por internet de un proveedor minorista con una licencia federal
- Se pueden cultivar hasta cuatro plantas por hogar para uso personal
- Se pueden confeccionar algunos productos de cannabis como comida y bebida, con algunas restricciones
- La venta de productos y concentrados de cannabis comestibles se legalizará en torno a octubre de 2019 (un año después de que entre en vigor la ley)

Leyes y regulaciones extraordinarias y conexas:

- Penalización del suministro a jóvenes
- Restricción de la 'promoción e incitación', incluida la prohibición de la promoción del cannabis en la mayoría de las situaciones
- Fijación de normas federales relacionadas, entre otras cuestiones, con los requisitos de empaquetado y etiquetado, las dosificaciones y las buenas prácticas de producción
- Posibilidad de que las autoridades provinciales adopten exigencias más estrictas (límite de edad más alto, límite de posesión personal más bajo, reglas adicionales para cultivar en el hogar, como un menor número de plantas, y restricción de los lugares donde los adultos pueden consumir cannabis)
- Fijación de sanciones relacionadas con la conducción bajo los efectos del cannabis

* Basado en la información disponible en: <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/> (consultado el 3 de marzo de 2019)

sobre sus posibles daños y beneficios.¹¹ El Comité de Expertos recomendó que los preparados considerados como cannabidiol puro (CBD; que contengan menos de un 0,2 % de THC) no se sometan a control internacional. Al mismo tiempo, reconoció algunos usos medicinales del cannabis y recomendó que el cannabis y la resina de cannabis se retiraran de inmediato de la Lista IV, pero también que se mantuvieran en la Lista I, reservada a las sustancias que se consideran análogas a la morfina y la cocaína (desde el punto de vista de posibles daños a la salud).¹²

Cabe señalar que, a pesar de que el Comité de Expertos es el único organismo encargado

de formular recomendaciones con respecto a la inclusión de sustancias en las listas o la retirada de ellas, la decisión de adoptar esas recomendaciones depende de la Comisión de Estupefacientes (CND), a través de la votación de los Estados Miembros. En el contexto político actual, muy polarizado¹³ en lo que atañe a la política mundial de drogas, el resultado de una votación en la CND sobre las recomendaciones de mayor alcance sobre la clasificación de sustancias es muy incierto.¹⁴ Además, el cannabis también se menciona de manera explícita en determinados artículos de los tratados de 1961 y 1988, lo que significa que puede que no baste con introducir cambios en la clasificación para poder permitir unos mercados totalmente regulados. Así,

puede que también se necesite algún tipo de enmienda, modificación o reserva a esos tratados.

Por lo tanto, en la actualidad, los países que han regulado los mercados de cannabis no medicinal están contraviniendo las obligaciones que han contraído en virtud de los tratados de control de drogas. Esta situación está causando una tensión creciente en el régimen internacional de control de drogas y, a medida que más países se plantean la regulación, ya sea a escala nacional o subnacional, la necesidad de abordar la brecha entre el régimen internacional y las políticas y prácticas estatales se hace cada vez más urgente.

Los Estados que se encuentran en esta situación disponen de varias opciones, pero todas ellas entrañan desafíos. Los países podrían, simplemente, retirarse de los tratados, aunque este paso podría tener consecuencias políticas y económicas graves, estaría en marcado contraste con los compromisos declarados de los países con el derecho internacional en general, y podría socavar aún más la ya frágil legitimidad de un orden mundial global basado en el derecho internacional, con posibles efectos en otras esferas, como los derechos humanos o el desarme. En la misma línea, poner en práctica la regulación sin abordar de manera formal el conflicto jurídico que se genera con los tratados puede menoscabar la reputación y la legitimidad del derecho internacional. Una enmienda de los tratados exigiría, si no un consenso, una aprobación de la mayoría y, teniendo en cuenta lo polarizado del debate internacional en torno al cannabis, es poco probable que una propuesta de enmienda que permita la regulación legal salga adelante.

Existen algunas opciones para que los Estados partes realicen cambios unilaterales o multilaterales en los acuerdos establecidos por los tratados. Por ejemplo, tras intentar que se enmendara la Convención Única de 1961 y no conseguirlo, Bolivia se retiró del tratado y volvió a adherirse a él, pero reservándose el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y el uso de la hoja de coca en su estado natural, y el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Esta posibilidad, sujeta a ciertas condiciones, está

a disposición de todos los signatarios del tratado y les permite introducir una excepción unilateral con respecto a determinadas obligaciones del tratado que solo es aplicable dentro de sus fronteras. En el caso de la Convención Única, este procedimiento de retirada y readhesión con una reserva puede quedar neutralizado si se opone a él un tercio de las partes. Bolivia logró su propósito porque el número de objeciones no llegó al mínimo requerido para poner en duda la legitimidad de la reserva.¹⁵ Los países podrían emplear de forma legítima el mismo procedimiento para regular su mercado interno de cannabis. Aunque se podría prever un mayor número de objeciones debido a las tensiones políticas con respecto al tema, a la luz del panorama de las reformas que se están produciendo en todo el mundo, que está cambiando a gran velocidad, los detractores no lo tendrían fácil para movilizar el mínimo de 62 objeciones formales necesarias para impedir que se aprobara una reserva sobre el cannabis.¹⁶

Por último, un mecanismo basado en el Artículo 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969 está cobrando impulso como una posible solución jurídica prometedora. Se trata de la conocida como modificación *inter se* de los tratados, que permitiría que un grupo de países afines acordaran entre ellos una modificación de las disposiciones relacionadas con el cannabis en los tratados de control de drogas, y que solo serían efectivas entre ellos mismos.¹⁷ Entre las opciones de reforma que no requieren un consenso internacional, la modificación *inter se* parece constituir el enfoque más 'elegante' y viable, ya que ofrece una válvula de seguridad útil para que la acción colectiva pueda adaptar un régimen de tratados obsoleto. Con el tiempo, este acuerdo podría ir evolucionando hasta convertirse en un marco de tratados alternativo, con lo que se evitaría el proceso de aprobación de enmiendas al régimen actual. A más corto plazo, los países que firmen ese acuerdo *inter se* resolverán el conflicto jurídico con las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados, demostrando así el respeto por los principios del derecho internacional al tiempo que siguen beneficiándose de importantes mecanismos de cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas relacionados con los tratados y del acceso a los medicamentos fiscalizados, y obtienen, a la vez, el derecho a regular el cannabis de

la manera que más beneficie a la salud y la seguridad de su población. Esta opción jurídica se ha tratado en detalle en un número de la revista especializada *International Community Law Review*, y está siendo analizada por varios juristas internacionales y funcionarios gubernamentales.¹⁸

La preocupación por las restricciones jurídicas que impone el régimen de fiscalización internacional de drogas obstaculiza sin duda toda innovación en la política relativa al cannabis y los tratados han llevado a que muchos Gobiernos nacionales se muestren reacios a dar pasos significativos hacia la regulación. No obstante, además de Canadá y Uruguay, 10 estados de los Estados Unidos y el Distrito de Columbia han regulado los mercados de cannabis a pesar de la prohibición federal. En 2018, el nuevo presidente de México también anunció su intención de legalizar y regular el mercado de cannabis,¹⁹ y el recién elegido Gobierno de Luxemburgo ha emitido declaraciones parecidas.²⁰ El consenso mundial sobre el control del cannabis —si es que alguna vez existió de verdad— está ahora totalmente fracturado, pero un nuevo consenso que lo sustituya sigue siendo remoto y, para los países de la UE, los tratados y reglamentos a escala regional añaden otro nivel de complejidad.

La dimensión europea

Más allá de la complejidad relacionada con el régimen de los tratados de la ONU, los acuerdos europeos, en especial el Convenio de Schengen de 1990, por el que se aplica el Acuerdo de Schengen de 1985 relativo a la supresión de los controles en las fronteras comunes por algunos Estados Miembros de la UE, se han convertido en un obstáculo más a la legalización y regulación de un mercado de cannabis recreativo en Europa. La legislación de la UE en materia de cannabis da por sentado el pleno cumplimiento de los tratados de control de drogas de la ONU. Por lo tanto, el debate sobre la legalización del cannabis en Europa se ha visto aún más complicado por la integración europea.

En un intento por frenar las políticas tolerantes de los Países Bajos, en 1996, el entonces presidente francés Jacques Chirac, introdujo el asunto de la ‘armonización’ de

la política de drogas en la agenda europea. El resultado fue la Acción Común 96/750/JAI del Consejo, que, entre otras cosas, instaba a aproximar las legislaciones de los Estados Miembros de la UE para hacerlas mutuamente compatibles en la medida necesaria para prevenir y combatir el tráfico ilegal de drogas en la UE, y mencionaba de forma específica medidas para contrarrestar el ‘turismo de la droga’ —una referencia evidente a los compradores extranjeros en los *coffeeshops* holandeses— y medidas para luchar contra el cultivo ilícito de cannabis, al tiempo que reiteraba que los Estados Miembros debían cumplir sus obligaciones en virtud de los tratados de la ONU.²¹ Permitir el cultivo de cannabis legalizándolo, tolerándolo o regulándolo sería incompatible con esta obligación. Sin embargo, los sucesivos Gobiernos holandeses lograron que la Decisión marco del Consejo de la UE de 2004 (2004/757/JHA) relativa al tráfico de drogas²² —que refuerza la Acción Común 96/750/JAI del Consejo— no los comprometiera a cambiar la política holandesa sobre la llamada ‘puerta delantera’ de los *coffeeshops* y la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal (véase el cuadro: La experiencia holandesa y el derecho internacional). Al igual que el instrumento anterior, la Decisión marco solo exige una acción legislativa y no interviene en las políticas de ejecución y enjuiciamiento. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se desprende que los actos para los que la legislación de la UE exige una penalización —como hace la Decisión marco para diversos actos como el cultivo de cannabis— están sujetos a la obligación de enjuiciamiento.²³ Además, la Decisión marco confirmó las restricciones relativas a la ‘puerta trasera’ de los *coffeeshops*, teniendo en cuenta los posibles efectos transfronterizos, ya que exigió que cada Estado Miembro tomara todas las medidas necesarias para garantizar que la distribución y el cultivo de plantas de cannabis (salvo las destinadas al consumo personal) fueran punibles.

Las obligaciones penales de la Decisión marco significan que la legalización o despenalización del cultivo, la oferta y el comercio de cannabis con fines recreativos por parte de terceros no es posible, en especial si se trata de un comercio a gran escala. En consecuencia, no hay espacio para legalizar

o despenalizar el cultivo para abastecer a los *coffeeshops*. Lo mismo se aplicaría seguramente al cultivo de cannabis en un club social de cannabis (CSC) —una organización sin ánimo de lucro en que el cannabis se cultiva colectivamente y se distribuye a los socios registrados, que se examina con más detalle más adelante—, aunque la obligación de enjuiciar, en principio, no se aplicaría en el caso del cultivo y consumo conjuntos en un club social.

Especialistas en materia jurídica afirman que las reservas, la retirada o la denuncia y la readhesión con una reserva al Convenio de 1990 parecen imposibles.²⁴ Sin embargo, dado que los instrumentos jurídicos europeos se basan en gran medida en los tratados de control de drogas de la ONU, no está claro qué significaría para las obligaciones que establece la legislación de la UE una retirada o una denuncia y una readhesión a los tratados de la ONU, por no hablar de una modificación *inter se*. Los instrumentos europeos no se centran de manera específica en el uso de cannabis. Esta cuestión se deja en manos de cada uno de los Estados Miembros, dado que los distintos países aplican políticas muy diversas. No obstante, el afán por la ‘armonización’ ha tenido consecuencias sobre las políticas, sobre todo en los Países Bajos, en tanto que el país más permisivo en el variado panorama normativo de la UE con respecto al cannabis.

Entre los altos responsables de la formulación de políticas de los Países Bajos prevaleció una actitud de ‘esperar y ver’: todo avance dependería de la voluntad de cambio en el exterior. Mientras tanto, los Países Bajos simplemente tuvieron que ‘apañárselas con su (in)fame sistema de *coffeeshops*’, como dijo uno de los funcionarios que participaron en el intento de reforma de 1995, durante varios años más, y aplicar una política pragmática de ‘dar y recibir’ a escala internacional, manteniendo el *statu quo* como una situación de transición hacia una posible regulación administrativa.²⁵ Sin embargo, con el paso de los años, ha dado lugar a una legislación más estricta en los Países Bajos, a través de una serie de nuevos instrumentos previstos en la Ley del Opio, como el aumento de las penas por delitos relacionados con la oferta de cannabis (el cultivo comercial o la venta al por mayor) y por la participación en una organización delictiva. El efecto general fue

un endurecimiento de las restricciones, sobre todo en lo que respecta a la oferta de cannabis, y fue la base para una aplicación más estricta de la ley por parte de una unidad especial dedicada a la lucha contra el cultivo ilícito (el Grupo de Trabajo contra el Cultivo Organizado de Cáñamo). La Comisión Europea manifestó expresamente su preocupación por el problema del abastecimiento de los *coffeeshops* por parte de redes delictivas.²⁶ Esto ha llevado a una divergencia creciente entre el Gobierno nacional, consciente de sus obligaciones jurídicas internacionales y preocupado por sus relaciones con los países vecinos, y las autoridades municipales, que se enfrentan a las consecuencias negativas de las políticas restrictivas en forma de un aumento de los cultivos ilícitos en el ámbito local.

En el plano europeo, la tendencia de las políticas de drogas nacionales ha sido la de adherirse al ‘mínimo común denominador’ (es decir, al sistema más restrictivo) de la UE (como sucede con en el sistema de control de drogas de la ONU). Los países que se oponen a las reformas pueden entorpecer que se avance hacia políticas más liberales en materia de cannabis en el proceso de políticas orientadas al consenso, basándose en los tratados restrictivos de la ONU que se han incorporado a la legislación europea.²⁷ En otras palabras, la legislación vigente de la UE no permite el cultivo y la distribución de cannabis, lo que significa que, en la actualidad, la regulación de los mercados de cannabis, tanto a escala nacional como local, requeriría que se revisaran los instrumentos de la UE. Sin embargo, en lo que respecta a la armonización de las políticas, las leyes y los reglamentos relativos a los usuarios de cannabis, se ha señalado que se deben tener en cuenta los compromisos básicos de la UE en lo que atañe a respetar las diferencias nacionales y culturales, y gobernar desde el nivel más cercano posible a la ciudadanía.²⁸ A pesar de ello, es probable que los posibles efectos transfronterizos sigan representando un punto de fricción importante, ya que los países que están intentando aplicar políticas de drogas más restrictivas pueden ver sus esfuerzos afectados por políticas progresistas en territorios adyacentes. En este sentido, es interesante analizar las medidas adoptadas por el Gobierno de Obama después de que los estados de Colorado y Washington regularan el cannabis después de celebrar un referendo en que se votó a favor de la legalización.

El Memorando Cole otorgó a los fiscales de los Estados Unidos facultades discrecionales para que no persiguieran la regulación del cannabis en los estados si se daban determinadas condiciones, aunque esta fuera contraria a la ley federal.²⁹ Una de esas condiciones es que se prevengan las ‘fugas’ hacia los estados donde el cannabis no es legal. Otra es que se impida que las ganancias resultantes de la venta del producto beneficien a asociaciones delictivas. Si esta medida es posible en un Estado federal como los Estados Unidos —dado que la decisión de que no se inicien acciones legales en determinadas condiciones es más una política que una decisión jurídica—, ¿por qué no debería ser viable en un contexto confederal como el de la UE?

Frente a la falta de cambios importantes en los tratados de control de drogas de la ONU o en la legislación europea derivada de ellos, otra posibilidad de la que disponen los países con mentalidad reformista consiste en crear una excepción con respecto al cannabis. Un ejemplo de ello es la excepción de Suecia para el uso del snus, una especie de tabaco en polvo, húmedo y sin humo, cuyo consumo es tradicional en el país. Cuando se adhirió a la UE, en 1995, Suecia negoció una excepción a la prohibición que pesa sobre la producción y el uso de snus en el resto de la UE. Esta exención se confirmó en la nueva Directiva 2014/40/UE (UE, 2014).³⁰ No está del todo claro si un país puede establecer una excepción con efecto retroactivo, pero la reserva introducida por Bolivia con respecto a la coca en la Convención Única de 1961 puede sentar un precedente en el derecho internacional. Sin embargo, queda por ver si los Estados Miembros de la UE aceptarían una exención de este tipo por parte de uno de sus integrantes. Lo mismo sucedería si un Estado Miembro de la UE se sumara a un acuerdo *inter se*.

Finalmente, a pesar de que requeriría que se revisara el planteamiento básico de la UE sobre la cuestión de lo que significaría para la Unión la armonización de la política de drogas, el marco de la gobernanza multinivel (que se examina en detalle más adelante) podría ofrecer una oportunidad para resolver el problema de las diferencias en las políticas de drogas a escala nacional. En 2007, Caroline Chatwin argüía que, teniendo en cuenta la conveniencia de armonizar la política de drogas de la UE y la aparente imposibilidad de lograr un consenso funcional sobre elementos

fundamentales del *contenido* de una política europea de drogas, la mejor forma de avanzar para la UE consistía en adoptar un modelo alternativo de armonización. Inspirándose en las mejores prácticas desplegadas en otros ámbitos de la política social, Chatwin sugiere lo siguiente:

... [la política relativa a las drogas ilícitas] podría más bien ser una candidata idónea para otro estilo de gobernanza, que implique a varios actores en varios niveles. En el marco de este estilo de gobernanza europea, las directivas y los acuerdos marco colectivos se adoptarían a escala europea, pero los Estados Miembros, junto con sus interlocutores sociales, gozarían de margen para completar los detalles (Barnard, 2002). La integración de la política nacional en este ámbito desafiaría los conceptos tradicionales: en lugar de armonizar los regímenes de política social a escala nacional, la política social de la UE podría animarlos a diversificarse. (Geyer, 2000)³¹

En última instancia, un modelo de este tipo podría mostrar el camino hacia un nuevo tipo de política de drogas de abajo arriba, impulsada por las necesidades de las ciudades, las regiones y las comunidades afectadas. Esta política se ajusta a los principios establecidos de buena gobernanza en la UE,³² y este modelo de coordinación de políticas está ganando fuerza y reconocimiento, como lo demuestra, por ejemplo, la Carta sobre la gobernanza multinivel de 2014. Al mismo tiempo, es posible imaginar que el espíritu de la gobernanza multinivel, mediado por mecanismos de adaptación como la modificación *inter se*, también puede llegar a influir en el debate internacional sobre la fiscalización de drogas. Dado que el sistema de la ONU, al igual que el de la UE, intenta equilibrar la uniformidad de las normas y las obligaciones de los países entre sí, con flexibilidad, reconocimiento de las distintas circunstancias locales (tanto culturales como históricas), y las obligaciones de los Gobiernos nacionales para con sus propios ciudadanos y residentes, el apoyo de principios de la UE a un modelo de ‘adaptación local’ podría ayudar a plantear nuevas posibilidades en el ámbito del control internacional de drogas de manera más general, así como a resolver tensiones y contradicciones dentro de la UE y a facilitar la cooperación reforzada en esferas de interés

La experiencia holandesa y el derecho internacional

El sistema holandés de los *coffeeshops*, que surgió después de que los Países Bajos despenalizaran el uso y la posesión de cannabis en 1976, supuso un desafío importante para el régimen internacional de control de drogas, y fue, durante décadas, la más conocida y publicitada de todas las ‘deserciones blandas’ que se produjeron. Según un memorando gubernamental de enero de 1974, el Gobierno holandés se planteó en un primer momento la legalización total del cannabis, instando a ‘[que se retire el uso de cannabis] del terreno de la justicia penal’.³³ No obstante, los Estados Unidos, tras mantener una serie de conversaciones con el Gobierno holandés, dejaron claro que la enmienda de la Convención Única ‘no podría lograrse en el corto plazo’.³⁴ Los Gobiernos holandeses que le siguieron abandonaron discretamente el tema.

El enfoque de tolerancia holandés, aunque no llegó a legalizarse, no fue apreciado por los países vecinos, en particular Alemania y Francia, lo cual dio lugar a varios incidentes diplomáticos.³⁵ Los anhelos de reforma de los Países Bajos se vieron frenados y los Gobiernos posteriores no estuvieron dispuestos a correr el riesgo de convertir al país en un paria internacional. En consecuencia, las reformas se limitaron a la tolerancia de la posesión de 30 gramos de cannabis para uso personal, aplicada mediante la despenalización formal en la Ley del Opio, revisada de 1976. En 1979, entraron en vigor las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento. Estas directrices se basan en el ‘principio de conveniencia’, un principio rector del derecho penal holandés, que permite que las autoridades no emprendan acciones judiciales en pro del interés general.³⁶ Esta despenalización *de facto* supuso que, aunque el comercio de cannabis a pequeña escala siguiera constituyendo un delito desde un punto de vista jurídico, en determinadas circunstancias, no se persiguiera.

El modelo de los *coffeeshops*, tal como surgió, no fue previsto originalmente por los legisladores holandeses, pero una serie de decisiones de los tribunales interpretaron el derecho penal y las directrices de la fiscalía de tal manera que permitieron la aparición de estos espacios de comercio minorista, siempre que cumplieran con ciertos requisitos. Sin embargo, aunque las ventas por la ‘puerta delantera’ a clientes privados se toleraban de manera formal, la ‘puerta trasera’ —es decir, el suministro de cannabis a los propios establecimientos— seguía sin regularse. Mientras que la política relativa a la ‘puerta delantera’ podría justificarse haciendo referencia al principio de conveniencia como un ‘concepto jurídico básico’ de los Países Bajos (y, por lo tanto, protegido en los tratados de control de drogas de la ONU), la regulación de la ‘puerta trasera’ era y sigue siendo imposible en virtud del régimen de la ONU.³⁷ Debido a estas restricciones en los tratados de drogas de la ONU,³⁸ el ‘arreglo a medias’ de la política holandesa sigue funcionando hasta hoy.

En 1995, la ministra de Justicia, Winnie Sorgdrager, sugirió con prudencia en una entrevista con un periódico que el Gobierno que se acababa de constituir estaba estudiando la posibilidad de resolver el problema mediante el suministro regulado de cannabis,³⁹ unas declaraciones que despertaron reacciones internacionales muy negativas. Herbert Schaepe, el secretario de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)⁴⁰ señaló que ‘tal medida sería totalmente contraria a los tratados internacionales’.⁴¹ La JIFE estaba cada vez más preocupada por el enfoque holandés y el apoyo del que gozaba entre la opinión pública, al parecer muy extendido, y, en su informe de 1995, puso en tela de juicio ‘la fidelidad del Gobierno de los Países Bajos a sus obligaciones emanantes de los tratados’.⁴²

El Gobierno holandés en ese momento se comprometió a poner fin a la discrepancia entre las ventas permitidas en la puerta principal de los *coffeeshops* y el suministro ilegal en la puerta trasera. Por lo tanto, se propuso una nueva política que, de hecho, se trataba de una ampliación del principio de conveniencia.⁴³ Los municipios que

desearan experimentar con el suministro de cannabis cultivado localmente a los *coffeeshops* podrían hacerlo si el órgano tripartito responsable del orden público en la ciudad —integrado por la alcaldía, la fiscalía y la jefatura de policía— estuviera de acuerdo, y si la fiscalía general a nivel nacional otorgara su consentimiento. La idea era que un suministro regulado podría limitar las oportunidades delictivas de los grandes comerciantes ilegales de hachís que habían surgido en la década de 1980.

No obstante, estas propuestas de reforma volvieron a generar una fuerte oposición en Europa, en especial por parte del entonces presidente francés, Jacques Chirac. Francia amenazó con negarse a cumplir el Acuerdo de Schengen y cerrar sus fronteras con Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos si la regulación del cannabis seguía adelante. El Gobierno holandés abandonó la idea de regular el suministro de cannabis para los *coffeeshops*, redujo la cantidad que una persona podía comprar en una sola transacción de 30 gramos a 5 gramos, y optó por un control más estricto de los *coffeeshops*.⁴⁴

El resultado final, que se presentó en un documento publicado por el Gobierno en 1995, titulado *Continuidad y cambio*,⁴⁵ fue una solución de compromiso sobre el tema del cannabis. La posición de los *coffeeshops* en el mercado de cannabis se consolidó formalmente, ya que se convirtieron en los únicos puntos de venta al detalle autorizados a través de una licencia municipal. El suministro de cannabis a los *coffeeshops* siguió siendo ilegal, pero se publicaron nuevas directrices de enjuiciamiento para intentar influir en la oferta ilegal, de forma que se redujeran las importaciones de cannabis por parte de grandes redes delictivas en favor del cultivo a pequeña escala en el país. A los pequeños productores no profesionales del país, con un máximo de cinco plantas, se les dio poca prioridad en la aplicación de la ley, con la intención de que muchos de estos pequeños productores abastecieran a los *coffeeshops*.

El asesoramiento jurídico que recibió el Gobierno en aquel momento sobre si los Países Bajos podían decidir unilateralmente legalizar el mercado de cannabis no fue alentador. La conclusión fue que se debían denunciar tanto la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, y que habría pocas posibilidades de volver a acceder a estos tratados con una reserva sobre el cannabis debido a la probabilidad de que un número suficiente de partes se opusiera a dicha reserva.⁴⁶

La lección de los intentos de cuestionar el régimen de control de drogas de la ONU por parte de los Países Bajos regulando el mercado sigue siendo relevante hoy día: las reformas significativas sobre la cuestión del cannabis no medicinal son extremadamente difíciles en el marco de los tratados de la ONU vigentes.

común en relación con las drogas, como la salud pública y los mercados delictivos.

Aunque este informe no tiene por objetivo formular recomendaciones sustantivas sobre el derecho internacional de los tratados, ya sea a escala de la UE o de la ONU, este contexto internacional resulta de vital importancia para comprender la experiencia de las jurisdicciones europeas que luchan por actualizar y adaptar sus políticas en materia de cannabis. Las experiencias que se ilustran a continuación apuntan al apremio de seguir

trabajando en el plano internacional para resolver los puntos muertos y los bloqueos que sufre el sistema actual. Las experiencias de las autoridades locales y regionales en seis países demuestran que existe una voluntad política significativa de reformar la política sobre el cannabis, respaldada por diversos actores con propuestas normativas creativas. Sin embargo, al mismo tiempo, los casos que se examinan a continuación muestran las limitaciones de la adaptación local en el marco de actual régimen internacional y subrayan la necesidad de un cambio en las esferas más altas.

Introducción a los contextos de los países

Con el fin de arrojar luz sobre el presente y el posible futuro de la regulación del cannabis en Europa, resulta de utilidad examinar con más detalle la historia de los seis países que han participado en este estudio. Los países fueron seleccionados por contar con movimientos de reforma relativamente activos a escala nacional y subnacional. En los seis países se están intentando o proponiendo diferentes tipos de experimentos normativos. Sin embargo, las historias y características diversas de los países, así como los distintos grados de éxito de sus estrategias de reforma, son un claro ejemplo de los retos a los que se enfrentan las iniciativas de reforma de las políticas a escala de la UE en este ámbito. Comenzamos presentando los contextos de los países como base para un análisis más profundo de las herramientas y tácticas para la reforma en cada país, que se examinarán bajo los títulos de ‘espacios normativos’, ‘estímulos políticos’ y ‘actores no gubernamentales’, como se menciona en la Introducción.

Bélgica⁴⁷

La ley belga relativa al tráfico de sustancias tóxicas, hipnóticas, narcóticas, desinfectantes y antisépticas se remonta al 24 de febrero de 1921, cuando se aplicó su primer instrumento jurídico contra el tráfico de drogas y las toxicomanías. A raíz de los acontecimientos internacionales, en especial la influencia creciente del discurso prohibicionista iniciado por los Estados Unidos, los encargados de formular políticas en Bélgica empezaron a introducir medidas legislativas más estrictas en relación con el consumo y el tráfico de drogas en la década de 1970. A pesar de las

críticas generalizadas entre la comunidad científica —sobre todo las derivadas de las inquietudes por la representación cada vez más sesgada de las cuestiones relacionadas con las drogas por parte de los medios de comunicación y los agentes políticos—, la ley de 1921 se enmendó en 1975. El cannabis se añadió a la lista de sustancias ilícitas junto con la cocaína y la morfina, mientras que las penas más severas por tráfico de drogas se aplicaron y se hicieron cumplir de manera más estricta, acompañadas de las políticas de libertad vigilada para las personas usuarias de drogas.

Las leyes nacionales de drogas y las Directrices Ministeriales en Bélgica permiten que los distritos judiciales y las administraciones locales introduzcan matices en las normas en la materia. Bélgica está dividida en 12 distritos judiciales, algunos de los cuales son ‘más duros’ con los ‘delitos relacionados con las drogas’ que otros. En 1990, se presentó el conocido como ‘Pinksterplan’, por el que se encomendaba a las autoridades administrativas locales la responsabilidad de ampliar y poner en práctica una política de prevención integrada a escala local para enfrentar la delincuencia en general. Aunque se basaba en gran medida en un marco prohibitivo que securiza las cuestiones relacionadas con las drogas, el programa se amplió finalmente para incluir el apoyo financiero a las autoridades locales (es decir, los municipios) con el fin de que establecieran centros de tratamiento, servicios de reducción de daños y alternativas a las penas de prisión.

En 1993, dos parlamentarios presentaron un proyecto de ley para impulsar la despenalización de la posesión de cannabis, mientras que otro parlamentario planteó una propuesta para crear una comisión parlamentaria que promoviera una mejor coordinación de la política de drogas en

Bélgica es una monarquía constitucional federal cuya política se basa en un sistema democrático representativo. El poder ejecutivo es ejercido por el Gobierno, y el legislativo, por el Gobierno y las dos cámaras del Parlamento Federal. El país está dividido en tres grandes comunidades lingüísticas (flamenca, francesa y alemana), que comprenden 589 municipios.⁴⁸ La organización institucional del país es compleja y está estructurada tanto desde el punto de vista regional como lingüístico. El territorio está dividido en tres regiones que gozan de gran autonomía: Flandes, en el norte, Valonia, en el sur, y la región de Bruselas-Capital.⁴⁹

Bélgica. Esto marcó un interés creciente entre los responsables de políticas en la adopción de un enfoque científico para la elaboración de políticas sobre drogas, coincidiendo con eventos regionales como la creación del OEDT en 1993 y con la aprobación del Plan de Acción Federal sobre Drogas y Toxicomanías en 1995. Seis años después, se publicó una Nota Federal sobre Políticas de Drogas, que dio lugar a la creación de un marco de políticas integrales e integradas, que reconocía las características multidimensionales de las cuestiones relacionadas con las drogas. El cannabis se consideraba cada vez más un objetivo de la reforma de las políticas.

En 2003, se estableció en la ley una distinción entre la posesión de cannabis para uso personal y todos los demás delitos relacionados con las drogas, otorgando a la fiscalía la posibilidad de negarse a procesar los casos de tenencia cuando no existían pruebas de uso problemático o molestias públicas. Las Directrices Ministeriales publicadas en 2005 determinaron que a la posesión de una planta o tres gramos de cannabis, siempre que no concurrieran circunstancias agravantes, se le reservaría la más baja prioridad de procesamiento. En estos casos, en lugar de efectuar detenciones, la policía impone una multa inmediata de 120-200 euros y redacta un informe policial simplificado.⁵⁰ Por posesión menor de este tipo, no se imponen sanciones penales y no se prevé una pena de cárcel. Esta despenalización *de facto* de la posesión de pequeñas cantidades proporcionó el aparente impulso para el auge del movimiento de los clubes sociales en Bélgica (que se analiza con más detalle más adelante).

A pesar de estas concesiones a una política de drogas basada en la salud pública, grandes ciudades como Amberes han intensificado recientemente su 'guerra contra las drogas'. Las sanciones administrativas se aplican en el caso de la posesión de drogas (independientemente de la cantidad), mientras que cada vez más actores políticos han recurrido a la retórica antidrogas, asociando de manera indiscriminada el uso de drogas ilícitas con la delincuencia, las adicciones y otros problemas sociales y de salud. La propagación de las narrativas prohibicionistas en Bélgica ha causado mucha incertidumbre en el contexto de la estrategia nacional sobre drogas, sobre todo teniendo en cuenta la polarización creciente de los

puntos de vista al respecto. Mientras que algunos partidos políticos, como el Partido Socialista valón, abordaron la legalización del cannabis en sus campañas para las elecciones federales de 2019, otros, como el Partido Nacionalista flamenco (NV-A), que obtuvo el mayor porcentaje de votos (20,26 %) en las elecciones federales de 2014,⁵¹ han abogado por un enfoque de tolerancia cero frente a la política de drogas.⁵²

El 26 de septiembre de 2017, el Gobierno belga emitió un Real Decreto para introducir la prohibición de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP).⁵³ El decreto, que se publicó sin efectuar una consulta pública con las partes interesadas, también sirve de base para nuevas restricciones en relación con otras sustancias, como el cannabis, la heroína y la cocaína. Esto socava en efecto la supuesta 'condición especial' del cannabis y su consiguiente 'baja prioridad de enjuiciamiento' en el contexto de la posesión de pequeñas cantidades. En vista de ello, también está en peligro el argumento principal que se emplea para justificar la existencia de los clubes sociales, ya que la posesión de una planta de cannabis ya no se tolera oficialmente.⁵⁴ Se prevé que el juicio de varios socios del club Trek Uw Plant (TUP), que se celebró a principios de 2019, tendrá consecuencias notables para la futura viabilidad de los clubes en Bélgica, ya que la decisión de penalizar a los socios que producen en un contexto sin ánimo de lucro y para su propio consumo podría poner fin al modelo de los clubes en el país.

En 2012, parecía que las perspectivas del cannabis medicinal en Bélgica podían ser más prometedoras que las del uso recreativo. El aerosol bucal a base de cannabis Sativex fue aprobado por el Gobierno belga aquel año, como el único producto medicinal legal de cannabis. Desde entonces, representantes de grandes empresas como GreenRush Group han hablado sobre el futuro prometedor de la industria del cannabis medicinal en Bélgica. Sin embargo, en 2015, el Gobierno belga emitió un Real Decreto sobre los productos de THC, que condujo a una prohibición general de los productos que contienen esta sustancia con fines medicinales, por lo que Sativex se convirtió en el único fármaco basado en cannabis legal en Bélgica, como sucede en varios otros países europeos. Una ley propuesta en enero de 2019, por la que

se crearía una nueva Agencia Federal para el Cannabis Medicinal, podría aliviar los requisitos de concesión de licencias para los productos, pero los efectos sobre el acceso de los pacientes a productos médicos de cannabis de alta calidad no están claros.⁵⁵ Por último, también vale la pena señalar que los médicos belgas gozan de ‘libertad terapéutica’ para prescribir otras formas de cannabis a los pacientes, aunque estas no se pueden obtener legalmente en el país. Por lo tanto, algunas personas usuarias de cannabis medicinal obtienen las recetas en Bélgica y las presentan en las farmacias de los Países Bajos, aunque corren el riesgo de ser objeto de actuaciones penales si introducen más de 3 gramos de cannabis en el país. Además, las exenciones por posesión de cantidades menores solo se aplican a la hierba de cannabis y no a los extractos o aceites,⁵⁶ lo cual supone más obstáculos para los usuarios medicinales.

La opinión pública belga parece estar relativamente dividida con respecto al tema del cannabis. La prensa suele criticar las políticas de drogas actuales, pero la teoría de la ‘droga de iniciación’, que sostiene que el

han expresado su apoyo a la regulación del cannabis. Hasta ahora, esta labor de incidencia no ha tomado la forma de propuestas oficiales de políticas por parte de los partidos políticos, con la excepción de una presentada por el Partido Socialista valón en 2017, que pasó en gran medida desapercibida. Sin embargo, en el plano local, el consejo municipal de la ciudad de Mons está intentando llevar a cabo un experimento científico-social de regulación en que participan los clubes sociales. El protocolo para el experimento se debía presentar al Ministro de Salud a finales de 2018, pero, en el momento de redactar este informe, aún no se han dado a conocer los detalles y el futuro del experimento es incierto. Personas de la academia y agentes de la sociedad civil también han publicado otras propuestas normativas para regular el cannabis.

Dinamarca⁵⁷

En Dinamarca, según la Ley de Sustancias Euforizantes de 1955, el uso de cannabis (y la posesión de bajo umbral) está tipificado como delito menor punible con una pena de

Dinamarca es una monarquía constitucional, pero funciona políticamente como una democracia parlamentaria.⁵⁸ El poder ejecutivo se concentra en el gabinete, encabezado por el primer ministro, mientras que las funciones legislativas corresponden principalmente al mandato del ejecutivo y del parlamento nacional. La toma de decisiones basada en el consenso es muy valorada en las diversas plataformas de formulación de políticas, como se refleja en la importancia que conceden los partidos políticos a las negociaciones y las soluciones conciliatorias.⁵⁹

Según un estudio realizado por el Parlamento Europeo en 2017, Dinamarca ha sido de forma sistemática uno de los países con mayor autonomía local en comparación con otros Estados miembros de la UE, lo cual pone de relieve la importancia de las administraciones locales en los procesos de elaboración de políticas.⁶⁰ El sector judicial es independiente,⁶¹ y está integrado por el Tribunal Supremo, dos tribunales superiores y una serie de tribunales especializados y de distrito.⁶² En total, Dinamarca cuenta con 98 municipios, repartidos en cinco regiones.⁶³ Aunque el Gobierno nacional es el principal responsable de algunos ámbitos normativos fundamentales, como la policía, la defensa, la justicia y la educación y la investigación, las autoridades regionales disponen de cierto grado de autonomía en los ámbitos de la asistencia sanitaria y el desarrollo económico.⁶⁴

cannabis lleva a los usuarios a un consumo de drogas ‘más duras’ sigue gozando de popularidad. Sin embargo, un número creciente de personas del mundo académico, político y de organizaciones de la sociedad civil

prisión de hasta dos años. Por otro lado, el artículo 191 del Código Penal de 1969, sirve como base para las sanciones relacionadas con la venta organizada y la posesión de cantidades mayores de estupefacientes. Hasta

la fecha, en el país no se ha establecido una distinción jurídica formal entre el cannabis y otras sustancias ilícitas.⁶⁵ Teniendo en cuenta la alta prevalencia del uso de cannabis entre los jóvenes en la década de 1960, a los responsables de la formulación de políticas les preocupaba que la introducción de penas más estrictas diera lugar a una mayor penalización (y marginación) de los consumidores de cannabis.⁶⁶ Por este motivo, el artículo 191 del Código Penal de 1969 se dispuso con la condición de que, en la práctica, los organismos encargados de hacer cumplir la ley actuaran con más indulgencia frente a los consumidores de cannabis y, hasta cierto punto, también los vendedores.⁶⁷ Hasta principios de la década de 2000, la posesión de pequeñas cantidades (hasta 10 gramos de hachís o 50 gramos de cannabis) estaba despenalizada y no daba lugar a enjuiciamiento.⁶⁸

Los debates sobre las cuestiones relacionadas con el cannabis en Dinamarca suelen referirse al fenómeno singular de la cultura cannábica en la conocida como ciudad libre de Christiania. En esta pequeña comuna independiente de Copenhague, los mercados de cannabis en la calle (y su consumo) eran algo muy habitual y, por lo general, se toleraron desde la década de 1960 hasta principios de la de 2000, salvo algunas redadas policiales ocasionales dirigidas principalmente contra los vendedores. Los clubes de hachís, donde la gente podía comprar y consumir cannabis, al igual que en los *coffeeshops* holandeses, aunque de forma ilegal,⁶⁹ también fueron muy populares durante este período. Sin embargo, en 2003, el Gobierno danés adoptó un enfoque de ‘guerra contra las drogas’, que dio lugar a grandes redadas para intentar eliminar los mercados de cannabis de Christiania en 2004; se detuvo a unos 60 vendedores⁷⁰ y, posteriormente, se estableció una ‘zona de tolerancia cero’.⁷¹ Estas redadas han dado lugar a la aparición del ‘tráfico móvil’ —o ‘mensajeros marrones’—,⁷² en especial en las zonas residenciales marginadas. Este fenómeno empezó a intensificarse después de que se reforzara, en 2005, la Ley de Prohibición de Visitas a Lugares Específicos, también conocida como ‘Ley del Club de Hachís’. Møller (2009) ha señalado que estas políticas han socavado en gran medida la separación, hasta entonces orgánica, entre el cannabis y otras sustancias ilícitas.⁷³

A pesar de las diversas medidas policiales, los mercados de cannabis siguen reapareciendo en Christiania.⁷⁴ En los últimos dos años, Dinamarca también ha sido testigo de la aparición de más bandas delictivas y enfrentamientos violentos, tanto en Copenhague como en su segunda ciudad más grande, Aarhus. Entre mediados de junio y principios de noviembre de 2017, se produjeron aproximadamente 40 casos de tiroteos, con 20 personas heridas y cuatro muertas.⁷⁵ Se ha informado de que la mayoría de los incidentes violentos fueron fruto de rivalidades entre bandas por el control de los mercados locales de cannabis, ya que empezaron a intensificarse después de que se incrementaran las medidas represivas y punitivas, a partir de la década de 2000.⁷⁶

Un grupo de investigadores y responsables de políticas han argumentado que estos incidentes violentos se han desencadenado en gran medida por el enfoque cada vez más represivo del Gobierno danés frente al cannabis, que no solo ha afectado a los vendedores, sino también a las personas usuarias de drogas.⁷⁷ En este contexto, los debates sobre la política de drogas en Dinamarca se han centrado cada vez más en la cuestión de los delitos de las bandas y la violencia. Por un lado, expertos y algunos agentes políticos defienden que estos problemas podrían minimizarse introduciendo una regulación del consumo, la venta y la producción de cannabis. Por el otro, quienes se oponen a esta idea, afirman que aunque el cannabis se regule por ley y, por lo tanto, se retire de las manos de las bandas delictivas, estas últimas simplemente se pasarán a la venta ilegal de otras drogas.⁷⁸

En comparación con otros países examinados en este informe, se han producido pocos intentos (exitosos) de adaptar las políticas de cannabis en Dinamarca, y mucho menos de aplicar su regulación legal. En 2012, 2014 y 2016, se presentaron en Copenhague tres propuestas para regular el cannabis, pero todas fueron rechazadas de inmediato, a pesar de incluir elementos concretos que son vitales en el contexto de la regulación del cannabis.⁷⁹ En 2016, el partido social liberal danés (Radikale Venstre) presentó una propuesta para un ensayo de regulación que fue rechazada por el partido político en el Gobierno (Venstre). En enero de 2017, el entonces alcalde socialdemócrata de

Copenhague, Jesper Christensen, que había participado en propuestas anteriores, se pronunció a favor de la legalización del cannabis, tres años después de que Frank Jensen, entonces alcalde de Copenhague, apareciera públicamente en televisión expresando su apoyo a un proyecto piloto de cannabis legal en la capital.⁸⁰

Independientemente de los retos que entrañan estos intentos, y a pesar de la creciente narrativa prohibicionista y las medidas cada vez más severas contra las drogas ilícitas, el cannabis sigue siendo la sustancia ilícita más consumida en Dinamarca, aunque el uso de otras sustancias ilícitas ha disminuido en los últimos 15 años.⁸¹ Además, al igual que en otros países europeos, el cannabis también ha adquirido una importancia cada vez mayor en el sector médico, a pesar de las críticas de algunos médicos escépticos. El 3 de diciembre de 2017, el Parlamento danés votó por unanimidad a favor de un período de prueba de cuatro años (a partir del 1 de enero de 2018) para legalizar el cannabis medicinal para un grupo de pacientes, aunque muchos médicos se han abstenido de recetar productos a base de cannabis por temor a posibles efectos secundarios.⁸² El período de prueba persigue crear un espacio más amplio para los medicamentos a base de cannabis (después de que, en 2011, se aprobara Sativex para el tratamiento de la esclerosis múltiple), ya sea a través de importaciones o de la producción local. Hasta noviembre de 2017, 15 empresas habían solicitado permiso a la Agencia Danesa de Medicamentos para cultivar cannabis con fines medicinales en el país.⁸³

Alemania⁸⁴

Las políticas de drogas en Alemania se basan en la Ley de Estupefacientes de Alemania (*Betäubungsmittelgesetz*, BtMG), que establece varias sanciones, en función del tipo y la gravedad del delito. La BtMG no penaliza ni sanciona el consumo de drogas como tal, pero la compra y posesión de sustancias fiscalizadas, que normalmente tienen lugar antes del consumo, siguen siendo punibles debido a su asociación con el riesgo potencial de suministrar drogas ilícitas a terceros.⁸⁵ El cultivo y la producción de sustancias ilícitas siguen siendo punibles con una pena de cárcel de hasta cinco años, que puede aumentarse en caso de grandes cantidades o en presencia de ‘circunstancias agravantes’.⁸⁶

La BtMG no establece una distinción jurídica en cuanto al ‘nivel de peligro’ que representan drogas específicas (es decir, que la Ley no distingue entre, por ejemplo, el cannabis y otras drogas). Por lo tanto, la ley deja en manos de los tribunales que estos determinen una jerarquía de drogas basada en una escala empíricamente graduada de ‘peligro para la salud pública’.⁸⁷ En virtud de las disposiciones sobre estupefacientes del derecho penal, se pueden retirar todos los cargos relacionados con el uso de todo tipo de drogas sin necesidad de acudir a los tribunales. Sin embargo, en la práctica, a esta posibilidad se suele recurrir principalmente en relación con los casos de cannabis.⁸⁸ La BtMG prevé que se estudien y se apliquen alternativas al enjuiciamiento por delitos que se refieren exclusivamente al uso personal, que solo afectan a pequeñas cantidades de sustancias controladas, o

Alemania es una república parlamentaria federal cuya democracia se basa en un sistema multipartidista. El poder legislativo es ejercido por el Parlamento federal (*Bundestag*) y el órgano representativo federal de los 16 *Laender* o estados regionales (*Bundesrat*). El poder judicial es totalmente independiente, separado de las funciones respectivas de los poderes legislativo y ejecutivo; este último depende del mandato del Gobierno y de su gabinete. En comparación con el principio de la libertad individual y los derechos civiles, el concepto y la práctica del federalismo son muy valorados por la Constitución alemana, lo cual significa que los procesos legislativos se distribuyen entre el Estado federal, los estados regionales y los municipios. Según un estudio realizado por el Parlamento Europeo en 2017, Alemania ha estado de forma sistemática entre los países cuyas administraciones locales están mejor valoradas en comparación con otros Estados miembros de la UE, lo cual demuestra la importancia de las autoridades locales en los procesos de elaboración de políticas.⁸⁹

cuando se considera que el enjuiciamiento no es de interés público.⁹⁰ En este sentido, es importante apuntar que esta discreción solo la puede ejercer la fiscalía, a quien la policía debe informar de todos los casos de presuntos delitos.

Casi todos los estados federados alemanes han adoptado valores límite para las ‘cantidades menores’ relacionadas con el cannabis —y en algunos casos también de otras drogas como la heroína, la cocaína y el MDMA—, por debajo de los cuales, por lo general, no se emprenden acciones judiciales. Estos valores límites, que oscilan entre los 6 y los 15 gramos, según la definición de cada estado,⁹¹ funcionan como una orientación de la que fiscales y jueces pueden desviarse dependiendo del caso concreto. Por lo tanto, los acusados no tienen derecho a insistir en que no se lleven a cabo las acciones judiciales en un caso particular.⁹²

Se han establecido proyectos locales de prevención en varios países estados federados, que ofrecen alternativas a los procedimientos judiciales en los casos relacionados con las drogas. Por ejemplo, el programa conocido como ‘Intervención temprana con usuarios de drogas que llaman la atención de las autoridades por primera vez’ o FreD (*Frühintervention bei erstaufälligen Drogenkonsumenten*) sirve como una herramienta de intervención para evitar la persecución penal y está dirigido principalmente a adolescentes y adultos de hasta 25 años de edad que han llamado la atención de las autoridades policiales por primera vez debido a su uso de sustancias ilícitas.⁹³

El proyecto FreD que nació a partir de un servicio de apoyo voluntario para personas usuarias de drogas. Empezó a funcionar como proyecto piloto a principios de la década de 2000. Gracias a sus buenos resultados su éxito y a una percepción positiva entre responsables de la formulación de políticas, profesionales del sector y usuarios del servicio, actualmente está activo en 120 puntos de toda Alemania. El programa consiste en una ‘entrevista preliminar’ y una serie de cursos, y persigue prevenir la dependencia y la delincuencia. Este y otros programas de tratamiento demuestran la importancia percibida de las medidas orientadas a la salud en relación con el consumo de drogas y los desórdenes públicos conexos, reforzada por el marco

financiero esbozado en el Código de Derecho Social alemán. Sin embargo, las estadísticas recopiladas por Hans Cousto y Heino Stöver indican que las detenciones relacionadas con el cannabis han aumentado de manera constante en los últimos años.⁹⁴

En 2011, el cannabis se pasó de la Lista I a la Lista III de la BtMG, lo cual dio lugar a que se fabriquen y prescriban con fines medicinales productos a base de cannabis, siempre que se completen los ensayos clínicos y se cuente con la debida licencia de la autoridad competente, el Instituto Federal de Medicamentos y Dispositivos Médicos o BfArM (*Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*).⁹⁵ Este cambio en la clasificación del cannabis posibilitó que Sativex se aprobara en 2011 para tratar afecciones relacionadas con la esclerosis múltiple. Seis años después, el Gobierno alemán adoptó la Ley del Cannabis como Medicina, que condujo al establecimiento de una agencia estatal para ‘regular la prescripción, la financiación, la producción nacional y la importación de productos farmacéuticos a base de cannabis, incluida la hierba de cannabis’.⁹⁶ A diferencia de algunos países europeos, los pacientes que utilizan medicamentos a base de cannabis en Alemania tienen derecho a la cobertura del seguro médico, aunque, en la práctica, puede resultar difícil conseguir una receta o un reembolso.⁹⁷

En general, la resistencia a las políticas prohibicionistas en Alemania está aumentando, sobre todo con respecto al cannabis. Así se ha reflejado en el cambio de discurso que se constata en la cobertura de los medios de comunicación, gracias en parte al trabajo de la sociedad civil y de organizaciones de defensa y promoción como Der Deutsche Hanfverband (DHFV) y akzept e.V. (*Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik*). Sin embargo, según una encuesta reciente, el 63 % de la población alemana es contraria a la legalización del cannabis.⁹⁸ Sin embargo, se han encontrado diferencias considerables en los resultados entre diferentes tipos de encuestas, así como entre los numerosos institutos que plantean esta pregunta. Curiosamente, en otra encuesta, el 52 % de quienes respondieron se mostraron de acuerdo con que se debería dejar de perseguir la posesión de pequeñas cantidades de cannabis.⁹⁹

En los últimos años, se han emprendido iniciativas parlamentarias para impulsar una reforma de la política sobre el cannabis a escala federal, como lo ilustra la propuesta de la llamada ‘coalición Jamaica’, que coincide con las iniciativas de regulación del FDP y del Partido Verde (el proyecto de ley de los Verdes se debatió en febrero de 2018), así como un llamamiento afín del partido de izquierda Die Linke. En el plano de los municipios y los estados federados, se ha presentado un amplio abanico de propuestas de regulación en Berlín, Bremen, Düsseldorf, Münster y varios distritos y barrios. El auge reciente de estas propuestas, sobre todo teniendo en cuenta sus distintas trayectorias, ofrece una interesante posibilidad para que, en el futuro, se desarrolle la regulación en Alemania. No obstante, hasta la fecha, las autoridades nacionales competentes no han autorizado ninguna propuesta relativa a la regulación del cannabis recreativo.

Países Bajos¹⁰⁰

Desde hace tiempo, los Países Bajos son conocidos en Europa por su relativa tolerancia frente al cannabis, pero su política de drogas ha pasado por varias fases y sigue generando controversia, con grupos de carácter más liberal y otros más represivo que abogan por políticas distintas. Aunque el uso de cannabis se abordó por primera vez en la Ley del Opio de 1928, la posesión, la fabricación

Sin embargo, como en gran parte de Europa, el uso de cannabis aumentó drásticamente en el marco de los movimientos contraculturales y estudiantiles de la década de 1960. La política de drogas holandesa se adaptó a este contexto social cambiante recurriendo a varios métodos, que culminaron, en 1976, con la despenalización formal del cannabis.¹⁰² Esta medida fue fruto de un debate jurídico y social en el país, que ya fue significativo desde los primeros debates que se celebraron en el Parlamento holandés sobre la ratificación de la Convención Única de 1961. Tanto en aquel momento como desde entonces, la propuesta se basó en la legalización. Sin embargo, los legisladores de la época interpretaron que la Convención Única prohibían la legalización en sí.¹⁰³ Para más información sobre los efectos del derecho internacional en la legislación holandesa sobre drogas, véase el cuadro ‘La experiencia holandesa y el derecho internacional’.

En los Países Bajos se alcanzó un arreglo conciliatorio entre la prohibición y la legalización. Siguiendo las recomendaciones de dos comisiones de investigación —la Comisión Baan (1970) y la Comisión Hulsman (1971)—,¹⁰⁴ la Ley del Opio revisada en 1976 introdujo por primera vez una distinción entre las ‘drogas que presentan riesgos sociales inaceptables’, como la heroína, y los ‘productos de cáñamo’. En el caso de los productos de cannabis, se establecieron delitos penales diferenciados, con penas distintas,

Los Países Bajos son una monarquía constitucional gobernada por una democracia parlamentaria representativa, y están constituidos como un Estado unitario descentralizado dividido en 12 provincias. Los municipios gozan de competencias relativamente fuertes. Históricamente, la democracia holandesa se ha caracterizado por la búsqueda de un consenso amplio sobre cuestiones difíciles. Las elecciones parlamentarias nacionales se deciden a través de un sistema de representación proporcional, con Gobiernos formados como coaliciones multipartidistas. El poder judicial es independiente y está integrado por un tribunal supremo, 11 tribunales de distrito, cuatro tribunales de apelación y tres tribunales administrativos de apelación.

y la venta no se tipificaron como delitos penales hasta 1953. En 1956, se acotó la definición de ‘cáñamo’ en la Ley del Opio para excluir diversos usos agrícolas de la planta; la definición se cambió de forma que solo incluyera la parte seca superior de la planta.¹⁰¹

y la posesión de pequeñas cantidades (hasta 30 gramos) se rebajó a ‘delito leve’.¹⁰⁵ Esta despenalización legal se produjo tanto por la preocupación cada vez mayor que suscitaba la heroína como por la creciente aceptación social del uso de cannabis. Los legisladores

teorizaron que separar el cannabis de las ‘drogas duras’ reduciría la exposición de las personas que usaban cannabis a las drogas duras.¹⁰⁶

En 1979, el enfoque holandés con respecto al cannabis se formalizó aún más con la adopción de las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento. Estas Directrices, basadas en el principio de conveniencia, establecieron un conjunto claro de criterios bajo las que no se perseguiría la venta de cannabis, aunque siguiera siendo ilegal. Conocidos por sus siglas en neerlandés, AHOJ-G (que se corresponderían con los criterios de no publicidad abierta, no drogas duras, no molestias, no menores de edad y no grandes cantidades), estos criterios sentaron las bases para el sistema de los *coffeeshops*, aunque el sistema que funciona actualmente no fue concebido por los legisladores. Más bien, las Directrices formalizaron la tolerancia que ya existía frente a los ‘traficantes residentes’, vendedores de cannabis a pequeña escala que operaban en los centros culturales juveniles. La jurisprudencia posterior estableció que los pequeños cafés o dispensarios se deberían tratar en la ley como equiparables a estos traficantes, y allanó el camino para el desarrollo del sistema comercial de los *coffeeshops*.¹⁰⁷

El cannabis medicinal en los Países Bajos. En las farmacias se puede obtener, con la debida receta, varios medicamentos a base de cannabis. En la actualidad, todo el cannabis medicinal es producido por la empresa privada Bedrocan, bajo la supervisión de la Oficina para el Cannabis Medicinal (BMC, por sus siglas en neerlandés). Sin embargo, la Ley del Opio no cubre el cannabidiol (CBD), que no se considera una sustancia psicoactiva. Por lo tanto, los aceites y extractos de cannabis que contienen CBD pero no THC se pueden comprar por internet y a través de un amplio abanico de farmacias, estancos y establecimientos de alimentación saludable.

Sin embargo, la política de drogas en los Países Bajos no ha sido totalmente permisiva y, con el examen de la crisis de la heroína y la creciente importancia cultural de nuevas drogas como el MDMA, los debates públicos sobre la venta de cannabis se alejaron cada vez más de la salud pública y tendieron hacia problemas como los desórdenes percibidos, las molestias y la delincuencia organizada

relacionados con la producción de cannabis. Al mismo tiempo, el Acuerdo de Schengen de 1985 fue seguido de una rápida afluencia de ‘turistas cannábicos’ procedentes de países vecinos, lo cual contribuyó a un veloz incremento del número de *coffeeshops*, en especial en los municipios fronterizos. En 1995, el Gobierno holandés, en un exhaustivo libro blanco sobre la política de drogas, planteó como problemas importantes el turismo cannábico y la participación creciente de la delincuencia organizada en las cadenas de suministro de cannabis, además de definir el uso de drogas en los Países Bajos como ‘un problema social y administrativo grave e importante’.¹⁰⁸ Este momento marcó un cambio en las actitudes públicas y oficiales hacia el cannabis, y dio inicio a una época de creciente regulación de los *coffeeshops*, que entrañó, entre otras cosas, una serie de enmiendas al derecho administrativo y penal que, aunque estaban concebidas para controlar las molestias y la delincuencia organizada, han tenido la consecuencia —intencionada o no— de reducir drásticamente el número de *coffeeshops*; se calcula que, en 1995, funcionaban entre 1100 y 1500 *coffeeshops*,¹⁰⁹ en 2016, esa cifra había disminuido hasta los 573.¹¹⁰

En general, el giro en la política holandesa con respecto al cannabis no supuso grandes cambios en la política nacional, sino la creación de nuevas capacidades para los municipios que deseaban tomar medidas contra los *coffeeshops* en su jurisdicción. Si bien los municipios siempre pudieron tomar medidas contra los *coffeeshops* que violaban los criterios AHOJ-G, los cambios jurídicos posteriores a 1995 les permitieron vetar por completo este tipo de establecimientos en su territorio (una decisión tomada por aproximadamente el 70 % de los municipios)¹¹¹ e imponer una serie de condiciones para la concesión de licencias, como la limitación de los horarios de apertura, la exigencia de ciertas formas de seguridad, la introducción de controles penales a los operadores, y la adopción de una distancia mínima entre los *coffeeshops* y los centros escolares, entre otras.¹¹² En el plano nacional, se aprobó una definición uniforme de ‘joven’ (menor de 18 años de edad) y se exigió que en los *coffeeshops* no se sirviera alcohol.¹¹³ También se experimentó con la introducción de requisitos de admisión (por los que los *coffeeshops* solo podrían vender a socios registrados) y

Propuesta normativa: Resumen de propuestas para la regulación local de la 'puerta trasera' en los Países Bajos*

Las alcaldías de ocho comunidades en la provincia sureña de Limburgo presentaron una propuesta detallada para ejecutar un proyecto piloto conjunto de dos a tres años para el suministro regulado de todos los *coffeeshops* de sus comunidades por parte de una o más empresas certificadas. El cannabis no debería contener más del 15 % de THC. Se debería seguir aplicando la legislación con respecto al cultivo ilegal de cannabis.

El municipio de Smallerland llegó a la conclusión de que la política de aplicación de la ley nacional con respecto al cultivo de cannabis había dado lugar a la detención de la mayoría de los pequeños productores o a que estos abandonaran el cultivo para los *coffeeshops* por temor a ser arrestados. El municipio propuso retomar un sistema de pequeña escala por el que cultivadores experimentados y ajenos a la delincuencia abastecerían a los dos *coffeeshops* (ubicados en la ciudad de Drachten) con cannabis de cultivo orgánico. No se permitirían los pagos en efectivo y la Agencia Tributaria debería controlar las compras y las ventas.

El municipio de Róterdam planteó una fundación que cultive varios tipos de cannabis para abastecer únicamente a los *coffeeshops*. El cannabis cultivado debería cumplir con ciertos criterios de calidad (por ejemplo, no contener demasiado THC).

La ciudad de Leiden propuso elegir entre dos opciones: un lugar de cultivo para todos los *coffeeshops* locales o que cada *coffeeshop* contara con su propio lugar de cultivo.

La ciudad de Groningen sugirió crear un lugar de cultivo regulado parecido al 'modelo Bedrocan' (véase el apartado sobre cannabis medicinal), es decir, un terreno agrícola, sin el nombre de una compañía y sin que hubiera referencias al cannabis visibles públicamente. El cannabis debería cultivarse de acuerdo con las normas de buenas prácticas agrícolas y, por lo tanto, sin pesticidas ni fungicidas. La calidad y la pureza (THC, CBD) se deberían analizar y examinar profesionalmente. Los productores deberían carecer de antecedentes penales (excepto por haber contravenido la Ley del Opio para el cultivo de cannabis), la administración financiera debería ser transparente y el cannabis se debería transportar con total seguridad a los *coffeeshops*.

* Pasaje de Korf, D. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos*. Ámsterdam: Transnational Institute.

requisitos de identificación (por los que las ventas solo se autorizarían a residentes de los Países Bajos, independientemente de su nacionalidad). Sin embargo, después de que los proyectos piloto mostraran un aumento significativo del tráfico en las calles como resultado de estas medidas, ninguna de ellas se puso en práctica a escala nacional y el requisito de admisión se eliminó allí donde se había adoptado.¹¹⁴

La preocupación por la delincuencia asociada con el cannabis en los Países Bajos se ha centrado cada vez más en la llamada 'puerta trasera', es decir, el suministro de cannabis a

los *coffeeshops*, que sigue sin estar regulado. En estos momentos, la policía hace la vista gorda ante el abastecimiento discreto de pequeñas cantidades de cannabis en los *coffeeshops*, pero no existe un marco jurídico para ello.¹¹⁵ También se han constatado inquietudes crecientes por el papel que desempeña la delincuencia organizada en la producción de cannabis en el país.¹¹⁶ Desde 2004, este problema se ha enfrentado en gran medida mediante el aumento de las sanciones penales y administrativas contra el cultivo de cannabis, como sería la concesión de más competencias para que la policía se incaute de bienes relacionados con la producción de drogas.¹¹⁷

Varias alcaldías y asociaciones de personas usuarias han empezado a ejercer presión para que se elabore una reglamentación completa que permita establecer una cadena de suministro segura y controlada para el cannabis. En 2013, el cambio parecía inminente: se invitó a los municipios a proponer posibles modelos de regulación en sus jurisdicciones, y varios enviaron propuestas detalladas. Ese mismo año, el Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis (*Manifest Joint Regulation*), originalmente firmado por 23 alcaldías (ahora 61),¹¹⁸ exhortó a que se regulara la producción de cannabis. Sin embargo, el Gobierno de aquel momento no se mostró receptivo y se bloqueó todo avance.

En febrero de 2017, el Parlamento holandés votó, por una pequeña minoría, a favor de la adopción de la Ley de Circuito Cerrado de los *Coffeeshops* (*Wet Gesloten Coffeeshopketen*), por la que se podría exonerar de persecución a los productores comerciales de cannabis que operen en determinadas condiciones. Esta ley abrió el camino a varias innovaciones en materia de políticas. En octubre de 2017, un nuevo Gobierno asumió el poder, una coalición de cuatro partidos políticos que se había comprometido a llevar a cabo un experimento con la regulación de la cadena de suministro a los *coffeeshops*. En marzo de 2018, se estableció un comité de expertos y científicos independientes para asesorar al Gobierno sobre la planificación del experimento. El experimento, en el que participan entre 6 y 10 comunidades, se iniciará en 2019, después de que empiece a aplicarse una Ley sobre Experimentación (para eximir de enjuiciamiento penal las actividades realizadas en el marco del experimento) y un decreto administrativo en que se definirán las condiciones del experimento. Sin embargo, después de que se aprobara en la Cámara Baja del Parlamento, en febrero de 2017, en el momento de redactar este informe el proyecto de ley sigue pendiente de tramitación en el Senado (*Eerste Kamer*).

En junio de 2018, el comité de expertos publicó sus recomendaciones para la concepción del proyecto y el contenido del experimento, entre las que figuran: una oferta de cannabis suficientemente variada en los *coffeeshops* (tanto de cannabis como de hachís), mayores existencias de cannabis en los *coffeeshops* y medidas de prevención. A lo largo de 2019, el experimento se seguirá desarrollando

en consulta con las autoridades locales. El próximo paso consistirá en un proceso complejo para preparar, poner en práctica y evaluar el experimento, con el objetivo de extraer unas lecciones basadas en pruebas que, aproximadamente en 2025, permitirán al Gobierno en el poder decidir la futura orientación de la política holandesa en materia de cannabis.¹¹⁹

España¹²⁰

El consumo de cannabis en España cuenta con una larga historia y su aceptación es relativamente amplia. El cáñamo y otros productos de cannabis fueron importantes desde el punto de vista cultural y económico hasta principios del siglo XX. Según una encuesta realizada en 2016, casi 3 millones de personas admitieron que habían consumido cannabis durante el año anterior.¹²¹ La regulación del cannabis empezó en serio en la década de 1920, pero, incluso después de que se ratificara la Convención de 1961, el objetivo principal de la ley se centró en el control del tráfico y la exportación al resto de Europa, más que en reprimir el uso dentro del territorio español.¹²² Desde mediados de la década de 1960, tras el fin de la dictadura de Franco, al igual que en gran parte de Europa, se observó una tendencia liberal en la opinión pública con respecto al cannabis. En 1983, esta tendencia se plasmó en la jurisprudencia con una reforma del Código Penal, que empezó de forma explícita entre sustancias ‘más nocivas’ para la salud (como la heroína y la cocaína) y las ‘menos nocivas’ (como el cannabis). Sin embargo, esta diferenciación suscitó críticas de algunos actores en España y en toda Europa, lo cual dio lugar a que, en 1988, se impusiera una ‘contrarreforma’ en el Código Penal.¹²³ Esta contrarreforma no eliminó la distinción entre el cannabis y otras sustancias, pero introdujo sanciones más severas para los delitos relacionados con drogas y estableció nuevas conductas prohibidas, como los delitos que ‘promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal’ de drogas.¹²⁴ Desde 1988, en la sociedad española se han producido varias iniciativas para fomentar que se reforme la ley con respecto al cannabis. La incidencia directa de los movimientos sociales y los partidos políticos ha sido un elemento importante, pero tanto los grupos de la sociedad civil como los gobiernos regionales y municipales también

España es una monarquía parlamentaria, en que el poder ejecutivo es ejercido por el presidente del Gobierno. El poder judicial es independiente y no está vinculado al ejecutivo, y el Tribunal Supremo tiene jurisdicción sobre todos los territorios españoles, y se sitúa por encima de todos los demás tribunales, con la excepción del Tribunal Constitucional, que tiene jurisdicción sobre los asuntos constitucionales.

En comparación con otros países europeos, algunas funciones de la gobernanza en España están muy descentralizadas y la autonomía regional constituye un principio importante de gobierno. Las 'nacionalidades y regiones' de España están integradas por 17 'comunidades autónomas' y dos 'ciudades autónomas'. La Constitución reconoce estas regiones y garantiza ciertos derechos de autogobierno; esta división territorial administrativa y política se conoce como el 'Estado de las autonomías'. Así, aunque España no, es formalmente, una federación, las regiones gozan de un grado de autonomía notable. La Constitución entró en vigor en 1978, y el proceso de fijación del alcance y los límites de la autonomía regional está, hasta cierto punto, en curso. El Tribunal Constitucional desempeña un papel importante en este proceso. El Gobierno central ha ido delegando, paulatinamente, poderes en las regiones autónomas, aunque se ha ido otorgando más poder en algunas comunidades que en otras: las llamadas 'nacionalidades históricas' de Euskadi (País Vasco), Cataluña y Galicia, así como Navarra, gozan de competencias no compartidas por todas las comunidades. La delegación de las competencias fiscales también varía según las regiones. Los municipios españoles también disfrutaban de algunos derechos de autonomía, que se definen en la Constitución nacional.

han participado, a veces en contra de su voluntad, en un proceso constante de poner a prueba los límites de la legislación vigente.

En la legislación española no existe un marco jurídico general para el uso medicinal del cannabis, si bien sí se ha aprobado la venta de un único medicamento derivado del cannabis (Sativex), aunque actualmente está restringida a casos muy concretos.

El cannabis se rige por la legislación penal y la administrativa. El artículo 368 del Código Penal dispone una serie de delitos relativos a la fabricación, el tráfico y la promoción, y el fomento o facilitación del uso de sustancias tóxicas, estupefacientes y psicotrópicas, incluido el cannabis, y establece multas y penas de prisión para ellos.¹²⁵ Dado que se considera que el cannabis no es un producto que cause un daño grave a la salud, las multas y penas de prisión son menores en el caso de los delitos relacionados con el cannabis que los relacionados con otras sustancias estimadas más nocivas. Sin embargo, las penas se pueden endurecer si se dan circunstancias agravantes o rebajarse si se dan circunstancias atenuantes (por ejemplo, en el caso de un delito leve).¹²⁶

En el ámbito administrativo, las normas y sanciones relativas al cannabis se establecen en la Ley de Estupefacientes de 1967 y la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) de 2015. Aunque las normas impuestas por estas leyes son más restrictivas que las del derecho penal, y tipifican como ilegales una serie de delitos que no son de naturaleza penal, por lo general no se puede encarcelar a las personas por violaciones del derecho administrativo, y los expertos en materia jurídica suelen coincidir en que los delitos administrativos están exentos del tipo de desaprobación social que acompaña a los delitos penales. Sin embargo, la ley de 2015 ilegalizó varias actividades relacionadas con la plantación y el cultivo ilícitos, que hasta entonces se encontraban en un limbo jurídico. Todas estas actividades, además de otros nuevos delitos relacionados con la facilitación del acceso a sustancias fiscalizadas, se consideran 'infracciones graves contra la seguridad ciudadana' y conllevan una sanción pecuniaria importante (de 601 a 30 000 euros).¹²⁷

La interpretación del derecho penal en España, así como del derecho administrativo, en especial antes de 2015, ha sido hasta cierto

punto polémica, ya que sus ambigüedades y lagunas parecen ofrecer oportunidades para el suministro legal de cannabis a los adultos que lo consumen con fines recreativos, o incluso para la regulación a mayor escala de los mercados de cannabis recreativo. Estas ambigüedades jurídicas han resultado de especial relevancia para el auge del conocido movimiento de los clubes sociales del cannabis (CSC). Desde principios de la década de 1990, las asociaciones de usuarios de cannabis, respaldadas en diverso grado por algunos tribunales españoles y personal de las fiscalías, actuaron sobre la base de que la autoproducción para grupos de socios adultos podía ser una forma legal de suministro. Muchos vieron la LOPSC de 2015 como un ataque directo a estas actividades y un vía de prohibir totalmente el cultivo. Sin embargo, entre 1990 y 2017, los tribunales españoles, en distintos niveles, fueron el escenario de un debate sobre la legalidad del cultivo y consumo de cannabis. Incluso en virtud de la nuevas legislación y a pesar de la jurisprudencia establecida en 2017, algunos ámbitos siguen abiertos a la interpretación y se siguen dirimiendo controversias ante los tribunales.

Mientras personas implicadas en los clubes u otros tipos de cultivo cuya legalidad se cuestionaba libraban una batalla jurídica, las autoridades regionales y municipales españolas también iniciaron un proceso de 'comprobación' de sus propias capacidades jurídicas y administrativas en relación con la regulación del cannabis. En este contexto, varias regiones y municipios han aprobado leyes que tendrían importantes consecuencias para el cultivo y el uso de cannabis en determinadas regiones. En varios casos, el Gobierno nacional ha presentado demandas ante el Tribunal Constitucional, algunas de las cuales siguen sin resolverse. Estos casos se tratarán más adelante, en el apartado sobre espacios normativos.

Ante la aparente reducción del espacio jurídico del que disponen las personas usuarias, a medida que los tribunales superiores interpretan la ley de manera que se cierran las posibles lagunas y se elimina la ambigüedad con respecto a la ilegalidad (y en algunos casos la criminalidad) de las actividades de los clubes, muchos actores de los movimientos sociales y políticos están abogando por que se revisen y se modifiquen las leyes penales y administrativas existentes. Se han planteado

varias propuestas para que se reexamine de forma exhaustiva la situación jurídica del cannabis, como peticiones de alto perfil para que se regule a escala nacional. Estas propuestas se analizarán más adelante, en el apartado sobre instrumentos políticos.

Suiza¹²⁸

El uso de cannabis en Suiza es relativamente reciente y no adquirió importancia social hasta la década de 1960.¹²⁹ La política de drogas suiza en general ha estado marcada por la preocupación por la reducción de daños, en especial durante las epidemias de la heroína y el VIH de las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, se ha producido un animado debate público sobre el papel del cannabis en la sociedad durante las dos últimas décadas, con varias propuestas de legalización y despenalización procedentes de organismos consultivos especializados, iniciativas impulsadas por la ciudadanía y propuestas parlamentarias.

Los resultados recientes sugieren que la opinión pública sigue dividida en cuanto a la legalización y regulación del cannabis, pero el estigma asociado con el consumo es relativamente bajo, y tanto los medicamentos derivados del cannabis como ciertas variedades y productos con bajo contenido en THC son legales y están muy aceptados. El debate público está evolucionando, gracias a una serie de grupos de la sociedad civil, organizaciones de productores, asociaciones de usuarios, partidos políticos, municipios, organismos consultivos y otros agentes que impulsan un debate social más amplio sobre la regulación del cannabis.

La primera ley sobre estupefacientes se aprobó en Suiza en 1924 y el cannabis se añadió a la ley en su primera revisión, en 1951, a pesar de que, en aquel momento, prácticamente no se conocía en el país.¹³⁰ El cannabis se convirtió en un problema social en la década de 1960, como en muchos otros países europeos, y las revisiones de la ley respondieron a ello con una tendencia hacia la represión. Por ejemplo, en 1969, el Tribunal Federal dictaminó que el uso de drogas equivalía a la posesión de estas y, por lo tanto, se debía perseguir judicialmente.¹³¹ Otra segunda gran revisión de la ley, entre 1971 y 1975, respondió a un aumento de los delitos relacionados con el cannabis, así como

a los primeros indicios de la difusión de la heroína y la cocaína en Suiza. Entre otras cosas, la nueva ley preveía un alcance más claro para la discreción de tribunales y fiscales, y establecía una serie de circunstancias en las que la fiscalía y la judicatura podrían abstenerse de aplicar sanciones por la posesión o el uso de drogas, como en caso de delitos leves o pequeñas cantidades, o de personas que estaban siguiendo un tratamiento por uso problemático.¹³² Así se sentaron los cimientos de la política de drogas en Suiza, que se puede describir como ‘una postura dura con una mano suave’.¹³³ Sin embargo, esta política no consiguió responder a la crisis de la heroína y el VIH en las décadas de 1980 y 1990. Activistas y autoridades locales concibieron nuevos enfoques sobre el tema, con medidas innovadoras de reducción de daños, que condujeron, a la postre, al desarrollo de la nueva política nacional de drogas, basada en ‘cuatro pilares’ y que contempla formalmente intervenciones y objetivos de reducción de daños.

A principios de siglo, el Gobierno suizo deseaba modificar de nuevo la ley nacional de drogas, con el fin de poner fin a la persecución del uso de drogas y posibilitar un mercado de cannabis tolerado y regulado. Aunque esta idea fue finalmente rechazada por la

Cámara Baja de la legislatura federal en 2004, en los tres años que habían transcurrido hasta entonces se realizaron, aprovechando el limbo jurídico, numerosos experimentos con la reglamentación del cannabis a escala local. Los dispensarios de cannabis que se habían establecido durante ese período se cerraron después de que se rechazara la propuesta de reforma, en 2004, pero puede que la experiencia haya tenido un efecto en las actitudes del público con respecto al cannabis.

En 2008, una iniciativa popular propuso que se legalizara el cannabis y se estableciera un mercado regulado, que entrañaría, entre otras cosas, el funcionamiento de establecimientos especializados. Esta propuesta fue rechazada, pero logró reunir un 37 % de los votos a pesar de las dificultades reconocidas en la campaña. Quienes abogan por el cambio han tomado este resultado como prueba de la aceptación relativamente generalizada del cannabis en Suiza y de su posible apertura a futuras reformas. Inspirándose en este y otros cambios a escala internacional, la asociación suizo-alemana Legalize It! ha comenzado a desarrollar una campaña para celebrar otro referendo. El objetivo es empezar a reunir las 100 000 firmas necesarias a fines de la primavera o principios del verano de 2019. Si lo consiguen, la ciudadanía suiza podría

Suiza es un país federal con muchos poderes a nivel subnacional (cantonal). Los cantones también delegan parte de sus competencias en los municipios. Suiza es también una democracia semidirecta con disposiciones para referendos e iniciativas ciudadanas en materia de leyes y reglamentos nacionales y locales (cantonales o municipales). En el plano nacional, los cambios constitucionales decididos por el Parlamento se someten automáticamente a referendo. La ciudadanía también puede someter a votación popular una modificación de la Constitución, siempre que reúna 100 000 firmas en un período de 18 meses. También puede activar un referendo sobre cualquier ley decidida por el Parlamento mediante la recogida de 50 000 firmas en un período de 100 días. Existen disposiciones parecidas a escala cantonal (constitución y cualquier ley) y municipal (reglamentos).

En las últimas décadas, la ciudadanía suiza han votado con frecuencia sobre cuestiones de política de drogas, por medio de tres iniciativas ciudadanas¹³⁴ y dos referendos.¹³⁵ Además, muchos ciudadanos también han votado sobre cuestiones de política de drogas a escala local, a menudo en relación con la puesta en marcha de salas de consumo de drogas u otros servicios. Suiza sigue siendo el único país de Europa en el que se ha preguntado tanto al Parlamento nacional —con una propuesta presentada por el Gobierno en 2001— como a la ciudadanía —con una iniciativa de voto en 2008— si se debía legalizar y regular el cannabis. Sin embargo, ambas propuestas fueron rechazadas.

Propuesta normativa en Berna: Proyecto de investigación sobre cannabis más seguro en farmacias (SCRIPT)*

Colaboración en la investigación con la Universidad de Berna

Elementos de la propuesta:

- Punto de venta autorizado en las farmacias participantes:
 - 5 gramos por operación de compra
 - 25 gramos por mes
 - Contenido promedio de THC: 12 %
- Participantes:
 - Residentes de la ciudad participante
 - Adultos que usan cannabis con regularidad y aceptan las condiciones del estudio: muestra de cabello para analizar su historial de consumo; participación en un programa en línea para la prevención de adicciones
 - Criterios de exclusión relacionados principalmente con la salud: mujeres embarazadas o en período de lactancia; antecedentes de ciertos trastornos psiquiátricos

Objetivos y diseño:

- ¿Se acepta la oferta de cannabis en las farmacias y cómo afecta al uso?
- 36 meses de duración
- Ensayo controlado aleatorio, alcance de observación, estudio cualitativo

Situación/acogida:

- Comité ético autorizado, financiación garantizada, farmacias interesadas
- otras ciudades de la región decidieron participar: Zúrich, Lucerna, Biel y San Gall
- Exención denegada por la OFSP en noviembre de 2017
- Estudio pospuesto a la espera de un cambio legislativo

*Basado en la presentación e información de la delegación suiza en Cannabis en la ciudad: Regulación y autoridades locales en Europa, Seminario interactivo, Bruselas, 19 de noviembre de 2018. Para más información: <https://www.script-studie.ch/uber-die-studie/> (en alemán)

votar en los próximos tres o cuatro años sobre una iniciativa que solicite la legalización constitucional del uso y el cultivo de cannabis para uso personal, así como la concepción de un mercado regulado.¹³⁶

Mientras tanto, varios municipios locales también han formulado propuestas para aprovechar el margen de maniobra de la ley de drogas vigente. De conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas, la legislación suiza permite que se efectúen experimentos y ensayos clínicos con drogas, incluido el cannabis. Todos estos ensayos deben ser aprobados por la Oficina Federal de Salud Pública (OFSP). Varios cantones y ciudades (en especial Berna, Zúrich, Basilea y Ginebra) han comenzado a elaborar propuestas para realizar proyectos

piloto en materia de cannabis. En 2017, la OFSP rechazó una propuesta de la ciudad de Berna, principalmente porque contemplaba a usuarios recreativos y porque las farmacias no pueden distribuir cannabis sin receta médica. No obstante, la OFSP sugirió que, si se introducía una pequeña enmienda a la ley de drogas vigente, se podría autorizar este tipo de ensayos no médicos.¹³⁷ Por este motivo, en estos momentos se está realizando un esfuerzo para revisar la ley, a fin de ampliar el alcance de la experimentación, con el aparente apoyo de un grupo de parlamentarios y parlamentarias, y del Gobierno ejecutivo. Es probable que en 2019 o 2020 se debata en el Parlamento una revisión de la ley, de forma que permita la ejecución de proyectos piloto para la regulación del cannabis no medicinal, algo que se examina más adelante.

Si bien el uso, la distribución y el tráfico de cannabis siguen siendo ilegales en Suiza, una iniciativa parlamentaria adoptada en 2012 introdujo cambios en la legislación sobre drogas que parecen haber sido interpretados por los tribunales y las fiscalías de varios cantones como una despenalización efectiva del consumo de cannabis y de la posesión por parte de adultos en cantidades menores de 10 gramos. El cambio de legislación introdujo una sanción mínima (una multa de 100 francos suizos, no acompañada de un proceso penal) por el uso de cannabis con este nivel de posesión en caso de que no existieran factores agravantes. Aunque la interpretación de la norma ha variado mucho según la zona del país, los juicios por la simple posesión de pequeñas cantidades de cannabis son poco habituales hoy día, y una serie de decisiones del Tribunal Supremo en los últimos cinco años significan que quienes son procesados tienen cada vez más motivos (y, por lo tanto, motivaciones) para impugnar los cargos que se les imputan.¹³⁸

Suiza cuenta también, desde 2011, con un marco jurídico para el uso de cannabis medicinal. Con la excepción de Sativex para el tratamiento de la esclerosis múltiple, este se debe solicitar, mediante un proceso que implica mucha burocracia, a la OFSP, con el fin de obtener una exención especial para la prescripción de cannabis, y solo se ofrece un número limitado de preparados.¹³⁹ A pesar de los trámites que deben realizar médicos y pacientes, el número de solicitudes de exenciones ha aumentado rápidamente y se prevé que será necesario racionalizar el proceso para hacer frente a la demanda. Al mismo tiempo, el cannabidiol (CBD) no está explícitamente cubierto por las leyes farmacéuticas, ni por la autoridad reguladora médica. Este hecho, acompañado de la decisión normativa, tomada en 2011, de clasificar como legales las plantas de cannabis con un contenido de THC inferior al 1 % (para evitar falsos positivos en la producción de cáñamo para fibra industrial y otros productos afines) ha llevado a una situación poco habitual, en que las variedades ‘bajas en THC y ricas en CBD’ circulan libremente por el país.¹⁴⁰ Sin embargo, dado que los ensayos clínicos no han demostrado la eficacia de estas sustancias para la mayoría de las aplicaciones, es posible que se tomen medidas enérgicas contra ellas, ante la preocupación que genera la naturaleza no regulada de estos productos.¹⁴¹

En general, existen varios mecanismos por los que se podría modificar tanto el contenido de la legislación suiza relativa al cannabis como la forma de aplicarla. Varios ámbitos normativos, sobre todo en lo que respecta al CBD, siguen, hasta cierto punto, sin estar definidos. El derecho penal vigente se está definiendo a través de la jurisprudencia, pero los tribunales, la policía y la fiscalía parecen estar avanzando hacia una interpretación de la ley actual que trata la posesión personal para el uso —pero no el uso y consumo en sí— como un acto despenalizado. Sin embargo, al mismo tiempo, se ha vivido cierta resistencia por parte del Gobierno nacional, en especial la Cámara Baja del Parlamento, que históricamente se ha opuesto a que se modifique la Ley de Estupefacientes.

Espacios normativos

Como ya se ha comentado, la mayoría de los países de Europa interpretan sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales en el sentido de que la regulación de los mercados de cannabis recreativo es imposible, lo cual limita gravemente el grado en que las regiones y los municipios pueden explorar alternativas normativas. Sin embargo, varios países han aplicado cambios que pueden abrir un espacio para que las regiones y los municipios adapten sus políticas. Las lagunas, las zonas grises y las ambigüedades de la ley crean flexibilidad y espacio para nuevas políticas. Muchas veces, esta representa una consecuencia no deseada de la forma en que se formula o implementa una ley o política a escala nacional, pero, en algunos casos, los Estados también han recurrido activamente a esta libertad para introducir cambios deliberados en la política de drogas de su país sin adoptar los cambios legislativos correspondientes, que podrían resultar controvertidos. Desde el pleno ejercicio de la discrecionalidad de la fiscalía y la libertad para la imposición de penas, hasta decisiones regulatorias sobre la definición de cannabis, pasando por la exploración del alcance de los poderes municipales sobre la creación de programas sanitarios y sociales, hay varias intervenciones que pueden tener un impacto importante en las posibilidades de las políticas a escala local y regional, sin que se necesiten cambios sustanciales en la legislación nacional. En ocasiones descritos como cambios *de facto* (y no *de jure*) a la ley,

los ajustes en la interpretación, las penas y los instrumentos regulatorios pueden convertirse en una vía significativa para el cambio normativo.

En este apartado, examinamos diferentes maneras en que los actores gubernamentales están aplicando cambios de políticas que aprovechan las ambigüedades, las lagunas, las zonas grises y las brechas regulatorias con el fin de modificar el entorno jurídico en su país *sin* abordar directamente la legislación nacional. En aras de este debate, identificamos estos ámbitos como ‘espacios normativos’, es decir, oportunidades en el régimen jurídico vigente que permiten una flexibilidad tal vez imprevista. Aunque muchas de estas estrategias exigen, como mínimo, cierto grado de cooperación de los Gobiernos nacionales, puede que representen objetivos más alcanzables y a corto plazo a nivel subnacional. En muchos casos, estas estrategias implican explorar o cambiar la relación entre los poderes municipales y nacionales, y aprovechar al máximo los espacios de los que ya disponen las personas encargadas de la formulación de políticas subnacionales. Abordamos estas estrategias bajo tres epígrafes, aunque, en realidad, se pueden producir solapamientos notables: la discrecionalidad de la fiscalía; la exploración de los límites de los poderes municipales y regionales; y los asuntos regulatorios y las definiciones de sustancias. Esta no es una recopilación exhaustiva de todas estas estrategias, pero destaca algunos casos importantes de los seis países estudiados.

Discrecionalidad de la fiscalía

Existen muchos niveles de interpretación entre la ley tal como aparece ‘en los libros’ y su práctica. Así sucede tanto con el derecho penal como con el administrativo: ninguna ley se aplica ni se interpreta por sí sola. Un vínculo fundamental entre la legislación y su aplicación, en especial en el ámbito del derecho penal, es lo que se conoce como ‘discrecionalidad de la fiscalía’.

Los fiscales desempeñan un papel clave en la aplicación del derecho penal: en muchas jurisdicciones, son quienes toman la decisión final sobre si llevar un presunto delito a juicio, aunque puede que estén obligados a hacerlo en determinadas circunstancias. En muchos

lugares, los fiscales también gozan de cierta discreción sobre qué cargos presentar en un caso en concreto, y también pueden imponer otras condiciones, derivar a las personas que han cometido un delito hacia medidas alternativas al enjuiciamiento, o formular recomendaciones sobre la pena.¹⁴² Por lo tanto, las fiscalías desempeñan un papel fundamental en el sistema de justicia penal y, a menudo, se entiende que entre sus funciones figura la de velar por que la legislación nacional se aplique en plena conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Los fiscales deben ejercer su juicio y discreción, evitando al mismo tiempo la arbitrariedad, y sus obligaciones en relación con los derechos humanos se han tratado en las *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.¹⁴³

A pesar de que sus poderes y competencias específicos varían mucho según los territorios, los fiscales de muchas jurisdicciones disponen de la facultad de decidir no enjuiciar ciertos delitos. Esta posibilidad se suele aplicar a los delitos que se consideran de menor importancia, que representan una amenaza mínima para el orden público o la seguridad, o en los casos en que, teniendo en cuenta otras situaciones o circunstancias atenuantes, se considera que la acción judicial no es de interés público. Estas decisiones ayudan a garantizar que los recursos de las fiscalías, los tribunales y la policía se utilicen de la mejor manera posible.

Se dice que las jurisdicciones que otorgan formalmente a la fiscalía el derecho a decidir no presentar cargos, como los Países Bajos, aplican ‘el principio de oportunidad’ (también denominado ‘principio de conveniencia’), mientras que países como Alemania, que obligan formalmente a la fiscalía a presentar cargos cuando hay pruebas suficientes, aplican ‘el principio de legalidad’.¹⁴⁴ Sin embargo, en la práctica, la distinción es menos clara de lo que parece indicar esta dicotomía. Los países que emplean el principio de legalidad pueden permitir que los fiscales se nieguen a presentar cargos en determinadas condiciones, y en los países que ejercen el principio de oportunidad, pueden existir presiones sociales, políticas y organizativas que se ejercen sobre los fiscales para que lleven a juicio determinados tipos de delitos.¹⁴⁵

Las decisiones de los fiscales puede que se tomen caso por caso, o que se guíen únicamente por las políticas internas de la fiscalía. Sin embargo, las *Directrices internacionales sobre la función de los fiscales* aconsejan que, cuando los fiscales gocen de facultades discrecionales, se proporcionen directrices o reglamentos para mejorar la equidad y la coherencia.¹⁴⁶ Por lo tanto, la propia fiscalía u otra autoridad competente suele publicar orientaciones o pautas claras sobre las prioridades de la fiscalía, incluidas las condiciones en las que se puede eximir de enjuiciamiento un delito. Cuando este tipo de información es pública y se conoce de forma generalizada, se puede prever que influirá en el comportamiento de la policía, y también puede proporcionar una base para que las personas acusadas de delitos que suelen estar exentas de enjuiciamiento defiendan sus derechos. En caso de que no exista una directiva general que limite el enjuiciamiento de determinadas categorías o tipos de delitos, la discrecionalidad de la fiscalía puede utilizarse para que las personas estén exentas de enjuiciamiento si se constatan circunstancias atenuantes, como delitos leves o delitos cometidos por menores.

En el caso de la ley de drogas, los fiscales de algunas jurisdicciones también pueden negarse a presentar cargos contra personas con antecedentes de adicción, o que están recibiendo tratamiento por trastornos asociados con el consumo de drogas (este fue, históricamente, el caso en Suiza). En algunas jurisdicciones y en los casos de determinados tipos predefinidos de delitos —como los delitos menores de drogas—, la policía u otros agentes del sistema de justicia pueden estar facultados para ejercer su discrecionalidad en relación con los cargos, así como la fiscalía o en lugar de esta. En aras de la simplicidad, trataremos este tipo de discrecionalidad policial y otros tipos de discrecionalidad judicial bajo el encabezamiento de ‘discrecionalidad de la fiscalía’, a pesar de que existan algunas diferencias en materia de procedimiento y políticas.

A pesar de que resulta importante señalar que los delitos exentos de enjuiciamiento no dejan de ser delitos penales, y pueden ser objeto de cargos severos si concurren circunstancias agravantes, las pautas claras sobre las prioridades de la fiscalía pueden funcionar como una especie de despenalización *de facto*

de determinados actos, como ha sucedido en el caso de la venta a pequeña escala de cannabis en los Países Bajos. La discrecionalidad de los fiscales, ya sea ejercida de manera limitada, caso por caso, o como parte de una política más amplia de tolerancia acotada, puede influir en gran medida en la forma en que se aplican las leyes de un país; puede desempeñar un papel clave en la mitigación de los daños asociados con la penalización del consumo, la posesión, el tráfico o el cultivo de drogas; e incluso puede abrir un espacio para la formulación de políticas municipales, como ha sido el caso en relación con los *coffeeshops* en los Países Bajos.

En varios de los países examinados en el presente informe, la discrecionalidad de la fiscalía ha desempeñado un papel singular a la hora de determinar la aplicación de la legislación nacional sobre drogas. En los Países Bajos, por ejemplo, aunque la posesión de pequeñas cantidades de cannabis sigue siendo ilegal, y la venta de cannabis sigue siendo, técnicamente, un delito penal, se suele coincidir en que las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento de los delitos de drogas, que entraron en vigor en 1979, han allanado el camino para el actual sistema de los *coffeeshops*, por el que el cannabis se vende abiertamente en establecimientos registrados y regulados. Las Directrices establecieron un conjunto de criterios claros y transparentes, conocidos como los criterios AHOJ-G (véase la introducción al contexto de los Países Bajos, arriba). Los establecimientos que vendieran cannabis podían evitar ser procesados por tráfico siempre que cumplieran estas directrices, concebidas para proteger la salud pública y reducir al mínimo las molestias. Junto con la despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal, esta directriz firme, reconocida de manera pública y oficial, permitió que los *coffeeshops* operaran como negocios, y permitió que las autoridades locales pudieran desempeñar un papel formal en su regulación y gestión. Al mismo tiempo, los criterios posibilitaron que la policía holandesa, y al aparato jurídico en general, centrara su energía y sus recursos en las empresas y las personas que incumplieran estos criterios y cuyas acciones plantearan una mayor percepción de amenaza a la salud pública o a la sociedad en general. Finalmente, esta situación ofreció un fuerte incentivo para que los *coffeeshops* cumplieran con la regulación en vigor.

En Bélgica, la discrecionalidad de la fiscalía también ha influido en la configuración de los resultados prácticos de la política nacional de drogas. En el marco de las leyes nacionales sobre drogas y las cartas circulares ministeriales, los distritos judiciales y los gobiernos locales pueden adaptar su política de drogas. En lo que respecta a los distritos judiciales, es el fiscal quien se encarga de realizar las evaluaciones, caso por caso, y las decisiones en los casos de delitos de drogas. Algunos distritos judiciales son ‘más duros’ frente a los ‘delitos de drogas’ que otros. En lo que atañe al nivel de la política local —en que la alcaldía es responsable del servicio de policía municipal—, se puede establecer una forma de política ‘penal’ a través de reglamentos comunitarios y el instrumento de sanciones administrativas (GAS), que prevé una multa máxima de 350 euros para adultos.¹⁴⁷ En ocasiones, esta situación se traduce en resultados drásticamente distintos según las regiones del país. Una persona sorprendida en posesión de cannabis en su vehículo podría enfrentarse a resultados muy diferentes en función de la zona de Bélgica donde se encuentre.¹⁴⁸ Sin embargo, una Nota Federal sobre Políticas de Drogas emitida en 2001 creó un marco nacional basado en tres pilares, uno de los cuales se identificaba como la reducción de daños. La traducción de esta nota federal en ley generó una condición diferenciada para el cannabis, así como una clara distinción entre adultos y menores con respecto a la posesión.

A pesar de que, formalmente, Bélgica aplica el principio de legalidad, en 2003 la posesión personal de cannabis se diferenció de la posesión de otras sustancias fiscalizadas, eximiendo a los fiscales de la obligación de presentar cargos por posesión en los casos en que no se disponía de pruebas de uso problemático de drogas o de alteración del orden público.¹⁴⁹ La ley de 2003 dispuso que a la posesión de pequeñas cantidades de cannabis (posteriormente definidas por la Directrices Ministeriales como un máximo de una planta o tres gramos de cannabis) por parte de adultos se le reservaría la ‘prioridad de procesamiento más baja’. Así pues, en los casos de posesión para uso personal sin circunstancias agravantes, la policía únicamente redactará un informe policial simplificado y no informará a la fiscalía de los casos individuales; tampoco se presentarán cargos penales. Cuando existen circunstancias

agravantes o drogas distintas del cannabis, se debe informar a la fiscalía y se pueden presentar cargos penales. La definición clara de lo que constituye una cantidad pequeña de cannabis y la designación oficial de esta como la ‘prioridad de procesamiento más baja’ influyeron en la aparición del movimiento de los clubes sociales en Bélgica. Sin embargo, un comunicado de prensa que publicó recientemente el Colegio de Fiscales de Bélgica refutó la interpretación de las Directrices Ministeriales de 2005 que suelen presentar los clubes sociales y los activistas para justificar la legitimidad (y la legalidad) de sus actividades, aclarando la postura de ese órgano, lo cual podría dar lugar a un enfoque más represivo con respecto al resto de los clubes activos en el país.¹⁵⁰

En Suiza, el Código de Procedimiento Penal, que entró en vigor en 2011, amplió las facultades de los fiscales, entre otras cosas, al incrementar su poder discrecional para derivar casos.¹⁵¹ Como ya se ha mencionado, en 2012, una revisión parcial de la ley de estupefacientes despenalizó la posesión de pequeñas cantidades de cannabis, y sustituyó las sanciones anteriores por una multa fija para los adultos que transporten menos de 10 gramos y que no estén cometiendo ningún otro delito de manera simultánea. Esta ley entró en vigor en octubre de 2013 y las primeras cifras sobre su aplicación pusieron de manifiesto que los cantones tenían formas muy diferentes de hacer cumplir la nueva legislación.¹⁵² Esto se explica, entre otros motivos, porque la ley suiza sobre estupefacientes, con sus revisiones sucesivas y, a veces, contradictorias, permite varias interpretaciones y ofrece diversas opciones a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Decisiones recientes del más alto tribunal del país llevó a muchos cantones a dejar de perseguir la posesión de cannabis (de hasta 10 gramos por un adulto), a pesar de que parece que esta nunca fue la intención de la ley. Aún se suele multar a las personas sorprendidas mientras usan cannabis, pero el recurso a otras sanciones es mucho menos habitual que antes.¹⁵³

En Alemania, aunque el país también opera formalmente bajo el principio de legalidad, la ley nacional de drogas, conocida como BtMG, ofrece la posibilidad de que no se inicie un proceso judicial por un delito de uso de drogas en determinadas circunstancias, a saber, en pequeñas cantidades exclusivamente

para uso personal, cuando se considere que la culpabilidad del infractor es menor y cuando no exista un interés público en el proceso. Como se explica en la introducción al contexto de Alemania, casi todos los estados federados han adoptado valores límite para las ‘cantidades menores’¹⁵⁴ relacionadas con el cannabis (y en algunos casos también de otras drogas). No obstante, los límites establecidos por cada estado constituyen solo valores de referencia, de los que fiscales y jueces pueden desviarse dependiendo del caso. Es importante apuntar que, en el contexto alemán, no existe un derecho jurídico para insistir en que no se procesen los casos de posesión de pequeñas cantidades. Además, cabe señalar que la policía carece de facultades para ejercer su discreción y, por lo tanto, oficialmente, debe informar a la fiscalía de todos los casos de presuntos delitos.

En algunos estados, se utilizan proyectos locales de prevención, como el programa ‘Intervención temprana con usuarios de drogas que llaman la atención de las autoridades por primera vez – FreD’, ya examinado en el perfil sobre Alemania, como vía para evitar procesos judiciales. Representan una posibilidad más de intervención sin que se inicie inmediatamente un proceso penal. No obstante, los delitos relacionados con el cannabis representan la gran mayoría de los delitos relacionados con drogas registrados por la Oficina Federal de la Policía Criminal, y alrededor del 80 % de todos los delitos de drogas entrañan cantidades para uso personal.¹⁵⁵ Además, el porcentaje de delitos relacionados con el cannabis sobre el total de delitos relacionados con drogas ha aumentado del 39,3 % en 1992 al 60,3 % en 2016.¹⁵⁶

En España, la situación ha sido compleja. La posesión de cannabis para uso personal se castiga únicamente con sanciones administrativas.¹⁵⁷ Sin embargo, aunque los primeros experimentos con el modelo de los clubes sociales se basaron en una opinión —emitida por el entonces fiscal antidrogas, de que estas actividades no constituirían un delito—, los fiscales que han llegado posteriormente y los fiscales de otras jurisdicciones han optado por presentar cargos de tráfico contra los clubes y han apelado las decisiones cuando tribunales inferiores han fallado a favor de los socios de los clubes.¹⁵⁸ Cuando se han emitido directrices formales

de enjuiciamiento, estas han tendido a exigir interpretaciones más firmes de la ley y a animar a la fiscalía a presentar cargos en casos relacionados con el cannabis. Por ejemplo, en agosto de 2013, la Fiscalía General emitió la Instrucción 2/2013 ‘sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis’. Entre otras cosas, en ella se indica que tanto el cultivo de cannabis como la posesión de la planta y sus subproductos constituyen actividades ilegales, a menos que cuenten con la debida autorización del Gobierno. Por lo tanto, en los casos en que la fiscalía no encuentre motivos para iniciar un juicio penal, debe acordar —o, de ser necesario, exigir— que se tome declaración y se envíe al organismo pertinente para que el caso se pueda dirimir en los órganos administrativos.¹⁵⁹ La Instrucción 2/2013 también establece que las actividades realizadas por los clubes sociales pueden dar lugar a que se les considere organizaciones criminales.¹⁶⁰

En Dinamarca, a pesar de que los delitos relacionados con el cannabis se castigan con multas o penas de prisión de hasta dos años, la Fiscalía General ha recomendado históricamente que la policía se ocupe de los casos de menor importancia mediante una amonestación.¹⁶¹ Sin embargo, en junio de 2004, la ley se ajustó y se pasó a puntualizar que las amonestaciones solo se debían utilizar en determinadas circunstancias, mientras que la multa debía ser la norma en los casos de posesión para uso personal.¹⁶² Las penas de prisión son posibles, pero muy poco habituales si no se dan circunstancias agravantes. En Dinamarca, la creciente preocupación por el comercio de cannabis y las actividades delictivas conexas ha dado lugar a una actitud más restrictiva con respecto a la posesión, así como a un incremento de los juicios por actividades que antes se toleraban.

Los seis países estudiados en este informe recurren a cierta discrecionalidad de los fiscales o a las orientaciones en materia de políticas para definir la aplicación del derecho penal. Esta puede ser una vía importante para modificar la aplicación práctica de la ley de drogas, y el ejemplo de los Países Bajos muestra lo notable que puede llegar a ser el efecto de este tipo de orientaciones, que en algunos casos equivalen prácticamente a una legalización. Puede que resulte más fácil introducir cambios de esta índole que

cambios en la legislación nacional, sobre todo porque los tratados internacionales —incluido en el ámbito de la UE— suelen establecer disposiciones menos estrictas sobre cómo se aplican las leyes. Por lo tanto, fomentar una mayor discrecionalidad de los fiscales, unas directrices para la fiscalía más claras, y unos programas que permitan la derivación de las causas penales, pueden ser estrategias fructíferas para las autoridades locales que intentan incrementar la flexibilidad de los regímenes nacionales de fiscalización de drogas.

Sin embargo, como ilustran los casos de Dinamarca y Bélgica, esta flexibilidad puede constituir un arma de doble filo y las decisiones de la fiscalía también pueden revertirse sin el nivel de debate público que implicaría un cambio de la legislación nacional. Además, la discrecionalidad de la fiscalía no significa necesariamente que no se presentarán cargos, como pone de manifiesto el caso de Alemania. Por último, la discrecionalidad puede estar abierta a abusos o sesgos: las interpretaciones de policía y fiscalía tanto de las circunstancias atenuantes como de las agravantes pueden abrir la puerta a la discriminación contra grupos marginados y crear una situación o una percepción de ‘distintas leyes para distintas personas’. El caso holandés ilustra que los avances logrados en este campo pueden ser significativos, duraderos y vitales para reducir la criminalización de las personas que usan drogas, pero que, en última instancia, aportan una solución parcial y pueden ser vulnerables a un cambio de actitudes sociales y políticas.

Análisis del alcance de los poderes municipales y regionales: la regulación regional

Tanto en Europa como en el resto del mundo, existe una conciencia creciente sobre la importancia de las ciudades como espacios para la elaboración de políticas. Los derechos y responsabilidades formales de las ciudades pueden variar mucho de un país a otro. Sin embargo, como se explica en la Introducción, cada vez se están llevando adelante más iniciativas para integrar a las ciudades en la gobernanza de la UE, dándoles la oportunidad de influir de manera directa en la formulación de políticas de ámbito europeo, además de participar en la legislación y la regulación de la UE a través de sus Gobiernos nacionales. Las

ciudades desempeñan un papel importante en la aplicación de las políticas de la UE y, por lo tanto, existe un consenso cada vez mayor de que pueden y deben desempeñar también un papel en su formulación,¹⁶³ como demuestra, por ejemplo, la Carta de la gobernanza multinivel en Europa.¹⁶⁴ Sin embargo, al mismo tiempo, los poderes de los municipios tienen límites claros, tanto en lo que se refiere a sus competencias formales o legales como a los recursos de los que disponen. En todos los países examinados en este informe, el derecho penal representa, sin lugar a dudas, un poder nacional, definido por el poder legislativo central. No obstante, algunos otros poderes y competencias relacionados con el consumo de drogas y la fiscalización de drogas se delegan en diferentes niveles de gobierno. Las regiones, las provincias y los municipios controlan varios aspectos de la aplicación de la ley de drogas dentro de sus jurisdicciones. Las regiones y los municipios suelen ser responsables de los servicios relacionados con la salud y las adicciones, la vivienda, la reglamentación y la concesión de licencias a empresas y otros asuntos que se interrelacionan con cuestiones de reglamentación del cannabis. Los gobiernos municipales también pueden tener relaciones estrechas con la policía y las fuerzas del orden (o pueden tener sus propias fuerzas policiales municipales), y ser capaces de comunicar las prioridades y necesidades de una comunidad a estos actores de manera más eficaz que el Gobierno central.

Como resultado de esta dinámica, varias regiones y municipios han resuelto explorar los límites de sus poderes para abordar las cuestiones relacionadas con el cannabis. Las respuestas nacionales a estas iniciativas han sido diversas: algunos Gobiernos centrales han apoyado activamente el papel de las ciudades en la adaptación de las políticas de drogas a sus contextos locales, mientras que, otros, han tomado medidas decisivas para limitar los poderes de las autoridades locales. Sin embargo, los seis países ofrecen ejemplos de gobiernos subnacionales que se comprometieron a reformar uno o más elementos de la fiscalización de drogas.

Países Bajos

Los Países Bajos hace mucho tiempo que han otorgado a los municipios poderes considerables para definir la aplicación de la

política de drogas a nivel local. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, desde 1996, las comunidades locales han gozado de acceso a un mecanismo para decidir si autorizan el funcionamiento de los *coffeeshops*. De hecho, actualmente, los *coffeeshops* necesitan una licencia de la alcaldía. La decisión de si se autorizan los *coffeeshops* se toma a escala municipal por parte de la alcaldía, previa consulta con la fiscalía y la policía (la conocida como ‘consulta tripartita’), y con la aprobación del consejo o ayuntamiento del municipio. Los municipios también disponen de la posibilidad de exigir requisitos adicionales a los *coffeeshops*.¹⁶⁵

Como se verá más adelante, las ciudades holandesas han desempeñado un papel importante a la hora de promover cambios en la legislación nacional. Al mismo tiempo, cabe abordar estas iniciativas aquí, utilizando la perspectiva de las autoridades municipales para ver cómo estos casos podrían representar los intentos de las ciudades de hacer uso directo de poderes y competencias de los que ya disponen. En 2013, las ciudades tuvieron la oportunidad de proponer posibles modelos para la regulación local del cannabis recreativo. Sus propuestas variaban en el nivel de detalle; el nivel de cultivo de cannabis centralizado (un productor para todos los *coffeeshops* locales/regionales o varios productores); las características del sitio de cultivo propuesto; los aspectos de seguridad;

si se debería incluir o no el hachís; los órganos jurídicos y el papel de los *coffeeshops* en el cultivo; la referencia a los criterios de calidad (por ejemplo, porcentaje máximo de THC) y el (tipo de) control de calidad; los detalles en materia de administración financiera, fiscalidad y control. Sin embargo, en aquel momento, todas las propuestas locales para posibles proyectos de regulación fueron rechazadas por el entonces ministro de Seguridad y Justicia. Sin embargo, en febrero de 2017, el Parlamento holandés votó a favor de la adopción de la Ley de Circuito Cerrado de los *Coffeeshops* (*Wet Gesloten Coffeeshopketen*) y el Gobierno está dando los primeros pasos para iniciar un experimento de producción regulada de cannabis a escala municipal, que se prevé que comience en 2019, con la participación de 6 a 10 municipios.

Si bien los avances del experimento implican cambios en la legislación nacional para hacer posible la regulación a escala local, los municipios están decididos a contribuir al desarrollo del futuro marco regulador. Los detalles de los experimentos se determinarán desde el ámbito local, y se pondrán en marcha varios modelos para satisfacer las diferentes necesidades de cada municipio.

El curso futuro del experimento sigue siendo incierto y aún cabe la posibilidad de que el Gobierno holandés acabe adoptando un modelo único de regulación del cannabis. Sin

Propuesta normativa: El experimento holandés*

Aunque aún se están negociando algunos elementos clave del experimento, a noviembre de 2018, la propuesta contemplaba un ensayo temporal con:

- 6–10 ciudades participantes, 54 *coffeeshops*
- Máximo de 10 cultivadores (solo de los Países Bajos)
- Solo pueden adquirir residentes de los Países Bajos (independientemente de la nacionalidad)
- Solo cannabis producido en los Países Bajos (no hachís importado)
- Los productos se transportarán y se venderán en envases sellados
- Están obligados a participar todos los *coffeeshops* en las ciudades participantes
- Los *coffeeshops* solo pueden vender productos de cannabis regulados
- El experimento finalizará al cabo de cuatro años, y los *coffeeshops* deberán retomar sus antiguos proveedores.

*Basado en la presentación e información de la delegación holandesa en Cannabis en la ciudad: Regulación y autoridades locales en Europa, Seminario interactivo, Bruselas, 19 de noviembre de 2018.

embargo, teniendo en cuenta el enfoque de la regulación de los *coffeeshops*, que prioriza los derechos de los municipios para determinar si los *coffeeshops* operan en su territorio y cómo lo hacen, y dado el compromiso político más amplio de los Países Bajos con la ‘adaptación local’, parece más probable que toda legislación que finalmente se apruebe en los Países Bajos adopte la forma de una ley marco que deje un margen significativo para que los municipios la adecúen a sus circunstancias locales. En ambos casos, los municipios desempeñarán un papel protagonista poco habitual a la hora de determinar el futuro de la fiscalización de drogas en los Países Bajos, y los acontecimientos que se sucedan en los próximos años podrían dar lugar a lecciones importantes sobre la interconexión que se produce entre la formulación de políticas nacionales y municipales, y las posibilidades de elaborar políticas sobre el cannabis de abajo arriba.

Dinamarca

En Dinamarca se han presentado diversas propuestas para la reglamentación municipal del cannabis. Un teniente de alcalde y dos concejales municipales de Aarhus, la segunda mayor ciudad de Dinamarca, que representaban a tres partidos políticos de izquierda (Enhedslisten, Alternativet y Socialistisk Folkeparti), prometieron, durante la campaña que culminó con las elecciones de 2017, que promoverían un ensayo de tres años en esta ciudad.¹⁶⁶ Hasta ahora, sin embargo, este plan no se ha llevado a cabo. En 2012, 2014 y 2016, el Ayuntamiento de Copenhague también presentó al Gobierno propuestas para la regulación del cannabis, pero todas fueron rechazadas.¹⁶⁷ No obstante, el alcalde socialdemócrata de Copenhague, Frank Jensen, sigue siendo un firme defensor de la iniciativa y ha argumentado que la legalización podría socavar el estatus y la financiación de las bandas delictivas y proteger mejor a la juventud.¹⁶⁸

La propuesta municipal más detallada, planteada por Copenhague en 2014, sugiere que el cannabis se produzca en Dinamarca y sea vendido por las autoridades municipales. Los compradores deberían ser mayores de 18 años y, a fin de evitar el turismo cannábico, residir en Dinamarca. En el momento de adquirir el cannabis, se deberían identificar

con su tarjeta de la seguridad social, pero no sería necesario que estuvieran registrados, lo cual podría alejar a los usuarios del mercado legal. Los compradores podrían adquirir, por lo general, un máximo de 5 gramos por día. El municipio propuso que los beneficios derivados de la venta de cannabis se destinaran a fomentar más programas de prevención y el tratamiento, en especial un enfoque ampliado de intervención temprana y tratamiento, entre otros lugares en las instituciones de educación juvenil. Por último, la propuesta recomendó que se creara un grupo directivo con la responsabilidad de definir y ajustar el marco del ensayo, y destacó la importancia de mantener una evaluación continuada.¹⁶⁹ Los motivos que se han alegado para rechazar estas propuestas han ido desde la preocupación por la salud pública hasta la inquietud por las bandas de la delincuencia. No obstante, la lucha constante —y hasta ahora ineficaz— para controlar la venta pública de cannabis en Christiania, combinada con un posible giro en la opinión pública tras la legalización del cannabis medicinal para algunos pacientes desde 2018, significa que estas propuestas pueden volver a estar sobre la mesa en el futuro.

Alemania

En Alemania, los *Laender* (o gobiernos regionales) ayudaron a definir la política de drogas, por ejemplo, estableciendo umbrales para la ‘posesión menor’, por debajo de los cuales no se aconseja que se emprendan acciones judiciales (véase el apartado sobre la discrecionalidad de la fiscalía, arriba). Además, las ciudades están desempeñando un papel cada vez más importante en la política sobre el cannabis, a pesar de que el Gobierno federal se sigue oponiendo a la regulación o despenalización formal. Los municipios son los principales responsables de la aplicación de la política en materia de drogas, como la prestación de servicios de tratamiento y de salud. En varias ciudades, representantes de todo el espectro político han solicitado proyectos piloto sobre el cannabis, aludiendo a su preocupación por la salud pública y, en concreto, por las molestias relacionadas con el tráfico incontrolado en las calles. La Ley de Estupefacientes¹⁷⁰ alemana permite que los proyectos piloto ensayen los efectos de determinados cambios en la regulación, pero estos se deben llevar a cabo de conformidad

Propuesta normativa: El modelo de Copenhague*

Objetivos principales:

- Mejor control de los mercados, reducción de los ingresos de la delincuencia organizada, reducción del acceso de los jóvenes (menores de 18 años)

Elementos clave:

- Se deben legalizar todos los eslabones de la cadena de producción
- Producción y venta públicas (municipales)
- Personal formado
- Productos y precios parecidos a los del mercado negro

Resumen de la propuesta:

- Período de prueba de tres años
- Puntos de venta: cinco o seis puntos de venta municipales; equilibrio entre el riesgo de facilitar el acceso y la necesidad de competir con el mercado negro establecido; un punto de venta debería estar abierto las 24 horas
- Entorno de venta: neutro, no fomenta el uso de cannabis, información sobre los efectos nocivos y las oportunidades de tratamiento, sin venta de alcohol
- Producción: producción en Dinamarca, vendida por las autoridades municipales; satisface las expectativas de los usuarios habituales
- Compradores: mayores de 18 años; residentes en Dinamarca
- Identificación: identificación con tarjeta de la seguridad social, pero sin registro
- Compra máxima: 5 gramos al día; posibles condiciones especiales
- Los beneficios se reinvertirán en prevención y tratamiento

*Basado en la presentación e información de la delegación danesa en Cannabis en la ciudad: Regulación y autoridades locales en Europa, Seminario interactivo, Bruselas, 19 de noviembre de 2018, y en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)

con unas normas estrictas y aprobadas por los organismos reguladores nacionales.¹⁷¹

En 2015, el distrito berlinés de Friedrichshain-Kreuzberg se convirtió en el primer gran actor municipal en proponer formalmente un proyecto piloto. Aunque esta propuesta fue desestimada por el Instituto Federal de Medicamentos y Dispositivos Médicos (BfArM)¹⁷², fue seguida de varias decisiones en los parlamentos locales de Hamburgo, Colonia y Frankfurt am Main, así como en ciudades como Bremen, Düsseldorf, Münster y, por último, en la propia Berlín, para solicitar autorización para proyectos de este tipo.¹⁷³ También hay indicios de que existe un interés significativo en otros municipios, pero la postura del Gobierno federal ha sido, hasta ahora, categóricamente negativa. El interés en el plano local no es unánime: algunos consejos de barrio o distrito en Colonia, Frankfurt y Hamburgo necesitan, a diferencia del distrito berlinés de Friedrichshain-Kreuzberg, el

apoyo de sus ayuntamientos para proponer un proyecto piloto. Pero, hasta la fecha, los ayuntamientos en cuestión se han negado a conceder su aprobación.¹⁷⁴

El distrito de Colonia-Centro (Köln-Innenstadt) puso en marcha una nueva estrategia en marzo de 2018, que, en el momento de escribir este artículo, no se ha terminado de concretar.¹⁷⁵ En 2017, Bremen también presentó una nueva iniciativa en el Consejo Federal, con el fin de aclarar la situación de los proyectos piloto, pero no consiguió alcanzar una mayoría. La ciudad de Düsseldorf sigue buscando aliados para una evaluación científica de su propia propuesta.¹⁷⁶ En estos momentos, el Senado de Salud del estado de Berlín (*Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung*) ha establecido un presupuesto para preparar una nueva petición dirigida al BfArM, con el objetivo de llevar a cabo, con socios científicos, un proyecto piloto de suministro

de cannabis para uso recreativo (*Erarbeitung eines Antrages an das BfArM zur Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Modellprojektes zur Angabe von Cannabis*).¹⁷⁷ A pesar de que, hasta ahora, los organismos reguladores han respondido a las solicitudes con negativas, aludiendo a factores como la falta de valor científico de los experimentos y la falta de interés público en los proyectos,¹⁷⁸ el aumento de la presión pública, acompañado de una disposición jurídica que permitiría ciertos tipos de experimentación, sugiere que las futuras iniciativas municipales podrían tener éxito. En este contexto, los municipios se ven impulsados por la responsabilidad que asumen frente a su ciudadanía de garantizar un entorno seguro y habitable, pero la posibilidad de cambio viene determinada por la disposición de la legislación nacional relativa a los proyectos piloto, que, en este caso, establece límites claros a las competencias de los municipios, exige la aprobación de las autoridades reguladoras nacionales e impone límites estrictos a lo que es posible bajo el epígrafe de ‘experimentación’.

España

La estructura constitucional de España, que otorga un grado bastante elevado de autonomía a ciertas regiones, ha creado un margen inusual para la experimentación a escala subnacional con la regulación del cannabis, dando lugar a un enfoque que los investigadores Sánchez y Collins han caracterizado como ‘mejor pedir perdón que permiso’.¹⁷⁹ Los investigadores explican que ‘los funcionarios públicos y los defensores se sienten animados a seguir una política arriesgada desde el punto de vista legal, que puede que después se vea bloqueada por el Gobierno de Madrid o los tribunales, en lugar de pedir permiso y que se les niegue por adelantado’.¹⁸⁰ 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. Sin embargo, muchas de estas leyes se han visto, en efecto, bloqueadas posteriormente por el Gobierno nacional, de modo que la disputa entre las administraciones municipales/regionales y nacionales en relación con la fiscalización de drogas sigue desarrollándose de una manera muy pública. Entre la legislación autonómica aprobada

en los últimos años, cabe destacar: la Ley Foral 24/2014, que regula los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, la Ley 1/2016, de atención integral de adicciones y drogodependencias de la comunidad autónoma de Euskadi (País Vasco), y la Ley 13/2017, relativa a las asociaciones de consumidores de cannabis de la comunidad autónoma de Cataluña.¹⁸¹ Estas tres comunidades autónomas decidieron regular los clubes sociales en virtud de las competencias que tienen en materia de salud y servicios sociales, así como para incorporar los derechos de las personas usuarias de drogas, la protección de la salud pública, la reducción de riesgos y daños, la existencia de asociaciones legalmente registradas y sin ánimo de lucro —constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis—, y 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 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. Por tanto, no se trata de una ley específica sobre los clubes sociales, pero permite su regulación por vía reglamentaria.

Sin embargo, la ley de Navarra (Ley Foral 24/2014) y la Ley 13/2017, sobre asociaciones de consumidores de cannabis de Cataluña, son legislaciones específicas centradas en los clubes sociales de cannabis. La Ley 13/2017 tiene una formulación mucho más amplia y concreta que la legislación de Navarra. Ninguna de estas tres leyes llega a suponer una regulación completa de puntos de venta de cannabis, que permitiría a las personas adultas la posibilidad de acceder al cannabis sin tener que recurrir al denominado mercado negro.

Estas leyes también se han enfrentado a la oposición de otros niveles de gobierno. Estas legislaciones, tanto la navarra como la vasca y la catalana, han sido recurridas por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. A mediados de diciembre del año 2017, el Tribunal Constitucional,

tras estimar los recursos interpuestos por el presidente, declaró inconstitucional y nula la ley de 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.¹⁸² En el caso de la Ley 1/2016 de Euskadi, el Tribunal Constitucional declaró en una sentencia de marzo de 2018 que la comunidad sí dispone de 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 de diciembre de 2017.

Al mismo tiempo que se han aprobado normativas autonómicas en torno a los clubes sociales, también se han puesto en marcha ordenanzas municipales en Donostia, Girona y otras ciudades, con el objeto de regular la apertura de este tipo de asociaciones a escala local. Este tipo de ordenanzas pretenden garantizar no solo que los clubes estén inscritos de manera adecuada en los registros públicos, sino también que sus locales reúnan condiciones mínimas necesarias para evitar molestias al vecindario, así como en materia de seguridad, salubridad e higiene de las personas usuarias.

Desde noviembre de 2014 a marzo de 2019, el municipio de Donostia/San Sebastián (Euskadi) contó con una ordenanza municipal reguladora de la ubicación de los clubes sociales y de las condiciones para el ejercicio de su actividad, que fue pionera en el Estado español. Esta ordenanza pionera ofreció a los clubes cierto grado de reconocimiento y legitimidad institucional, y les exigió que cumplieran con los requisitos legales, además de apoyar a la administración local en labores de prevención y de reducción de daños. Sin embargo, tras una serie de recursos ante varios tribunales, el 5 de marzo de 2019 el Tribunal Supremo determinó que la ordenanza municipal de San Sebastián/Donostia era nula de pleno derecho, al considerar que podía inducir a la ciudadanía a pensar que no existe ilicitud penal relacionada con estas actividades.¹⁸³

Otra propuesta pionera en el ámbito municipal surgió en Rasquera, municipio de

la provincia de Tarragona (Cataluña), con una población menor al millar de habitantes, aunque también fue anulada por un tribunal administrativo superior a pesar del apoyo local.¹⁸⁴ 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) —un club integrado por unas 5000 personas socias—, para que plantase cannabis dedicado al autoconsumo, tanto terapéutico como lúdico. Sin embargo, tras una demanda del Gobierno central, el tribunal determinó que la propuesta no se podía llevar a la práctica, 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.¹⁸⁵ (Para más información sobre estos casos, véase el informe de país sobre España.)

Los municipios y las regiones autónomas en España están poniendo a prueba los límites de sus competencias y buscando respuestas locales innovadoras a los problemas asociados con la actual situación jurídica del cannabis en el país. Consideran que los gobiernos subnacionales desempeñan un papel importante a la hora de abordar los problemas relacionados con la salud y los daños sociales de los mercados negros, y no temen asumir riesgos mediante la aplicación de iniciativas que pueden ser cuestionadas por otros niveles de gobierno. No obstante, la respuesta del Gobierno nacional ha sido en gran medida negativa, y parece probable que el proceso de negociación de los límites de los poderes municipales y regionales continúe.

Suiza

La legislación nacional sobre drogas de Suiza, como la de Alemania, permite que se realicen experimentos con cannabis si se dan determinadas condiciones. Los primeros debates sobre la realización de experimentos municipales surgieron después de que el Parlamento federal se negara a revisar la ley de estupefacientes, en 2004. Sin embargo, se dejaron en suspenso, ya que parecía que lo que estaba en juego era una propuesta para una reforma nacional más amplia en materia de cannabis. Tras la derrota de la iniciativa popular en 2008, las iniciativas municipales

y cantonales volvieron a tomar fuerza.¹⁸⁶ La ciudad de Zúrich fue una de las primeras en volver a abrir el debate, con una primera propuesta, en 2011, para poner en marcha un experimento local de regulación del cannabis.

En 2014, un grupo de representantes de casi todos los partidos políticos del cantón francófono de Ginebra también elaboró una propuesta para efectuar una prueba con clubes sociales de cannabis como los que funcionaban en España y Bélgica. El objetivo principal consistía en reducir el tráfico de drogas en las calles y las molestias públicas asociadas con este.¹⁸⁷ Un grupo creciente de ciudades y cantones se reunieron posteriormente y comenzaron a trabajar en propuestas para diferentes modelos de producción y distribución de cannabis, incluido en entornos terapéuticos.¹⁸⁸ Según el asesoramiento jurídico, la única manera de preparar una regulación del cannabis a escala local entrañaba realizar ensayos científicos en virtud del artículo 8 de la ley sobre estupefacientes, al que ya se había recurrido 20 años antes

para introducir las recetas médicas de heroína. Las propuestas de este tipo deben contar con la aprobación previa de la Oficina Federal de Salud Pública (OFSP). Dos ciudades (Berna y Zúrich) y dos cantones (Basilea y Ginebra) fueron los primeros cuatro que intentaron poner en marcha los proyectos piloto. Como primer paso, se identificaron cuatro grupos de población destinataria: 1) usuarios adultos; 2) usuarios problemáticos de cannabis menores de edad; 3) usuarios problemáticos de cannabis adultos; 4) usuarios de cannabis medicinal que se automedican. La ciudad de Berna iba a iniciar un proyecto destinado principalmente al primer grupo y el cantón de Basilea, solo para el cuarto, mientras que tanto la ciudad de Zúrich como el cantón de Ginebra tenían previsto, en un principio, desarrollar proyectos para los cuatro grupos.¹⁸⁹

Durante el verano de 2017, la ciudad de Berna presentó una primera propuesta a la OFSP con el fin de obtener una autorización especial para realizar un experimento científico en el marco de la ley sobre estupefacientes

Propuesta normativa: Basilea*

Objetivos del estudio:

- Objetivo principal: explorar si el suministro a través de farmacias cambia el comportamiento de los usuarios de cannabis que se automedican (consumo de cannabis para dormir, reducir la ansiedad, etcétera).
- Objetivos secundarios: analizar la demanda de cannabis legal; cambios en el comportamiento de los consumidores; efectos físicos y psicológicos; cambios en el consumo de otras sustancias.

Participantes:

- Mayores de 18 años, consumo regular de cannabis (una vez por semana en los últimos seis meses, según los análisis de orina), consumo de cannabis para automedicación, residente en Basilea-Ciudad.
- Criterios de exclusión: embarazo; algunos trastornos psiquiátricos; personas que usan medicamentos con receta médica.

Diseño del estudio:

- Suministro controlado para un máximo de 220 participantes en dos años (50 % desde el principio, 50 % solo a partir del segundo año).
- Estudio controlado aleatorio, con cuatro cuestionarios durante todo el período del estudio.

Situación: aprobado por un comité de ética, pendiente de la aprobación de la OFSP.

*Basado en la presentación e información de la delegación suiza en Cannabis en la ciudad: Regulación y autoridades locales en Europa, Seminario interactivo, Bruselas, 19 de noviembre de 2018.

(véase el cuadro ‘Proyecto de investigación sobre cannabis más seguro en farmacias (SCRIPT)’). La idea era vender cannabis, a través de las farmacias, a unas 1000 personas adultas residentes de la ciudad que ya eran usuarias y estarían dispuestas a participar en una intervención de prevención/reducción de daños mediante una aplicación en su teléfono. El diseño del estudio contemplaba un grupo de control, que se sumaría al grupo de la intervención en el transcurso de esta. La propuesta ya se había presentado a un comité de ética y se habían conseguido fondos nacionales para la investigación.¹⁹⁰

Aunque el proyecto se concibió para cumplir con la mayoría de los criterios exigidos por un ensayo de salud pública, la OFSP rechazó la solicitud de una autorización especial por el hecho de que el uso recreativo de cannabis no se correspondía con los experimentos médicos previstos en la ley sobre estupefacientes y que las farmacias no podían suministrar cannabis sin receta médica.¹⁹¹ No obstante, la OFSP señaló que el ensayo propuesto resultaría de gran utilidad y que un pequeño cambio en la ley sobre estupefacientes podría dar lugar a una respuesta positiva. Ahora hay motivos para albergar un optimismo prudente sobre las posibilidades de que se produzca ese cambio. Para más información sobre el proceso, véase el apartado ‘Iniciativas parlamentarias y legislativas’ de este informe y el informe de país sobre Suiza.

Mientras tanto, el cantón de Ginebra podría presentar su propia propuesta a la OFSP, con el fin de obtener una autorización en virtud de la ley vigente. Su proyecto es menos conocido, ya que las autoridades han decidido no divulgarlo ampliamente. El proyecto, en lugar de recurrir a las farmacias, establecería un sistema de distribución de cannabis en varios puntos concretos. Los usuarios (no problemáticos y que necesiten un tratamiento) podrían registrarse para entrar en ese sistema y acceder no solo a cannabis, sino también a servicios de prevención y reducción de daños. La Unidad de Adicciones del Hospital Universitario sería un actor clave de su puesta en práctica.¹⁹² Este ensayo intentaría eludir las razones por las que se rechazó el proyecto de la ciudad de Berna. Por ejemplo, no se aludiría al uso recreativo y la distribución de cannabis se efectuaría al margen de las farmacias. El proyecto de Basilea-Ciudad, que aún no se ha presentado, se dirigiría solo a los usuarios

de cannabis medicinal que se automedican y estaría dirigido por el departamento de psiquiatría. El cannabis se distribuiría a través de farmacias. La ciudad de Zúrich, y algunas otras jurisdicciones, han expresado su interés en sumarse al proyecto de la ciudad de Berna.

Aunque la forma en que la OFSP interpreta la legislación actual impone limitaciones estrictas a lo que se puede efectuar como ensayo con el uso de cannabis, varias ciudades están decididas a experimentar con proyectos piloto. Si sale adelante, la pequeña modificación propuesta a la ley nacional de drogas, que parece contar con un apoyo cauteloso, podría incrementar el alcance de la posible experimentación para incluir un amplio abanico de posibles iniciativas y dar más margen de maniobra a las ciudades y cantones para que desarrollen y apliquen soluciones creativas dentro de sus jurisdicciones.

Bélgica

Las regiones y los municipios belgas cuentan con competencias para aplicar enfoques más duros o más indulgentes en el marco de la política nacional de drogas. Este hecho puede dar lugar a grandes diferencias entre las penas que se imponen en las distintas jurisdicciones, pero, hasta ahora, ninguna ciudad ha emprendido o propuesto una iniciativa para regular la venta o distribución de cannabis en su región.

Sin embargo, en abril de 2017, el conejero municipal de la ciudad de Mons debatió la posibilidad de crear su propio club social. El alcalde en aquel momento, Elio di Rupo — también ex primer ministro de Bélgica —, apoyó la idea. Se creó un grupo de trabajo para preparar el protocolo necesario para un experimento científico, que abarcaría un grupo de usuarios experimentados, que tendrían acceso al cannabis producido por el club social, y un grupo de control de usuarios, que solo dispondrían de acceso al cannabis a través de los cauces tradicionales de suministro ilegal. La idea consiste en estudiar la viabilidad de un club social como un modelo de suministro legal, así como sus efectos en los patrones de consumo, la salud de los usuarios y las molestias públicas, etcétera. Después de las elecciones municipales de octubre de 2018, Elio di Rupo dimitió como alcalde y se formó

una nueva coalición de verdes (Ecolo) y socialistas (Parti Socialiste). El nuevo alcalde, Nicolas Martin (Parti Socialiste), aún no ha realizado ninguna declaración pública sobre el plan de su predecesor para crear un club social de cannabis en Mons. Parece que la idea de un experimento 'local' se ha puesto en modo de espera. Además, es importante recordar que las elecciones federales se celebrarán en mayo de 2019, por lo que efectuar pronósticos sobre el futuro de este tipo de experimentos supone un auténtico reto.¹⁹³

Asuntos regulatorios y definiciones de sustancias

Por último, cabe señalar que varios órganos reguladores participan a la hora de determinar la aplicación de las leyes nacionales sobre drogas. Por ejemplo, los organismos reguladores de la salud pública son los principales agentes encargados de resolver la idoneidad o legalidad de los experimentos con cannabis recreativo en la mayoría de los países. Por ello, las autoridades locales que trabajan con miras a la regulación podrían plantearse la posibilidad de centrarse en estos organismos para la promoción y el fomento de conocimientos, desarrollando una mejor comprensión mutua de los respectivos objetivos en materia de políticas.

Otra esfera en la que los reguladores pueden influir en la legislación sobre el cannabis es en la elaboración de las definiciones de las sustancias cubiertas por las leyes sobre drogas. En algunos países, la ley de drogas en sí presenta sin ambigüedades una definición de cannabis, como sucede en la Ley del Opio de los Países Bajos, que define el cannabis, a los efectos de la ley, como las sumidades y los cogollos secos de la planta de cáñamo (con lo que se excluyen de la acción judicial los usos agrícolas del cáñamo, por ejemplo, como cortavientos en los campos). Sin embargo, en otras jurisdicciones, la decisión de cómo diferenciar entre el cultivo de cannabis y otras formas de cultivo de cáñamo permitidas por el derecho internacional, como la producción de fibra o semillas, ha ido cambiando.

Un ejemplo interesante de los posibles efectos de este tipo de decisiones se puede encontrar en Suiza: en 2011, mientras ponía al día su marco jurídico, Suiza incrementó el nivel de THC para separar el cáñamo industrial del

cannabis ilegal en su normativa al respecto. El nuevo nivel, fijado en un 1 % de THC, tenía por objetivo reducir el número de casos de falsos positivos en el cáñamo industrial, que presentaba un nivel de THC natural que superaba el límite anterior del 0,2 %.¹⁹⁴ En aquel momento, a nadie se le ocurrió que el cannabis con un nivel de THC inferior al 1 % sería de interés para los usuarios, ya que el nivel promedio detectado en las incautaciones de cannabis era superior al 10 %. No obstante, el pujante mercado de cannabis de los Estados Unidos introdujo algunas variedades con bajo contenido de THC y alto CBD, que encontraron una nueva base de clientes, sobre todo en el sector del cannabis medicinal y terapéutico.¹⁹⁵ En la primavera de 2016, dos jóvenes empresarios del cannabis y su abogado escribieron a la OFSP preguntando si podían registrar su producto (flores de cannabis con menos del 1 % de THC y altos niveles de CBD) y venderlo como un sustituto del tabaco con las mismas advertencias e impuestos que los cigarrillos. El ente regulador respondió de forma positiva y, a principios del verano, el producto salió al mercado y se calificó de 'cannabis legal'. El producto se agotó rápidamente y dio lugar al auge de una nueva industria, con más de 500 solicitudes de registro en la OFSP para vender cannabis con bajo nivel de THC como sustituto del tabaco. El nuevo mercado también propició la aparición de establecimientos más orientados a la salud y las terapias, en que se venden aceites, lociones y otros productos de CBD. Dos de las cadenas de supermercados más grandes de Suiza (Denner y Coop), así como una de las mayores cadenas de establecimientos de tabaco y periódicos, empezaron a vender los productos de CBD para fumar como 'cannabis legal'.¹⁹⁶

El mercado del CBD ha puesto de relieve la gran diversidad de posibles consumidores de cannabis, pero el futuro de los aceites, las tinturas, las píldoras, etc., por lo general preferidos por los usuarios de más edad, sigue siendo incierto. Estos productos no se pueden publicitar actualmente como productos terapéuticos en Suiza (que es el motivo por el que se suelen adquirir), ya que esto los situaría en el marco de la ley sobre productos terapéuticos y, sin pruebas de su eficacia, los haría ilegales. Incluso si se venden como productos alimenticios o cosméticos, es posible que no sean totalmente legales debido a la forma en que se producen. Por lo

Cannabis medicinal

A pesar de que la regulación del cannabis medicinal podría ayudar a concienciar a la opinión pública sobre los usos terapéuticos y recreativos de la planta, las maneras en que los reguladores han abordado estos diferentes marcos de consumo han sido, hasta ahora, muy distintas. El régimen de fiscalización internacional de drogas permite, sin ambigüedades, los usos médicos y científicos del cannabis, por lo que el problema que se percibe con respecto a los tratados internacionales no es aplicable a la regulación del cannabis con fines médicos. Al mismo tiempo, entre la opinión pública, el uso médico se puede entender de manera muy distinta al llamado uso recreativo. Así, es posible que un país apoye un suministro estrictamente controlado de cannabis con fines medicinales y, al mismo tiempo, adopte una política represiva y prohibicionista en relación con el uso terapéutico recreativo o no autorizado (como es, por ejemplo, el caso de los opiáceos y las anfetaminas en muchos países).

No obstante, en los últimos años se han producido rápidos cambios jurídicos en este ámbito y hay cuatro formas en que la regulación del cannabis medicinal podría convertirse en la semilla de más cambios: cambiar el discurso y las percepciones del público; ofrecer modelos para una distribución segura; desarrollar cadenas de suministro no delictivas; y mejorar las posibilidades de investigación sobre los posibles daños y beneficios del uso de cannabis.

Las personas que usan cannabis lo hacen por diversos motivos. Además del uso recreativo, muchas personas lo utilizan con fines terapéuticos (también para usos que no se ajustan a los reconocidos por la comunidad médica). La regulación del cannabis legal puede ayudar a cambiar el discurso nacional sobre el cannabis y a presentar una imagen pública diferente sobre los usuarios. De esta forma, puede ayudar a acabar con el estigma y los prejuicios negativos sobre las personas que usan cannabis.

Al mismo tiempo, la regulación del cannabis puede ayudar a proporcionar modelos de distribución segura: en muchas jurisdicciones, la regulación del cannabis medicinal permite a las personas cultivarlo para su propio consumo y, en algunos lugares, si las personas están demasiado enfermas para cultivar su propio suministro, una persona designada cercana a ellas puede hacerlo en su nombre. El desarrollo de un sistema de prescripciones y farmacias también ayuda a sentar las bases para otro modelo de distribución más vertical. Aunque los modelos de distribución de cannabis medicinal no pueden traducirse directamente en marcos para los mercados recreativos, legislar para el cannabis utilizado con fines medicinales exige que los Gobiernos reflexionen sobre algunos de los posibles retos relacionados con la producción segura, las pruebas de calidad, la distribución segura, la prevención de la desviación hacia los mercados delictivos, etcétera.

La regulación del cannabis medicinal también podría ayudar a desarrollar una cadena de suministro legal, es decir, una red de productores cualificados y de calidad controlada, capaces de cultivar cannabis con un alto nivel de calidad y de satisfacer requisitos logísticos exigentes (por ejemplo, el seguimiento desde la semilla hasta el punto de venta). Tanto si esos productores son internacionales como si se encuentran dentro del país, la existencia de esa red elimina algunos de los obstáculos a la regulación del cannabis recreativo.

Finalmente, un entorno jurídico prohibicionista genera otras barreras a una amplia gama de labores de investigación médica y no médica, incluso aunque, técnicamente, la ley las autorice. El uso médico extendido podría permitir que se perfeccionara una base más amplia de conocimientos científicos y médicos sobre las posibles aplicaciones y los posibles riesgos, los efectos secundarios o las contraindicaciones, todo lo cual podría proporcionar información valiosa para elaborar una regulación de los mercados de cannabis recreativo basada en pruebas y orientada a la salud pública.

tanto, en el futuro podrían tomarse medidas severas contra los productos no fumables, pero estas podrían variar según el cantón, lo cual ilustra, una vez más, la importancia de la autonomía y los poderes locales para traducir la ley en políticas y prácticas sobre el terreno.¹⁹⁷ En otras jurisdicciones, como en los Países Bajos, el CBD no está clasificado como una sustancia psicoactiva y, por lo general, no se considera que esté regulado por las leyes de drogas. Por lo tanto, existe una amplia oferta de aceites y tinturas de CBD, disponibles en establecimientos de salud y por internet, pero deben contener niveles insignificantes de THC.

Instrumentos políticos: vías para lograr un cambio

o un mayor espacio normativo a escala nacional. Como ya se ha ilustrado, los actores gubernamentales en el plano municipal y regional disponen de varias herramientas para modular la política de drogas sin cambiar el derecho penal. Desde el pleno uso de la discrecionalidad de la fiscalía hasta la realización de proyectos piloto a escala limitada, los países pueden experimentar con modelos reguladores que pueden ayudar a sentar las bases para la regulación de los mercados de cannabis recreativo y que, mientras tanto, podrían mitigar los daños de las políticas prohibicionistas. Sin embargo, esta flexibilidad regulatoria tiene limitaciones significativas. Como se ha señalado anteriormente, la mayoría de las soluciones mencionadas son vulnerables a los cambios que se produzcan en la opinión pública y a otros factores. Por lo tanto, quienes defienden unas políticas no prohibicionistas desde instancias gubernamentales también están resueltos a influir directamente en la legislación nacional.

Quienes abogan por la reforma arguyen que los mercados regulados y bien controlados de cannabis producirían un suministro más seguro; separarían los mercados de cannabis de los mercados de otras drogas recreativas potencialmente más nocivas; acabarían con los ingresos de las bandas delictivas que actualmente suministran gran parte del cannabis recreativo; facilitarían la prevención del acceso de los jóvenes al cannabis; facilitarían el acceso de los usuarios problemáticos al tratamiento; eliminarían

los castigos innecesarios de los usuarios; mejorarían la coherencia con las políticas en materia de alcohol y tabaco; y reducirían la estigmatización de los usuarios de cannabis, entre otros beneficios. Los actores políticos favorables a la reforma que trabajan dentro del sistema de gobierno actual, a través de medidas formales para hacer efectiva la reforma, actúan por medio de tres vías principales: 1) incidencia directa por parte de los municipios y otras autoridades locales; 2) promoción o celebración de iniciativas de voto y referendos; 3) intervenciones parlamentarias (y otras intervenciones legislativas).

Incidencia por parte de municipios y otras autoridades locales

En muchos países europeos, las ciudades y otras autoridades locales gozan de importantes funciones de formulación de políticas.¹⁹⁸ Muchas veces, estas jurisdicciones deben asumir los costes de las políticas de drogas existentes, tanto desde el punto de vista financiero como operativo. En el marco de otros esfuerzos más amplios para modificar las políticas relativas al cannabis, los gobiernos municipales y otros responsables de la formulación de políticas subnacionales pueden abogar directamente ante los Gobiernos nacionales por una reforma legislativa, proponiendo modelos de regulación para el uso, la distribución y la producción, y solicitando cambios en la legislación nacional que mejoren su capacidad para adaptar las políticas a sus contextos locales. Esta táctica se ha empleado en especial en los Países Bajos y Suiza, donde los municipios se han convertido en voces políticas importantes y sinceras a favor de la reforma.

En 2013, en respuesta a una carta del ministro de Justicia en la que ofreció a los municipios la oportunidad de presentar planes para el cultivo de cannabis, se presentaron varias propuestas para desarrollar proyectos piloto sobre la regulación de la ‘puerta trasera’ de los *coffeeshops*.¹⁹⁹ Municipios de todo el país —como Smallerland, Róterdam, Utrecht, Leiden, Eindhoven y Groningen—, así como alcaldías de ocho comunidades de la provincia de Limburgo, en el sur, presentaron diversas propuestas. El municipio de Utrecht, por ejemplo, recomendó que se establecieran clubes sociales no comerciales como modelo

para la producción y distribución entre los usuarios recreativos, mientras que, otros, propusieron que se crearan centros de cultivo regulados para abastecer a los *coffeeshops* existente.²⁰⁰ (Véase el cuadro ‘Resumen de propuestas para la regulación local de la ‘puerta trasera’ en los Países Bajos’.)

Aunque el Gobierno nacional de aquel momento no aceptó estas propuestas, no se trataba únicamente de iniciativas independientes, sino que formaban parte de una estrategia política más amplia que, en 2013, también adoptó la forma de un llamamiento coordinado a favor de un sistema de suministro regulado de cannabis en los Países Bajos. El Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis (*Manifest Joint Regulation*) fue firmado inicialmente por 23 alcaldías. La respuesta inmediata del Gobierno fue negativa. El entonces ministro de Seguridad y Justicia se negó a aprobar ninguna propuesta y, de hecho, abogó por medidas más enérgicas contra la delincuencia y las molestias.²⁰¹ Sin embargo, la labor de incidencia municipal siguió ganando fuerza: en 2019, 61 municipios de todo el país habían firmado el Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis.²⁰² Esta iniciativa fue acompañada por un llamamiento de la Unión de Municipios Holandeses (VNG) en 2017 para que el Gobierno nacional creara la estructura y las excepciones necesarias para facilitar los experimentos locales de cultivo regulado.²⁰³

La labor de incidencia por parte de los municipios puede considerarse un factor crítico que condujo a la propuesta de ley de 2015 sobre la cadena cerrada de suministro a los *coffeeshops* (*Wet gesloten coffeeshopketen*), que ha abierto la puerta al tipo de experimentación local que persiguen. A pesar de que aún no está claro qué formato exacto adoptará el ‘experimento’, se están debatiendo las condiciones y, en el transcurso de 2019, el experimento se seguirá preparando en consulta con las autoridades locales, incluida la VNG.²⁰⁴ Es evidente que la incidencia organizada y abierta de los municipios y alcaldías fue fundamental para hacer avanzar esta perspectiva de reforma y alentar al Gobierno a dar pasos hacia el cambio.

Aunque varias ciudades de Alemania han presentado solicitudes para efectuar proyectos piloto sobre el cannabis —mencionados anteriormente—, la incidencia pública

coordinada a gran escala ante el Gobierno nacional todavía no ha desempeñado un papel político notable. La postura del Gobierno nacional alemán, por lo general contraria, parece haber limitado hasta ahora este tipo de acción.²⁰⁵ Al mismo tiempo, las ciudades favorables a la regulación están empezando a reunirse y a coordinar mejor sus acciones. Por ejemplo, en 2016, se celebró en Düsseldorf una conferencia (*Fachtagung Cannabis – Gesundheitspolitischer Spielraum von Kommunen*) que perseguía promover la creación de conocimientos en los municipios orientados a la reforma, así como de redes entre ellos.²⁰⁶ Esta cooperación y colaboración intermunicipal puede seguir creciendo y contribuir al avance de las políticas.

En Suiza, como ya se ha mencionado, la OFSP no ha aceptado ninguna de las diversas propuestas debido a un artículo de la ley de estupefacientes que estipula que los ensayos solo se pueden llevar a cabo con fines médicos. Un grupo de autoridades locales ha respondido a este obstáculo cooperando para abogar por que se añada a la ley un nuevo artículo que permita los ensayos no médicos, con el aparente respaldo de algunos representantes del Parlamento y del poder ejecutivo del Gobierno. Un grupo de parlamentarios propuso el ajuste necesario, y el Gobierno nacional ya ha emprendido consultas con las partes interesadas sobre una posible formulación de orientaciones para los experimentos.²⁰⁷ Los esfuerzos para añadir un nuevo artículo a la legislación nacional parecen muy estratégicos en el contexto de Suiza, teniendo en cuenta la historia de su programa de tratamiento asistido con heroína, de renombre mundial, que fue posible gracias al éxito demostrado del programa durante una serie de ensayos de salud pública en la década de 1990 y 2000.²⁰⁸ Las ciudades y los cantones suizos han demostrado su legitimidad en la esfera de la fiscalización de drogas en el pasado, y están presionando para que se introduzcan cambios jurídicos que les otorguen más espacio para concebir soluciones innovadoras de políticas sobre cannabis a escala local.

En Dinamarca, las propuestas para la regulación local del cannabis recreativo en Copenhague han sido rechazadas por el Gobierno nacional. A pesar de que no exista una campaña coordinada de los municipios, algunas figuras políticas en el plano municipal, como al alcalde de Copenhague,

Opiniones de expertos y órganos consultivos

Órganos de expertos y asesores —desde comités parlamentarios hasta juntas asesoras científicas, académicos y asociaciones médicas— pueden realizar aportaciones a los procesos de elaboración de leyes y políticas, y así lo han hecho en varios de los países analizados en este informe; entre ellos:

Países Bajos

- A la Comisión Baan (1970) y a la Comisión Hulsman (1971) se les encomendó que estudiaran la planta de cannabis y las políticas vinculadas con ella. Sus conclusiones contribuyeron, en última instancia, a la despenalización del cannabis, allanando el camino para la posterior aplicación de las políticas de licencias en los *coffeeshops*.²⁰⁹
- Antes de que se aprobara un experimento con una cadena de suministro de cannabis controlada, tres municipios encargaron un estudio a expertos jurídicos, que llegaron a la conclusión de que las convenciones de derechos humanos de las que son signatarios los Países Bajos podrían dar lugar a que se permita o incluso se exija al país que regule la producción y el comercio de cannabis, en virtud de una serie de derechos relativos a la salud y la seguridad.²¹⁰ Expertos externos han seguido desempeñando un papel clave en la concepción del experimento.
- En marzo de 2018, el Ministerio de Justicia y Seguridad y el Ministerio de Atención Médica y Deporte designaron un comité de expertos y científicos independientes para asesorar al Gobierno sobre la planificación del experimento. Basándose en su estudio, el comité afirmó que el experimento es ‘útil y factible’, y formuló varias recomendaciones, muchas de las cuales fueron adoptadas por el Gobierno.²¹¹

España

- El Grupo de Estudio de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA), compuesto por una docena de personas del mundo académico y especialistas en varias disciplinas, formuló una propuesta integral de regulación del cannabis basada en el modelo de los clubes sociales en España, esbozando meticulosamente varios aspectos prácticos, como el número máximo de socios de las asociaciones o clubes, la potencia, el etiquetado de los productos, los modelos de reducción de daños y riesgos, y muchos más.²¹²

Bélgica

- En Bélgica, parece dedicarse una atención creciente a la política de drogas basada en pruebas, como lo demuestra el Programa Federal de Investigación sobre Drogas, creado para evaluar y orientar unas políticas que se fundamenten en datos científicos.
- En el contexto de la regulación del cannabis, varios académicos han trabajado juntos durante años para formular exámenes detallados y brindar un asesoramiento especializado sobre el tema, por ejemplo, mediante la publicación de literatura científica titulada ‘La tercera vía’ en 2013 y 2014.
- El Grupo Metaforum sobre Políticas de Cannabis se creó en 2018 y en él participan 15 miembros que trabajan en los campos de la criminología, la economía, la psicología, la política, la psiquiatría y la toxicología. En marzo de 2018, el Grupo finalizó un informe exhaustivo en que se destacaban los problemas socioeconómicos derivados de las políticas de drogas de Bélgica durante la última década.²¹³

Suiza

- La Junta Nacional Consultiva sobre Drogas y su sucesora, la Junta Nacional Consultiva sobre Adicciones, han publicado tres informes específicos sobre la política del cannabis, en 1999, 2008 y 2019, todos los cuales recomiendan que se pase una política represiva a un mercado regulado. El informe más reciente, publicado en abril de 2019, vuelve a recomendar que el cannabis se legalice y se regule sobre la base de diez principios.²¹⁴

Frank Jensen, y concejales de Aarhus, han hablado públicamente sobre la necesidad de la regulación.

En los otros países que se examinan en este informe, como Bélgica y España, no se ha organizado una defensa coordinada a gran escala dirigida a los Gobiernos nacionales, sino que se ha producido a una escala menor o no ha logrado un impulso significativo en el debate político nacional. No obstante, cabe esperar que las iniciativas de los municipios para introducir una regulación local del cannabis, como ya se ha comentado, tengan un impacto tanto en la opinión pública como en los responsables de la formulación de políticas a escala nacional, al llamar la atención de los legisladores nacionales y del público en general sobre las limitaciones del actual régimen prohibicionista.

Iniciativas de voto y referendos

En algunos países, los mecanismos democráticos directos, como los referendos, representan una posible vía para lograr el cambio jurídico o político. En Bélgica y Alemania, estas iniciativas son posibles, pero solo a escala municipal y provincial, donde sus resultados no se reconocen como jurídicamente vinculantes, sino que desempeñan un papel consultivo y pueden actuar como un importante barómetro de la opinión pública. Incluso cuando son jurídicamente vinculantes, las iniciativas de voto tienen limitaciones inherentes, ya que, por lo general, deben adoptar la forma de una sola pregunta. No obstante, pueden ayudar a fomentar el debate público sobre la regulación. En los Países Bajos, existía un mecanismo para impugnar una ley existente mediante referéndum, pero solo era aplicable a las nuevas leyes y, en todo caso, se derogó en 2018.²¹⁵

En Suiza, los referendos y las iniciativas ciudadanas pueden desempeñar un papel importante en la vida política. Se puede solicitar un cambio en la Constitución del país si al menos 100 000 ciudadanos firman una petición en un plazo de 18 meses. Si las firmas son válidas y el texto se ajusta a las normas legales vigentes, se convocará a los ciudadanos para que voten la cuestión propuesta. El Parlamento puede presentar una contrapropuesta. Si la iniciativa obtiene el apoyo de la mayoría de los votantes a escala

nacional y de la mayoría de los cantones, el Parlamento o el Gobierno deben aplicar la propuesta. Por otro lado, cuando al menos 50 000 ciudadanos firman una petición *contra* una ley adoptada por el Parlamento, se puede celebrar una votación nacional sobre esa ley dentro de los 100 días posteriores a su publicación. En este caso, la ley solo entrará en vigor si la aprueban la mayoría de los votantes por medio del referendo.

Los referendos han desempeñado un papel importante en la historia de la regulación de las drogas en Suiza, y es posible que lo vuelvan a desempeñar en el futuro. Tras una década de acalorados debates en torno al uso de drogas, las crisis relacionadas con este y las políticas en Suiza en la década de 1990, la mayoría del electorado expresó su apoyo a mantener los programas de reducción de daños a través de un referendo realizado en 2008, aunque se rechazó una propuesta paralela para legalizar el cannabis. Parece que vuelve a estar sobre la mesa un referendo sobre el cannabis. Después de algo así como un mal comienzo, en 2018, el grupo *Legalize It!* y otros actores crearon un nuevo comité a principios de 2019, esta vez con la participación de las secciones juveniles de la mayoría de los partidos políticos, algunas ONG y productores de CBD. El objetivo es empezar a reunir las 100 000 firmas necesarias a fines de la primavera o principios del verano de 2019. La iniciativa persigue que se redacte un nuevo artículo constitucional (105a) por el que se legalice el uso y el cultivo de cannabis para uso personal. También busca que el Gobierno federal elabore reglas para la producción y el comercio de productos de cannabis.²¹⁶ Para más información, véase el informe de país sobre Suiza.

Iniciativas parlamentarias y legislativas

En la mayoría de las jurisdicciones, los cambios legislativos introducidos por representantes del Parlamento y ministros y ministras del Gobierno representan una vía importante para el cambio jurídico. En este apartado se presentan ejemplos de los Países Bajos, Alemania y Suiza de reformas jurídicas iniciadas por parlamentarios. (En aras de la brevedad, no abordamos otras iniciativas menos exitosas en Dinamarca, Bélgica y España.)²¹⁷ Examinar la campaña y las labores de incidencia tras la elección de políticos

con mentalidad reformista o la decisión de impulsar o apoyar un proyecto de ley en particular es algo que va más allá del alcance de este informe. Sin embargo, mencionaremos brevemente algunos casos recientes en los que las propuestas legislativas han hecho avanzar la reforma del cannabis a escala nacional, dando lugar a una mayor flexibilidad a escala local. Para más información, véanse los informes de país respectivos.

Como ya se ha comentado, la reforma de la política nacional sobre el cannabis en los Países Bajos fue impulsada por el proyecto de ley de 2015 propuesto Vera Bergkamp, una parlamentaria del partido D66, tras muchos esfuerzos municipales. Tras un voto mayoritario en la Cámara Baja a favor del proyecto de ley para regular el suministro de cannabis a los *coffeeshops*,²¹⁸ los partidos gobernantes de la coalición holandesa determinaron que se debería iniciar un proyecto piloto para experimentar con una 'cadena cerrada de suministro de cannabis' en entre 6 y 10 municipios durante un período de cuatro años. Mientras tanto, aún se deben enmendar las leyes pertinentes para dar cabida jurídica al experimento. Para respaldar este proceso, en julio de 2018 se presentó otro proyecto de ley a la Cámara de Representantes, en el que se detallaba 'la duración del experimento, su propósito y el número de municipios en los que se llevará a cabo'. El proyecto de ley, que se debe ratificar y traducir en ley para facilitar el experimento, aún no ha sido aprobado por el Senado (*Eerste Kamer*).²¹⁹ Esta historia ilustra el papel que puede desempeñar un solo parlamentario al proponer un proyecto de ley significativo, que podría dar un giro al panorama del debate sobre la reforma normativa. Sin embargo, al mismo tiempo, esto solo puede suceder en el contexto de una campaña de incidencia más amplia. Aunque puede resultar vital contar con una figura política dispuesta a arriesgarse a presentar un proyecto de ley, este proceso suele ser la culminación — más que el inicio — de un proceso de cambio político.

En Alemania también se han llevado a cabo iniciativas parlamentarias para la regulación del cannabis. En 2018, parlamentarios afiliados al Partido Democrático Libre solicitaron que se aprobaran unos proyectos piloto para la venta controlada de cannabis y, en particular, solicitaron que se apoyara a las autoridades locales para que pudieran

ejecutar esos proyectos. En la misma línea, el Partido Verde propuso que se estableciera un mercado legal estrictamente controlado para el cannabis, que abarcará medidas reguladoras para el cultivo, la venta al detalle, la importación y la exportación, al tiempo que destacó la necesidad de aplicar prácticas concretas para impedir el acceso de los menores. Además, el partido de izquierda Die Linke también instó a que se pusiera fin a la represión y la estigmatización, así como a que se incrementara la inversión en la protección de la salud, y no en la aplicación de la ley. A pesar del optimismo de la época, todas estas propuestas fueron rechazadas.²²⁰

Por último, en Suiza, una iniciativa parlamentaria adoptada en 2012 despenalizó efectivamente la posesión de cannabis, y pasó a aplicar una multa administrativa fija de 100 francos suizos a los adultos que consumieran cannabis y tuvieran en su poder menos de 10 gramos de la sustancia. En 2017, el Partido Verde introdujo una iniciativa parlamentaria para la legalización del cannabis y la regulación de su mercado. La iniciativa exhortaba al Gobierno federal a elaborar una ley nacional de regulación que abarcará la producción, el comercio y el uso, así como la protección de los jóvenes y la tributación. La Cámara Baja del Parlamento rechazó la iniciativa en septiembre de 2018, con 104 votos en contra y 86 a favor.²²¹

Recientemente, en Suiza ha cobrado protagonismo otra posibilidad de reforma jurídica. Cuando a los municipios que pidieron a la OFSP que se les autorizara a realizar ensayos sobre el suministro de cannabis recreativo o terapéutico se les denegó su solicitud, debido a la formulación restrictiva de un artículo concreto de la ley nacional sobre drogas, algunos parlamentarios hicieron frente común a favor de un nuevo artículo que posibilitara este tipo de ensayos. Poco después de que llegara la decisión pertinente de la OFSP, representantes de diferentes partidos políticos presentaron mociones parlamentarias en que solicitaban que se modificara la ley sobre estupefacientes, con el fin de que permitiera realizar estudios piloto para regular el cannabis recreativo a escala local. La primera moción fue derrotada en la Cámara Baja, pero un segundo grupo de otras cinco mociones idénticas a la primera fue aprobado, posteriormente, por una escasa mayoría en esa misma Cámara.

Con ello se allanó el camino a un cambio legislativo.²²² Incluso antes de que se aprobaran las mociones parlamentarias, el Gobierno federal había iniciado una consulta pública sobre un proyecto de nuevo artículo y su correspondiente reglamentación.²²³ Esta iniciativa se entendió como un paso del Ejecutivo para invitar al Parlamento a que actuara en el ámbito de la política de cannabis. La propuesta que el Gobierno presentó para la consulta pública estableció una serie de reglas para futuros estudios piloto y los resultados de la consulta fueron en gran medida positivos, con pequeños ajustes propuestos. Por lo tanto, es probable que el Gobierno presente una propuesta para un artículo y un decreto actualizados, y que esta se debata en el Parlamento federal en 2019 o 2020. No existe ninguna seguridad de que la ley sea aceptada en una versión parecida a su forma actual: el Parlamento actual sigue estando muy dividido sobre este tema y, en octubre de 2019, se elegirá un nuevo Parlamento.²²⁴

Actores no estatales

Uno de los principales puntos de atención de este informe se centra en los esfuerzos de los actores gubernamentales en el ámbito municipal y regional. Sin embargo, en el caso de la regulación del cannabis en particular, que ha atraído la participación generalizada de ciudadanía y sociedad civil, así como el interés y la incidencia creciente de agentes empresariales, es importante reconocer la importancia de los diferentes tipos de iniciativas de la sociedad civil para lograr un posible cambio de política. Por lo tanto, abordaremos muy brevemente tres grandes tipos de acciones por parte de la sociedad civil y otros actores no estatales: incidencia; iniciativas de abajo arriba; y pleitos estratégicos e intervenciones legales. Para más información sobre los casos presentados, véanse los respectivos informes de país.

Participación de la sociedad civil

En varios de los países mencionados, las iniciativas de la sociedad civil están contribuyendo de manera significativa al debate público sobre la regulación del cannabis. Algunas de estas iniciativas se han mencionado anteriormente. Por ejemplo,

la campaña *Legalize It!* para celebrar un referendo sobre la regulación del cannabis en Suiza, o la labor de investigación del GEPCA (España) y el Grupo Metaforum (Bélgica), que han reunido a expertos comprometidos para que estudien cuestiones relacionadas con el cannabis. Sin embargo, las redes ciudadanas también participan en el terreno de la reforma del cannabis de otras maneras.

Un conjunto especialmente interesante de actores de la sociedad civil que han surgido en el campo de la reforma del cannabis han sido los grupos organizados de personas usuarias, que abogan por sus propios derechos a consumir la sustancia. Más en concreto, los clubes sociales de cannabis o asociaciones cannábicas sin ánimo de lucro han desempeñado un papel destacable, sobre todo en España, donde se cuentan al menos 500 clubes activos en todo el país.²²⁵ Las clubes sociales en España han animado a otros actores, desde municipios a personas de la academia, a formular propuestas de regulación del cannabis basadas en el modelo de los clubes, caracterizado por las dimensiones relativamente pequeñas y el carácter no lucrativo y no comercial de la cadena de suministro colectiva propuesta. Por ejemplo, en 2012, en el marco del Plan de Acción Municipal Anticrisis, el alcalde de Rasquera, una pequeña localidad de Tarragona (Cataluña), propuso que se cedieran algunos terrenos municipales a un club integrado por unas 5000 personas socias para que cultivaran cannabis dedicado al autoconsumo,²²⁶ aunque aunque la propuesta se terminó anulando por una petición administrativa en respuesta a las acusaciones procedentes del Gobierno central.²²⁷

En la misma línea, en Bélgica, los dos clubes sociales más antiguos del país se reunieron en 2016 para desarrollar un 'Plan para la regulación del cannabis en Bélgica' (*Blauwdruk voor wettelijke regulering van cannabis in België*). El plan recomienda tres grandes modelos para el suministro de cannabis: el cultivo doméstico, los clubes sociales y los dispensarios médicos o farmacias.²²⁸ El plan también prevé propuestas prácticas sobre los clubes, como el establecimiento de las zonas de cultivo, el transporte de cannabis, los requisitos de control de calidad por parte de las autoridades y otras medidas de esta índole. A pesar de su carácter integral, el plan ha recibido poca atención de quienes se encargan de la formulación de políticas. A pesar de ello, los clubes sociales y

sus aliados en Bélgica siguen desempeñando un papel activo en los medios de comunicación, y contribuyendo a crear una imagen cada vez más favorable de los clubes sociales²²⁹ y, quizá, a la absolución de varios líderes y socios de clubes en septiembre de 2018.²³⁰

Los clubes sociales belgas también han colaborado con otras organizaciones del movimiento cannábico más amplio, como los *growshops* y los bancos de semillas en Bélgica y en el extranjero, así como con laboratorios de análisis de cannabis y proveedores de equipos para efectuar análisis. Los clubes belgas mantienen contactos con clubes de otros países y también han participado en labores y organizaciones de incidencia política a escala nacional, regional y europea, como sería el caso de la Coalición Europea por unas Políticas de Drogas Justas y Eficaces (ENCOD) y la Alianza para la Abolición de la Prohibición del Cannabis.²³¹

En Alemania, también se constata una resistencia creciente a la prohibición del cannabis. Hay varias ONG que trabajan en el tema de la regulación en diferentes niveles. La ONG *Der Deutsche Hanfverband (DHV)*²³² aboga por una regulación del mercado de cannabis respetuosa con el usuario y hace campaña contra la discriminación y la estigmatización de las personas usuarias.²³³ Otra ONG importante es *akzept e.V. (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik)*, una entidad nacional que aglutina a las organizaciones que trabajan en el campo de la reducción de daños y está trabajando sobre la regulación de todas las drogas. La organización forma parte de una alianza que publica un informe anual alternativo sobre las drogas, que recibe mucha atención de los medios de comunicación.²³⁴

Estas iniciativas ofrecen un potente ejemplo de las posibilidades que ofrece una formulación de políticas más democrática y de base, en que las personas afectadas por las políticas sean consultadas y puedan contribuir a definir las.

Iniciativas de abajo arriba de la sociedad civil

Además de las actividades de incidencia mencionadas —y en parte solapándose con

ellas—, algunos actores de la sociedad civil y grupos de personas usuarias también participan en iniciativas de abajo arriba para velar por que se pueda acceder al cannabis para consumo personal sin recurrir al mercado negro. En varios países, las declaraciones claras sobre las prioridades de la fiscalía, o las zonas grises de la legislación nacional, han dado lugar a iniciativas de base por y para las personas que usan cannabis.

En varios países, defensores y usuarios han interpretado las leyes o las declaraciones de la fiscalía que eximen de enjuiciamiento la posesión o el cultivo en pequeña escala para uso personal como un medio para que un grupo de personas pueda cultivar cannabis de manera colectiva para su propio uso personal. Estos grupos se suelen conocer como clubes sociales de cannabis o asociaciones cannábicas. En la mayoría de los casos, los clubes sociales son grupos de personas usuarias sin fines de lucro, cuyos socios registrados reúnen sus recursos para cultivar colectivamente pequeñas cantidades de cannabis para consumo personal (medicinal o recreativo), que se distribuye únicamente entre los socios.

El modelo de los clubes sociales se originó en España. 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 en el país sin tener que recurrir al denominado mercado negro.²³⁵ La ARSEC envió una carta al fiscal antidrogas 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 confiscó 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, 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.²³⁶

A pesar de los cargos, la severidad relativamente menor de la pena animó a repetir la experiencia en Euskadi. En 1997,

la Asociación Kalamudia plantó unas 600 plantas para unas 200 personas socias.²³⁷ 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.²³⁸

Durante más de una década, la mayoría de las sentencias de los tribunales contra socios de los clubes se han negado a condenarlos por el trabajo que realizan.²³⁹ Sin embargo, muchos consideran que el hecho de que la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, que en 2012 sustituyó la ley previa del mismo nombre, incluya pasajes que identifican explícitamente producción no autorizada de plantas de cannabis como una actividad ilegal como un intento para tomar medidas enérgicas contra los clubes. Varios procesos judiciales han tenido también un efecto de enfriamiento parecido y el futuro de los clubes sociales en España es incierto, ya que los tribunales superiores del país parecen estar trabajando para eliminar las ambigüedades que posibilitaron su existencia.

No obstante, mientras tanto, el modelo se ha adoptado en Bélgica, donde se creó el primer club social en 2006,²⁴⁰ después de la publicación de las Directrices Ministeriales de 2005. Quienes impulsaron aquella primera iniciativa sostenían que, al imponer el límite de una planta por miembro, la organización respetaría el umbral establecido por las Directrices Ministeriales y, por lo tanto, a efectos de aplicación de la ley, también debería considerarse como 'de baja prioridad'.²⁴¹ Los clubes que llegaron después han seguido ese mismo razonamiento y, por ese motivo, el principio de 'una planta por socio' se ha convertido en un elemento fundamental.

Sin embargo, muchos clubes han sido objeto de intervenciones policiales. En 2014, un grupo de investigación identificó cinco clubes sociales activos, tanto en Flandes como en Valonia.²⁴² Un estudio más reciente, efectuado por Pardal en 2018, determinó que solo dos de los clubes que estuvieron activos en su día siguen funcionando hoy,²⁴³ aunque, en el momento de ese segundo estudio, el autor identificó un total de siete clubes activos.²⁴⁴

En comparación con otros contextos donde también funciona este modelo (en especial, Uruguay y España), el número de clubes belgas es relativamente pequeño, y cuenta con el apoyo de iniciativas de base que surgen del movimiento de las personas usuarias de drogas.²⁴⁵ De hecho, algunos activistas de clubes sociales también han participado en otros grupos y organizaciones locales de usuarios, y han seguido de cerca la aparición y la evolución del modelo de los clubes en España.²⁴⁶ Desde que se publicaron las Directrices, no se ha producido ningún otro cambio político, normativo o legislativo que sirva para consolidar la posición jurídica de los clubes. De hecho, un comunicado de prensa reciente del Colegio de Fiscales de Bélgica parece refutar su interpretación de las Directrices Ministeriales de 2005, y varios socios del club Trek Uw Plant, uno de los principales clubes, se encuentran actualmente a la espera de juicio por cargos de tráfico de drogas.²⁴⁷

Dinamarca ofrece otro caso destacable de iniciativa popular, que se apartó drásticamente de la letra de la ley, y que fue tolerada durante muchos años, con la famosa experiencia de Christiania en Copenhague. Tras ser ocupada de manera ilegal, Christiania funcionaba como una zona semiindependiente y la policía, por lo general, toleraba su popular y frecuentado mercado de cannabis al aire libre, conocido como 'calle Pusher' (o calle de los traficantes). No obstante, desde 2001, la policía ha adoptado una actitud menos tolerante frente a este espacio, y las medidas represivas se han hecho cada vez más frecuentes, con un gran esfuerzo por cerrar el mercado en 2004.²⁴⁸ Aunque los cargos criminales son poco habituales, puede que los productos se confiscuen y se impongan multas a quienes comercian. Esta estrategia no ha acabado con el tráfico en las calles de Christiania, pero parece que sí ha dado lugar a cambios en el sistema de distribución de drogas, como el hecho de que se recurra más a la entrega a domicilio y otros métodos de venta más discretos.²⁴⁹

A pesar de que la situación en Christiania no era consecuencia de una zona gris en la ley, en la medida en que la venta de cannabis ha constituido una actividad inequívocamente ilegal en Dinamarca a lo largo de su historia, se benefició de un acuerdo tácito con la policía local, en el sentido de que todo intento

de erradicar el comercio no representaba un uso productivo de los recursos, en la medida en que la autorregulación limitara la disponibilidad de drogas 'más duras' y que las 'molestias' asociadas con la venta de cannabis se restringieran a un barrio específico. La Fiscalía General también se hizo eco de ese supuesto y recomendó que se emitieran amonestaciones en lugar de emprender un procedimiento penal por la posesión de pequeñas cantidades de cannabis.²⁵⁰ Sin embargo, ante la preocupación creciente por el papel de las organizaciones delictivas²⁵¹ en el comercio de cannabis y el enfoque cada vez más represivo de la fiscalización de drogas que se está popularizando a escala nacional, el futuro de esta situación también es incierto.

Finalmente, podría resultar de utilidad examinar un solo ejemplo histórico. En Suiza, en 2001, sobre la mesa había una propuesta que podría haber introducido un mercado regulado de cannabis. La propuesta quedó en suspenso en el Parlamento durante tres años, período durante el que varios cantones rebajaron la aplicación de la ley con respecto al mercado del cannabis. Esta situación llevó a que, en 2002, se constatará la presencia de unos 400 establecimientos de cannabis no regulados en todo el país.²⁵² Aproximadamente 40 de ellos estaban ubicados en el municipio relativamente pequeño de Bienne (Biel/Bienne). Allí, un grupo de propietarios de establecimientos y trabajadores sociales crearon un primer modelo de regulación informal para el mercado de cannabis. Entre otros elementos, el modelo contemplaba la prohibición de la venta a menores y personas que no residieran en Suiza, así como de la publicidad. Otros aspectos de las normas informales preveían las advertencias en las etiquetas de los productos y las ventas de un máximo de 50 francos suizos (CHF) por persona y día.²⁵³ Sin embargo, en 2004 se desestimó la revisión de la ley, y los experimentos que se habían inspirado en las posibilidades de cambio llegaron a su fin.

A menudo, puede que las iniciativas de base se adelanten a los cambios en la ley: se basan en ambigüedades, zonas grises y lagunas jurídicas, pero también puede que, como en el ejemplo de Suiza, reaccionen frente a cambios previstos. Son muy vulnerables a los cambios del contexto jurídico, que entrañarían no solo la aprobación de nuevas leyes, sino también

actitudes, prioridades o interpretaciones tácitas cambiantes, en las fiscalías, los órganos legislativos nacionales, los tribunales, las fuerzas policiales y las comunidades. Estas iniciativas pueden traspasar los límites de lo que es legal y aceptable, pueden modificar la percepción pública sobre el uso de drogas y pueden impulsar políticas nacionales de drogas más transparentes, integrales y humanas. También pueden ayudar a prefigurar proyectos de regulación más amplios, al ofrecer ejemplos de mercados de cannabis bien gestionados que pueden ser asumidos por otros niveles de gobierno. Pero también pueden correr riesgos y encontrarse entre las primeras organizaciones en sufrir las consecuencias si los países se vuelcan hacia políticas más restrictivas. Sin embargo, sus relaciones con el sistema de justicia también aportan un valioso ejemplo del posible papel que pueden desempeñar los tribunales en la modificación de la legislación sobre drogas.

Pleitos estratégicos e intervenciones legales

La ley no se interpreta por sí sola. Son los tribunales los encargados de interpretarla y, al hacerlo, pueden perfeccionar o incluso modificar su significado. En muchos casos, la interpretación es evidente y no genera controversia: un caso se ajusta sin lugar a dudas a los criterios establecidos y el tribunal aplica la ley vigente. Sin embargo, cuando los órganos legislativos de un país aprueban nuevas leyes, estas deben ser interpretadas por los tribunales, de conformidad con todo el cuerpo de leyes existente, así como con las obligaciones constitucionales y de derechos humanos del país. Este proceso de interpretación determina qué casos están contemplados por una nueva ley y cómo deben entenderse los términos principales, y la interpretación de los tribunales puede diferir de la intención original del poder legislativo. En otras ocasiones, la legislación vigente se debe interpretar de manera que sea aplicable a nuevas situaciones que puede que no se previeran cuando se promulgó la legislación, o los cambios en las normas y convenciones sociales pueden afectar a la interpretación de la legislación establecida.

Históricamente, el proceso de interpretación jurídica ha generado algunos cambios importantes en la legislación, a veces

facilitados o provocados por la sociedad civil. A veces, se ha utilizado, con grandes resultados, un proceso conocido como ‘pleito estratégico’ o ‘intervención legal’ para influir en la aplicación de la ley (sobre todo en países que se rigen por el derecho consuetudinario). A menudo, este proceso implica poner de relieve posibles conflictos con las obligaciones en materia de derechos humanos o derechos reconocidos (por ejemplo, la libertad de culto) y ha sido una táctica clave del movimiento por los derechos civiles de los Estados Unidos y de movimientos por los derechos de las personas con alguna discapacidad en todo el mundo.

El pleito estratégico es una iniciativa impulsada por actores de la sociedad civil organizada que, junto con equipo de abogados, identifica de manera activa casos que podrían transformar la ley, por lo general por tratarse de un caso ‘extremo’ o por ilustrar con especial claridad una ley injusta en circunstancias especialmente flagrantes. El pleito estratégico está estrechamente vinculado con la desobediencia civil: puede que los activistas manifiesten su determinación, a menudo públicamente y con antelación, a violar una ley considerada injusta con el fin de interponer un recurso judicial y disponer de la oportunidad de defenderse, por motivos de derechos humanos o constitucionales, ante un tribunal de justicia. Algunas de las acciones de quienes abogan por la reforma o la regulación del cannabis en Europa pueden entenderse mejor desde esta perspectiva.

Es evidente que los tribunales se ven acotados en su interpretación por la ley vigente y el propósito de esta, por lo que los cambios que se pueden lograr por esta vía suelen ser graduales. No obstante, la trayectoria del desarrollo de la política de drogas en los países examinados ilustra los posibles efectos de estos cambios. En los Países Bajos, como ya se ha mencionado, las autoridades holandesas comenzaron a tolerar a los llamados ‘traficantes residentes’ (*house dealers*) en los centros juveniles en la década de 1970. Este hecho acabó formalizándose con la despenalización formal del uso y la posesión de cannabis en la Ley del Opio revisada en 1976. Las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento entraron en vigor en 1979. Estas Directrices, como ya se ha comentado, establecieron criterios formales por los que se permitía la venta de cannabis en determinadas condiciones sin

que existiera la amenaza de enjuiciamiento (para más detalles, véase la introducción del país), pero los legisladores no previeron el modelo de los *coffeeshops*. La situación actual, en la que se toleran los *coffeeshops* comerciales en virtud de estos criterios, surgió más bien a través de la jurisprudencia, en la que se impuso una interpretación de las Directrices que protegía a los *coffeeshops*, que terminaron ocupando el lugar de los traficantes residentes.²⁵⁴

Asimismo, en Suiza, parece que una revisión de la Ley de Estupefacientes efectuada en 2012 dio lugar a un grado de despenalización mucho mayor del previsto por los legisladores originales. En palabras de Zobel (2019):

La ley entró en vigor en octubre de 2013 y las primeras cifras sobre su aplicación pusieron de manifiesto que los cantones tenían formas muy diferentes de hacer cumplir la nueva legislación (Zobel et al. 2017). Esto se explica, entre otros motivos, porque la ley suiza sobre estupefacientes, con sus revisiones sucesivas y, a veces, contradictorias, permite varias interpretaciones y ofrece diversas opciones a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Otro ejemplo de ello representa también una decisión reciente del más alto tribunal del país que llevó a muchos cantones a dejar de perseguir la posesión de cannabis (de hasta 10 gramos por un adulto), a pesar de que esta nunca fue la intención de la ley [...] Es probable que esta situación desencadene cada vez más casos judiciales, en los que los usuarios cuestionen el castigo recibido.

Los movimientos sociales y los grupos ciudadanos también pueden influir, ya sea voluntaria o involuntariamente, en la evolución de la ley al provocar desafíos legales. Muy a menudo, esta no es una estrategia deliberada, sino el resultado de que se penalice una conducta que la ciudadanía considera que podría ser (potencialmente) legal en virtud de las leyes existentes, o que está protegida por la Constitución. Por este motivo, puede que el término ‘intervención legal’ sea preferible a ‘pleito estratégico’. Por ejemplo, los clubes sociales de cannabis pueden entenderse desde la perspectiva siguiente: las personas que usan cannabis y creen que tienen derecho a ello pueden decidir hacer público su consumo y destacar su carácter no delictivo en parte como una forma de denunciar la injusticia de unas leyes que penalizan ese consumo.

En Bélgica, como ya se ha comentado, los clubes sostienen que el hecho de que limiten el cultivo a una planta por socio los convertiría en un objetivo de enjuiciamiento 'de baja prioridad'.²⁵⁵ No obstante, muchos clubes han sido objeto de intervenciones policiales, han visto confiscados sus cultivos y se han enfrentado a procesos penales. Los datos del OEDT apuntan a que el consumo de cannabis ilícito en Bélgica está generalizado, y que alrededor del 10,1 % de los adultos declararon haber consumido cannabis en el año anterior.²⁵⁶ La gran mayoría de estas personas acceden al cannabis a través del mercado negro, y se enfrentan a un riesgo relativamente bajo de verse procesadas debido a las directrices de enjuiciamiento. Por otra parte, los clubes sociales visibilizan el uso de cannabis de sus socios activos, y algunos clubes incluso se ponen en contacto con los medios de comunicación.²⁵⁷ En sus estatutos, los clubes han introducido explícitamente el suministro de cannabis como objetivo.²⁵⁸ Por lo general, han adoptado el compromiso de aplicar unas directrices que, en su opinión, mantienen sus actividades acorde con la ley, como aceptar solo a socios mayores de 18 o 21 años, restringir la producción a una planta por socio y, en algunos casos, incluso exigir a los nuevos socios que declaren que ya han consumido cannabis antes de inscribirse al club.²⁵⁹ No obstante, están renunciando a unas reservas ilícitas relativamente accesibles en favor de un sistema de suministro más visible, aunque seguramente 'menos ilegal', una estrategia que se asemeja a otras formas de desobediencia civil.

Los cargos contra un club se presentaron después de que organizara dos manifestaciones públicas, durante las que algunos representantes plantaron semillas de cannabis en macetas. Los acusados en este caso fueron absueltos.²⁶⁰ Más recientemente, el 7 de septiembre de 2018, fuentes belgas informaron de que los abogados de un club declararon a la prensa que 'nuestros clientes son activistas, no criminales'. En efecto, los cinco socios del club social de Namur a quienes se estaba juzgando fueron absueltos, y el tribunal penal de Namur los declaró culpables de un *erreur invincible* o de un 'error invencible', debido a que la ley es tan vaga como para que una persona razonablemente prudente pudiera haber cometido el mismo error.²⁶¹ En general, el resultado de esta estrategia sigue sin estar claro, y la reciente

declaración del Colegio de Fiscales belgas, que refuta la interpretación de los clubes de las Directrices Ministeriales de 2005 puede representar un giro más represivo y la determinación del Gobierno a aclarar las ambigüedades de la ley de manera que se penalice su actividad. No obstante, mientras la legislación no cambie, es probable que los tribunales y los clubes sigan influyendo en la interpretación de la situación jurídica actual de los clubes en Bélgica.

En España, donde se originó el modelo de los clubes sociales, los clubes también han impulsado el debate sobre la penalización de la producción de cannabis y, a la vez, han sido protagonistas de dicho debate. Como ya se ha mencionado, la situación jurídica de los clubes sociales en España ha sido objeto de distintas opiniones; de hecho, el primer club empezó a funcionar después de recibir una opinión informal del fiscal antidroga, en que se indicaba que sus actividades no se considerarían un delito. Además, según un dictamen realizado por dos prestigiosos catedráticos de derecho penal, las actividades llevadas a cabo por los clubes sociales, en caso de cumplir una serie de requisitos, se ajustaban a la legalidad penal y administrativa vigente.²⁶² Para ello, en su opinión, las personas asociadas debían ser mayores de edad y usuarias 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.²⁶³

Sin embargo, en agosto de 2013, la Fiscalía General emitió la Instrucción 2/2013 'sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis'. Entre otras cosas, en ella se indica que tanto el cultivo de cannabis como la posesión de la planta y sus subproductos constituyen actividades ilegales, a menos que cuenten con la debida autorización del Gobierno. En los casos en que la fiscalía no presente

cargos penales, se deberán presentar cargos administrativos. La Instrucción 2/2013 también establece que las actividades realizadas por los clubes sociales pueden dar lugar a que se les considere organizaciones criminales.²⁶⁴

Desde mediados de la década de 1990 hasta bien entrado el año 2015, la mayoría de autos y sentencias judiciales en que estaban implicadas personas pertenecientes a clubes no consideraban ilícitas las labores realizadas por este tipo de entidades. A pesar de ello, en tres casos donde las correspondientes audiencias provinciales habían absuelto a socios de clubes, tras los recursos interpuestos por la Fiscalía, los casos llegaron al Tribunal Supremo,²⁶⁵ y este ha condenado, en los tres casos, a los socios, por entender que existía un riesgo real y patente de difusión del consumo.²⁶⁶ 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.²⁶⁷

En diciembre de 2017 y en 2018, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre dos recursos interpuestos por personas acusadas de delitos vinculados con clubes sociales.²⁶⁸ A pesar de que el tribunal reconoció algunos problemas de procedimiento en los juicios celebrados en los tribunales inferiores, se negó a admitir otros argumentos, lo que sugiere claramente que considera que las actividades de los clubes están comprendidas dentro de los delitos definidos en el artículo 368 del Código Penal. Aunque, posteriormente, algunos juzgados han absuelto a socios de clubes porque no ha quedado demostrado que se dedicaban al tráfico de cannabis,²⁶⁹ la sentencia del Tribunal Constitucional de diciembre de 2017 parece haber limitado de manera drástica el margen de maniobra del que disponen los clubes.

A raíz de la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía General del Estado y de las sentencias del Tribunal Supremo citadas anteriormente, se ha constatado una mayor beligerancia por parte de la Fiscalía y de la policía en actuaciones relacionadas con asociaciones cannábicas.²⁷⁰ Ello ha supuesto que una parte de este tipo de asociaciones haya adecuado sus actuaciones para reducir su vulnerabilidad. Por ejemplo, algunos han reducido el número de personas socias o han trasladado la plantación

de cannabis a espacios de interior (pabellones industriales, etc.),²⁷¹ en vez de en el exterior.²⁷² Por lo tanto, la situación jurídica de los clubes sociales en España parece ser muy discutida, con respuestas distintas por parte de diferentes tribunales e instancias de gobierno. La tendencia general apunta a uno de los riesgos notables de la intervención legal: la renuencia de varios tribunales a condenar a los socios de clubes por cargos penales o incluso administrativos sobre la base de la legislación española existente ha llevado al Gobierno central a introducir cambios tanto en la legislación como en la política. En 2015, la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) introdujo nuevos delitos administrativos relacionados con la producción y distribución de cannabis, como se comentó en informe de país, mientras que la Instrucción de la Fiscalía General y las conclusiones del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional restringieron las zonas grises en las que habían estado operando los clubes y alentaron que se emprendieran acciones judiciales. Las intervenciones jurídicas a menudo sirven para aclarar la ley y reducir las ambigüedades, pero esto no sucede necesariamente en una dirección progresista y se corre el riesgo de provocar una campaña de represión contra actividades antes toleradas.

No obstante, los casos de Suiza y los Países Bajos ponen de manifiesto que la intervención legal puede dar lugar a interpretaciones de la ley que aclaren y consoliden los derechos de las personas usuarias de cannabis. Los casos en otros países también han demostrado el poder de las decisiones judiciales. Por ejemplo, en Canadá, una serie de recursos ante tribunales provinciales y nacionales sostuvieron que la penalización de la tenencia de cannabis o algunos elementos de la forma en que se regulaba el cannabis medicinal eran inconstitucionales o violaban los derechos de los acusados. A pesar de que ninguna decisión judicial única condujo directamente a que se adoptara la decisión legislativa de regular los mercados de cannabis recreativo en ese país, se puede argüir que una serie de casos judiciales relativamente notorios entre 2007 y 2016, que aparecieron en la prensa con titulares como 'Las leyes de la marihuana declaradas inconstitucionales',²⁷³ contribuyeron a socavar la legitimidad del régimen regulatorio basado en la prohibición.

Sin embargo, es importante señalar que estos procesos judiciales fueron acompañados de una amplia acción política de otro tipo. Parece que las intervenciones legales tienen más probabilidades de dar lugar a una transformación más general cuando, como sucedió con el movimiento por los derechos civiles en los Estados Unidos, se asocian con movilizaciones sociales que fomentan el respaldo de la población al cambio propuesto.

Un posible marco para seguir adelante: dejar el enfoque de arriba abajo y apostar por el enfoque de abajo arriba

A pesar de sus numerosas y creativas soluciones a los problemas relacionados con las políticas sobre el cannabis, las autoridades locales están luchando por aplicar políticas eficaces. En los países estudiados, observamos un número creciente de ‘deserciones’ por parte de las autoridades locales, cuyas políticas innovadoras estaban siendo bloqueadas en diversos grados por los Gobiernos nacionales: desde municipios holandeses que presionaban de forma enérgica y colectiva al Gobierno para poder efectuar un experimento con cannabis regulado, hasta regiones y municipios en España que se encontraban ante el Tribunal Constitucional por poner en práctica políticas locales que el Gobierno central consideraba que excedían los límites de sus competencias, pasando por ciudades suizas que trabajaban para ampliar la definición de lo que constituye un experimento con el fin de que se permitieran nuevos ensayos en el ámbito de la regulación municipal. Aunque la receptividad de los Gobiernos nacionales varía de manera significativa, todos los Gobiernos examinados mostraron cierto grado de preocupación por el efecto que tendría el apoyo a las iniciativas municipales o regionales en relación con la regulación del cannabis en sus relaciones internacionales, tanto en el plano de la UE como de la ONU. ¿Hay alguna forma de salir de esta situación de estancamiento?

El ámbito nacional: adaptación local

Los países presentan diferencias en cuanto al grado de centralización de sus políticas nacionales, y examinar los distintos marcos

para la formulación de políticas puede arrojar luz sobre un posible nuevo enfoque en materia de políticas sobre drogas a escala nacional. Por ejemplo, los Países Bajos se han embarcado en un proyecto político que persigue transferir algunos tipos de toma de decisiones al nivel más bajo posible.²⁷⁴ Como ya se ha mencionado, en 1996, el Gobierno holandés puso a los municipios a cargo de sus propias políticas sobre cannabis, aumentando drásticamente los derechos (y responsabilidades) de los gobiernos municipales en relación con los *coffeeshops* dentro de sus jurisdicciones y permitiéndoles vetar por completo este tipo de establecimientos (o proponerles una serie de soluciones diferentes). En otros ámbitos de la política holandesa se observan tendencias de descentralización parecidas, por ejemplo, en lo que respecta a la regulación del trabajo sexual.²⁷⁵

Desde 2004, el Gobierno holandés ha elaborado una política formal de ‘adaptación local’, delegando varias esferas de la formulación de políticas al nivel municipal y reforzando los poderes de las ciudades para adaptar la regulación a sus circunstancias. El discurso actual sobre ‘experimento de cultivo de cannabis’ muestra un espíritu que va en la misma línea: en lugar de buscar una respuesta perfecta a la cuestión de cómo responder a los mercados ilegales de cannabis, el estudio fomentará que se conciben sistemas y métodos diversos. En un contexto en el que los municipios difieren en gran medida en cuanto a sus experiencias y preocupaciones sobre los mercados de cannabis, esta estrategia podría posibilitar que se avance sin tener que alcanzar un acuerdo sobre un modelo único que se ajuste a todos los casos. Hoy día, en los Países Bajos, la mayoría de los municipios no permiten la actividad de ningún *coffeeshop*. Pero otras jurisdicciones han adoptado este tipo de negocios como parte de su comunidad y economía, y los han regulado en consecuencia, en un esfuerzo por garantizar la seguridad de los clientes y evitar que los menores accedan al cannabis. Parece que esta estrategia está a punto de ampliarse, ya que se está desarrollando un sistema de cadena de suministro segura para estos establecimientos sin exigir ni presuponer que los municipios donde el uso de cannabis se considera más negativo deban adaptarse a un nuevo marco de política nacional que imponga un mercado de cannabis regulado.²⁷⁶

Este enfoque normativo no equivale a un 'libre albedrío', en que ciudades o regiones actúan por su cuenta, sino que existe una clara división de poderes, por la que se otorga un mayor poder de decisión a los municipios, pero dentro de un marco legislativo nacional. No obstante, se constata una tendencia notable a introducir nuevas leyes en primer lugar como un proyecto piloto limitado geográficamente (y a menudo en el tiempo), que posteriormente se puede comparar con otras jurisdicciones. Por ejemplo, la regulación experimental por la que se exigiría a los clientes de los *coffeeshops* que se registraran para poder comprar cannabis se puso en marcha en un número limitado de municipios. Como se observó que fue causa de un aumento importante del comercio en las calles de aquellos municipios, no llegó a adoptarse en otras jurisdicciones, aunque los municipios conservan el derecho a aplicar esta norma, además de otras restricciones con respecto a los *coffeeshops* si consideran que resulta conveniente en su contexto local. Este modelo de desarrollo de políticas, que da cabida a la innovación y la adaptación local dentro de un marco nacional más minimalista, y que prioriza una evaluación de las nuevas políticas basada en pruebas empíricas, ofrece un modelo prometedor para mediar en la relación entre los Gobiernos nacionales y las administraciones locales.

El ámbito de la UE: gobernanza multinivel

En el plano de la UE, algunos sectores también proponen un estilo parecido para la formulación de políticas. Durante los últimos 30 años, una parte importante de la literatura académica y especializada en políticas ha abogado por la descentralización política y administrativa.²⁷⁷ Un grupo de teóricos y responsables de políticas ha argumentado que la descentralización de la toma de decisiones y la formulación de políticas puede conducir a políticas más eficaces y adaptadas a los entornos, necesidades e intereses locales.²⁷⁸ Al mismo tiempo, otras voces consideran que la formulación de políticas descentralizada es más democrática, ya que ofrece a la ciudadanía la oportunidad de influir directamente en las políticas que afectan a sus vidas cotidianas, y mejora tanto el compromiso como la aceptación de la población.²⁷⁹ Aunque responsables de políticas y personas del mundo académico

han advertido contra la idea de que la descentralización conduce de forma automática a una mejor gobernanza o a unas políticas más adaptadas a las circunstancias locales,²⁸⁰ es evidente que la gobernanza descentralizada ha logrado un apoyo significativo, aunque cauteloso, en el seno de la UE.

La descentralización ha logrado el respaldo de la UE como un principio de buena gobernanza,²⁸¹ que se suele debatir en el contexto de lo que se conoce como 'gobernanza multinivel'. El Comité de las Regiones, un órgano de la UE encargado de fortalecer la representación de las jurisdicciones subnacionales en la formulación de políticas europea, define la gobernanza multinivel como 'la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea'.²⁸² Cabe destacar que la adopción de los principios de la gobernanza multinivel sugiere que los municipios, las regiones y otras instancias de gobierno subnacionales deberían poder desempeñar un papel directo en la concepción —y no solo en la aplicación— de las políticas de alcance europeo.

La Carta Europea de Autonomía Local, adoptada en 1985, y posteriormente ratificada por todos los Estados miembros, introdujo el principio de la descentralización y afirmó la importancia de las autoridades locales en el ámbito de la formulación de políticas de la UE. Más recientemente, en 2009, el Comité de las Regiones emitió un Libro Blanco sobre la importancia de la gobernanza multinivel en un amplio abanico de ámbitos de políticas,²⁸³ y el Tratado de Lisboa incorporó algunos principios clave de este criterio. En 2014, el Comité de las Regiones presentó la Carta de la gobernanza multinivel en Europa, un documento que, en febrero de 2019, había recibido el respaldo de 220 entidades signatarias de toda Europa.²⁸⁴ La Carta defiende la pertinencia clave de este enfoque de gobernanza, señalando que 'con arreglo al principio de subsidiariedad, que sitúa las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a los ciudadanos, otorgamos gran importancia a la creación en común de soluciones políticas que atiendan a las necesidades de los ciudadanos'.²⁸⁵

Recientemente, algunos analistas han sugerido que una mayor confianza en los

principios de la gobernanza multinivel podría ofrecer una salida parcial al actual callejón sin salida en que se encuentra la política de drogas europea.²⁸⁶ En 2007, Caroline Chatwin observó, con respecto a la política de drogas: ‘Un sistema de gobernanza multinivel permitiría que las iniciativas se desarrollaran a escala local y que el poder adoptara una estructura de abajo arriba’.²⁸⁷ Una estrategia que priorice las posibilidades de adaptación local en el ámbito de la política de drogas podría ayudar a impulsar la política europea sobre el cannabis sin la necesidad de lograr un consenso sobre determinados puntos fundamentales. Al mismo tiempo, este enfoque reconocería la innovación, el conocimiento local y las necesidades diferenciadas de ciudades y regiones. Esta investigación ha concedido al menos la plausibilidad inicial a este enfoque: varios municipios y autoridades regionales en los seis países estudiados están dispuestas a desarrollar sus propias soluciones en materia de política de drogas, y están buscando activamente medios y mecanismos para adaptar las políticas nacionales vigentes. Los marcos de políticas a escala nacional e internacional suelen figurar en su trabajo como una limitación, ya que restringen la evolución de las políticas, a veces a través de intervenciones de mano dura.

Aunque el derecho penal sigue siendo una competencia central de alcance nacional, gran parte de la cual no se puede transferir al plano subnacional, y aunque no se debe exagerar la posición y la importancia de la gobernanza multinivel en el marco de la UE, este estudio ha revelado una serie de mecanismos posibles para mejorar la flexibilidad en el ámbito local. Al mismo tiempo, la participación de sociedad civil, investigadores, grupos de usuarios, académicos y otros grupos en las labores de incidencia sobre las políticas locales en materia de drogas apunta a que podría existir un amplio apoyo para ampliar el alcance de las posibilidades abiertas a los municipios y regiones que encuentran dificultades a la hora de aplicar las políticas nacionales sobre drogas.

Se necesitan con urgencia más estudios y reflexiones sobre lo que implicaría una iniciativa de este tipo si se aplicara a la política de drogas, en especial, a la del cannabis. Los esfuerzos para negociar la política de drogas a escala de la UE se han visto obstaculizados por los desacuerdos de principios entre los distintos países, pero,

como se ilustra en el debate sobre el papel de la presión internacional en la configuración de la política holandesa en materia de drogas en particular, ha surgido una tendencia hacia la armonización de la política en pro de las opciones normativas más restrictivas. Reorientar los debates sobre las políticas de drogas del ámbito de la UE para alejarlos de la línea de la armonización y dirigirlos más bien hacia la esfera de ‘directivas y acuerdos marco colectivos’, que permitiría que los Estados miembros y las autoridades locales, en consulta directa con la ciudadanía, pudieran ‘completar los detalles’²⁸⁸ podría dar cabida a una política de drogas más diversificada y adaptada a las necesidades locales. Este cambio de perspectiva podría permitir que los debates internacionales sobre política de drogas se centraran en los elementos verdaderamente internacionales — a saber, la prevención del tráfico de sustancias nocivas y la garantía de la seguridad de las personas que usan drogas los consumidores de drogas—, al tiempo que se regulan al nivel adecuado los elementos de la política de drogas que están más estrechamente vinculados con las costumbres y las prácticas sociales locales.

El ámbito de la ONU: la modificación *inter se*

Por último, aunque un análisis detallado de este punto excede el ámbito de este documento, el mecanismo de modificación *inter se* del derecho de los tratados internacionales, que permitiría que un grupo de países afines acordaran entre ellos una modificación de las disposiciones relacionadas con el cannabis en los tratados, que solo serían efectivas entre ellos mismos, ofrece una opción paralela para hacer efectivas políticas de drogas más diversas a escala nacional. Al igual que la gobernanza multinivel y la adaptación local, este planteamiento reconoce el valor de la cooperación entre regiones y más allá de las fronteras: controlar el tráfico de sustancias peligrosas, reducir el poder de las redes delictivas y garantizar el acceso a drogas esenciales para fines médicos exigen la cooperación internacional, lo cual es imposible sin normas y acuerdos compartidos. Sin embargo, los acuerdos compartidos también deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir que todas las jurisdicciones apliquen las políticas y prácticas que mejor protejan la salud y el bienestar de su

población. Un número cada vez mayor de jurisdicciones está empezando a considerar que, con respecto al cannabis, estas políticas podrían entrañar la regulación de los mercados recreativos. Es urgente replantear el régimen internacional de fiscalización de drogas de manera que se puedan alcanzar los beneficios de la cooperación y la armonización sin limitar indebidamente e innecesariamente la libertad de quienes se encargan de la formulación de políticas.

Conclusiones

La regulación del cannabis a escala mundial está mostrando indicios de avanzar en una dirección más progresista, ya que Canadá, Uruguay y varios estados de los Estados Unidos han dado la espalda a la prohibición; países tan diversos como Italia, Lesotho y Tailandia están regulando el cannabis medicinal; y países como Luxemburgo y México están planteándose públicamente la regulación del cannabis recreativo. Sin embargo, la dirección del cambio para la política sobre el cannabis en Europa no está tan clara.

Los seis países que abarca este informe se identificaron en 2012 sobre la base de la trayectoria de sus políticas en materia de cannabis y de cierto acento en sus iniciativas de ámbito municipal y regional. En los años que analiza este estudio, Alemania, los Países Bajos y Suiza han dado pasos limitados pero interesantes hacia una política de cannabis más integral y alejada del prohibicionismo, en especial ampliando el alcance de los proyectos piloto y los ensayos de salud pública para la regulación local del cannabis. Sin embargo, al mismo tiempo, los Gobiernos de Bélgica, Dinamarca y España han dado muestras de que están virando hacia un marco más restrictivo o represivo con respecto al cannabis. A pesar de que, durante este período, tanto Bélgica como Dinamarca han adoptado medidas para consolidar la posición del cannabis medicinal, se ha observado una tendencia a cerrar las lagunas jurídicas y eliminar las zonas grises que habían permitido que las redes no oficiales de distribución de cannabis, ya fueran clubes sociales o redes de venta en la calle controladas por la comunidad, funcionaran como sistemas de distribución *de facto*. Las clubes sociales en España, y las jurisdicciones subnacionales

que se han movilizado para regularizar o legitimar estas redes de distribución, también se han enfrentado a medidas represivas y a declaraciones no deseadas sobre los límites de los poderes municipales y regionales.

El panorama es complejo, y analizar en profundidad los elementos de la opinión pública y política, la estructura jurídica y legislativa, la labor de incidencia y los intereses que han determinado los diferentes resultados de las medidas emprendidas por municipios y regiones de los seis países es algo que supera el alcance de este informe. No obstante, las conclusiones del estudio sí apuntan a algunas conclusiones clave que podrían ayudar a marcar el camino para desarrollar estrategias más eficaces con miras al cambio a escala municipal y regional:

- La importancia percibida de los obstáculos internacionales (a escala mundial) parece estar disminuyendo, aunque sigue siendo notable. Al mismo tiempo, la preocupación por los acuerdos de alcance europeo parece tan significativa como de costumbre. Un examen más profundo tanto de herramientas de políticas de carácter global (como los acuerdos *inter se*) como de las herramientas de políticas de carácter europeo (como la gobernanza multinivel) podría resultar clave para abordar las preocupaciones sobre los efectos internacionales de la regulación local o regional del cannabis;
- Conceptos e iniciativas similares están tomando forma en varios países y en distintos niveles: el intercambio de información y el fortalecimiento de las redes internacionales pueden ayudar a las ciudades y regiones a explorar de manera más eficaz las opciones de las que disponen en materia de políticas;
- Las estrategias judiciales conllevan un riesgo evidente de que se cierren las lagunas jurídicas y se eliminen las zonas grises; la labor política y de incidencia paralela puede ser importante para controlar este riesgo;
- Las propuestas de investigación con un alcance limitado dentro del marco de las excepciones médicas y científicas existentes podrían ofrecer una estrategia destacable y relativamente ‘de bajo riesgo’ para que las ciudades construyan una

base de conocimiento más amplia sobre la regulación del cannabis, reduzcan el estigma asociado con esta y demuestren las posibilidades de la regulación, aunque también presentan limitaciones inherentes;

- Las coaliciones y las alianzas políticas entre ciudades parecen ser determinantes, tanto para elaborar propuestas como para impulsar la incidencia a escala nacional de políticas que potencien el margen de maniobra y la adaptación local por parte de las administraciones locales;
- La coordinación entre ciudades y regiones de diferentes países, en especial a través del marco de la gobernanza multinivel, podría apuntar a un camino fructífero hacia los debates sobre la política a escala europea.

Esta investigación ha revelado un tremendo grado de flexibilidad y creatividad con respecto a la regulación del cannabis por parte de municipios y otros actores subnacionales. Mientras que los Gobiernos nacionales suelen considerar que se ven en gran medida constreñidos por los acuerdos internacionales, como los tratados de la ONU para la fiscalización de las drogas y otros acuerdos de la UE, las ciudades anhelan el cambio y lo promueven. Las autoridades locales son muy conscientes de los costes que les supone una política prohibicionista y están buscando activamente mejores soluciones a la necesidad de controlar el consumo de cannabis para proteger la salud y la seguridad de la ciudadanía, reducir la delincuencia organizada y mantener unas ciudades habitables. Sin embargo, al mismo tiempo, las respuestas de los Gobiernos nacionales en muchos de estos casos, y el acento creciente en la ley y el orden en varios de los países implicados, muestran los límites de lo que pueden lograr las ciudades o regiones si carecen de un contexto nacional, o incluso internacional, de apoyo.

Los municipios, las regiones y los actores no gubernamentales de los seis países estudiados están influyendo en la política de drogas de diferentes maneras y adaptándola, lo que pone de relieve la vitalidad y la importancia de la formulación de políticas ‘de abajo arriba’. Las ciudades y regiones pueden ser importantes a la hora de desarrollar, probar y promover políticas alternativas. Sin embargo, la existencia de espacios —que

a veces se pasan por alto— para objetar a las políticas y adaptarlas no significa que las ciudades y regiones puedan limitarse a acomodar la política nacional de drogas para que se ajuste a sus necesidades y las de su ciudadanía. Más bien, el panorama que se dibuja a partir de esta investigación es el de unos intentos sostenidos de adaptar mejor la política de drogas a los contextos locales, que a menudo se ven frustrados por otras visiones e intereses en distintas instancias de gobierno, nacionales e internacionales. Esta investigación ha revelado la pluralidad de soluciones que se encuentran sobre la mesa, y tres grandes marcos de políticas — adaptación local, gobernanza multinivel y modificación *inter se*— apuntan hacia el tipo de estructuras y sistemas que se podrían aplicar a escala nacional, de la UE y de la ONU con miras a posibilitar un mayor alcance para la adecuación local de la política de drogas a las necesidades de las jurisdicciones particulares. El cambio de abajo arriba debe ir acompañado de un entorno normativo propicio desde arriba, y la formulación de políticas en todos los niveles debe estar más abierta a las iniciativas que persiguen adaptarla a las circunstancias locales. Lo mejor que pueden esperar ciudades y regiones a la hora de impulsar estos enfoques consiste en seguir ampliando y reforzando sus redes nacionales e internacionales, compartir sus éxitos y fracasos, y hacer frente común para solicitar que se brinde un mayor apoyo, tanto en el plano nacional, de la UE e internacional, a las iniciativas de abajo arriba.

Notas

1. Comisión de Derecho Internacional, *Texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, noviembre de 2001, Suplemento No. 10 (A/56/10), capítulo IV.E.1, Artículo 3: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/84/IMG/N0155784.pdf>. Véase también *Texto del proyecto de artículos con sus comentarios, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/84/IMG/N0155784.pdf>, para un análisis de la aplicación de la norma y el fundamento consuetudinario subyacente.
2. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, 23 de mayo de 1969 [en línea]: http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf
3. *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972* [en línea]: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf
4. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2015) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*, E/INCB/2014/1, Viena: https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf
5. JIFE (2017) *Application of the international drug control treaties in countries with federal structures*, INCB Alert, diciembre de 2017: https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert_on_Convention_Implementation_December_2017.pdf
6. *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Nueva York: Naciones Unidas, Artículo 4, *Obligaciones generales*: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf
7. El uso de cannabis (u otras sustancias) no se menciona entre las ‘disposiciones penales’ de la Convención Única (Artículo 36) ni entre los ‘delitos y sanciones’ (Artículo 3) de la Convención de 1988.
8. *Los tratados de fiscalización internacional de drogas, Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972*. Nueva York: Naciones Unidas.
9. Véase Hallam, C., Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2014) *La clasificación en el sistema internacional de control de drogas*, Transnational Institute–Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 25, junio: https://www.tni.org/files/download/serie_reforma_legislativa_no_25.pdf
10. *Cannabis and cannabis resin: Information Document*, Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 36ª reunión, Ginebra, 16 a 20 de junio de 2014. Véase también Danenberg, E., Sorge, L.A, Wieniawski, W., Elliott, A., Amato, L. y Scholten, W. K. (2013) *Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions*. *Drug and Alcohol Dependence*, 131(3): 175–181; <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>
11. Walsh, J., Jelsma, M., Blickman, T. y Bewley-Taylor, D. (2019) *El primer examen crítico del cannabis por parte de la OMS: Mezcla de recomendaciones evidentes que merecen apoyo y métodos y resultados cuestionables que exigen un análisis minucioso* [en línea]. Ámsterdam, Washington, DC y Swansea: TNI, WOLA, GDPO: <https://www.tni.org/es/publicacion/el-primer-examen-critico-del-cannabis-por-parte-de-la-oms>
12. *Ibidem*
13. Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2016) *UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?* Informe sobre políticas de drogas No. 45 [en línea] Ámsterdam y Swansea: Transnational Institute y GDPO: <https://www.tni.org/es/publicacion/ungass-2016-un-consenso-roto-o-a-m-p-l-i-o>
14. Véase, por ejemplo, la reacción de Rusia ante la legalización del cannabis en Canadá, que considera contraria a los fundamentos del régimen internacional de control de drogas: Ministerio de Exteriores de la Federación de Rusia (2018) *Cannabis legalisation in Canada*, Comunicado de la portavoz del Ministerio de Exteriores, Maria Zakharova, Moscú, 17 de octubre de 2018: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3377309#15
15. Jelsma, M., Boister, N. Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M. y Walsh, J. (2018) *El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis* Swansea, Washington, DC y Ámsterdam: Observatorio Global de Políticas de Drogas (GDPO), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Transnational Institute (TNI).
16. *Ibidem*
17. *Ibidem*
18. Para un análisis completo de los retos y las

posibilidades de la modificación *inter se* en el régimen de fiscalización internacional de drogas, véase el número especial de *International Community Law Review* 20(5) (octubre de 2018).

19. Hugo, K. (2018) 'Mexico introduces bill to legalise medical and recreational cannabis use', *The Independent* [en línea]: <https://www.independent.co.uk/news/mexico-cannabis-marijuana-legalization-legalise-medical-recreational-law-weed-a8622986.html> (consultado el 2 de diciembre de 2018)

20. Reuters (2018) *Luxembourg PM Bettel begins second term of coalition government* [en línea]: <https://www.reuters.com/article/us-luxembourg-government/luxembourg-pm-bettel-begins-second-term-of-coalition-government-idUSKBN1041XI> (consultado el 10 de diciembre de 2018)

21. Consejo de la UE (1996) *Acción Común 96/750/JHA: Acción Común de 17 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aproximación de las legislaciones y de las prácticas entre los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de luchar contra la toxicomanía y de prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de drogas*: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.1996.342.01.0006.01.ENG

22. Consejo de la UE (2004) *Decisión marco 2004/757/JHA: Decisión marco 2004/757/JHA del Consejo de 25 de octubre de 2004 relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004F0757>

23. Van Kempen, P. H. y Fedorova, M. (2014) *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisgebruik voor recreatief gebruik*. Deventer: Kluwer. Para un resumen en inglés, véase: https://www.wodc.nl/binaries/2411-summary_tcm28-73399.pdf

24. Schutte, J. J. E. (1995) *The legal implications of legalising cannabis and cannabis product*. En: GON (1995) *Drugs policy in the Netherlands: Continuity and change*, Annex III. Consultado en: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/Ministerie%20VWS%20%281995%29%20Continuity%20and%20Change%2C%20Dutch%20drug%20policy.pdf>; Van Kempen, P. y Fedorova, M. I. (2014). *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en de EU-drugsregelgeving*

van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisgebruik voor recreatief gebruik. Deventer: Kluwer.

25. Van Dijk, J. J. (1998) *The narrow margins of the Dutch drug policy: A cost-benefit analysis*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 6(3):.369-393. <https://pure.uvt.nl/portal/files/1000726/Narrow.pdf>

26. Consejo de la UE (2010) *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas*, Secretario General de la Comisión Europea, 5200/10: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0669&from=EN>

27. Blickman, T. (2014) *La reforma de las políticas de cannabis en Europa: De lo local a lo nacional*. Serie Reforma legislativa en materia de drogas, TNI [en línea]. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/files/download/dlr28-s.pdf>

28. De Witte, F. (2013) *Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU law*. *Common Market Law Review*, 50, 1545-1578; véase también: Parlamento Europeo (2019) *Fichas temáticas sobre la Unión Europea: El principio de subsidiariedad*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf

29. El Memorando Cole quedó sin efecto con el Gobierno de Trump, por orden del fiscal general Jeff Sessions

30. Consejo de la UE (2014) *DIRECTIVA 2014/40/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 3 de abril de 2014 relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE*. https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_es.pdf

31. Chatwin, C., (2007) *Multi-level governance: The way forward for European illicit drug policy?* *International Journal of Drug Policy*, 18(6):.494-502.

32. *Ibidem*, p. 499.

33. De Kort, M. (1994) *The Dutch cannabis debate, 1968-1976*. *Journal of Drug Issues*, 24(3):417-427.

34. Blickman, T. (2018) *The Elephant in the room: Cannabis in the International Drug Control Regime*. En Axel Klein, Blaine Stothard (ed.) *Collapse of the Global Order on Drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019* (pp. 101-131). Emerald Publishing Limited.

35. Chatwin, C. (2003) Drug policy developments within the European Union. The destabilizing effects of Dutch and Swedish Drug Policies. *British Journal of Criminology*, 43(3):567-582. <https://doi.org/10.1093/bjc/43.3.567>
36. El principio de conveniencia permite que las autoridades se abstengan de procesar conductas penales sin tener que pedir permiso a los tribunales. El principio se puede aplicar, básicamente, de dos maneras. La primera toma el procesamiento como punto de partida, pero renuncia a él si hay buenos motivos para ello (aplicación negativa: procesamiento, a menos que); este enfoque 'caso por caso' era habitual en los Países Bajos hasta finales de la década de 1960. La segunda forma supone la aplicación positiva del principio de conveniencia; el procesamiento solo tiene lugar si conviene al servicio del interés público (no a menos que). (Basado en Korf, D.J. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos* [en línea]. Ámsterdam: Transnational Institute, https://www.tni.org/files/publication-downloads/netherlands_spanish.pdf)
37. Boister, N. (2016) Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs. *Leiden Journal of International Law*, 29(02): 389-409. doi: 10.1017/S0922156516000078
38. Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012). Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU. Serie Reforma legislativa en materia de drogas, TNI. [En línea] Ámsterdam y Londres: TNI e IDPC, <https://www.tni.org/es/publicacion/los-limites-de-la-flexibilidad>
39. S Van Zijl, F. t Wander, J., (1995) Sorgdrager wil inkoop soft drugs regelen, *de Volkskrant* [en línea] <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gedogen-verkoop-in-koffieshops-moet-volgens-minister-vervolg-krijgen-in-beleid-voor-aanvoer-sorgdrager-wil-inkoop-soft-drugs-regelen~be4b2e68/>
40. La JIFE es el órgano independiente y cuasi judicial encargado de velar por el cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas.
41. Bosman, F. y van Es, K. (1995) Nederlandse hasj snel beschikbaar, *Het Parool*, 28 de enero.
42. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (1992) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992*. Nueva York: Naciones Unidas, párr. 256; https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1992/1992_ANNUAL_report_spa.pdf
43. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (1996) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1995*. Nueva York: JIFE/Naciones Unidas, párr. 350; https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1995/AR_1995_S.pdf
44. Van Dijk, J. J. M. (1998) The narrow margins of the Dutch drug policy: A cost-benefit analysis. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 6(3): 369-393; <https://pure.uvt.nl/portal/files/1000726/Narrow.pdf>
45. Boekhout van Solinge, T. (2017) The Dutch model of cannabis decriminalization and tolerated retail. En Savona, E. Kleiman, M. y Calderoni, F. *Dual markets: Comparative approaches to regulation* (pp. 145-170). Cham: Springer.
46. GON (1995) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995) *Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24077, nrs. 2-3*. Para una traducción en inglés, véase: *Drugs policy in the Netherlands: Continuity and change*. Consultado en: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/Ministerie%20VWS%20%281995%29%20Continuity%20and%20Change%2C%20Dutch%20drug%20policy.pdf>
47. Schutte, J. J. E. (1995) The legal implications of legalising cannabis and cannabis products. En GON (1995) *Drugs policy in the Netherlands: Continuity and change*, Anexo III. <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/Ministerie%20VWS%20%281995%29%20Continuity%20and%20Change%2C%20Dutch%20drug%20policy.pdf>
48. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de Bélgica se basan fundamentalmente en Decorte, T. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Bélgica*. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-belgica>. Para más detalles sobre la regulación del cannabis en Bélgica, véase este informe.
49. Belgium.be (sin fecha) Belgium, a federal state, https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federale_staat (consultado el 2 de febrero de 2019)
50. *Ibidem*
51. OEDT (2018) *Country Drug Report 2018: Belgium*, http://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2018/belgium/drug-laws-and-drug-law-offences_en (consultado el 4 de octubre de 2018)

52. Statista (2014) *Chamber of Representatives election results in the Belgian federal election*, 25 de mayo, porcentaje de votos, por partido: <https://www.statista.com/statistics/512312/belgium-chamber-of-representatives-federal-election-results-share-of-votes-by-party/>
53. Decorte, T. (2019)
54. *Belgische Staatsblad*, septiembre de 2017, Koninklijk besluit houdende regeling van verdovende middelen, psychotrope stoffen, <https://www.fagg-afmps.be/sites/default/files/content/INSP/NARC/kb-ar-20170906.pdf>
55. Persbericht van het College van Procureurs-generaal, <https://www.fagg-afmps.be/sites/default/files/content/INSP/NARC/kb-ar-20170906.pdf>
56. *Gazet van Antwerp* (3 de enero de 2019) *21 leden cannabisclub Trekt Uw Plant door parket voor rechter gedaagd*, https://www.gva.be/cnt/dmf20190102_04075923/21-leden-cannabisclub-trekt-uw-plant-door-parket-voor-rechter-gedaagd (consultado el 3 de marzo de 2019)
57. Schneider, O. (2019) Belgian parties want medical marijuana agency, *The Brussels Times* [en línea] 8 de febrero: <https://www.brusselstimes.com/all-news/belgium-all-news/health/53609/mr-cd-v-and-open-vld-want-medical-marihuana-agency/> (consultado el 15 de febrero de 2019)
58. OEDT (sin fecha) *Country Profile, Belgium*: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eldd.countryprofiles&country=BE> (consultado el 4 de octubre de 2018)
59. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de Dinamarca se basan fundamentalmente en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Dinamarca*. Ámsterdam y Aarhus: Transnational Institute y Center for Alcohol and Drug Research. <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-dinamarca>
60. Denmark.dk (sin fecha), *Government and Politics*, <https://denmark.dk/society-and-business/government-and-politics> (consultado el 5 de enero de 2019)
61. *Ibídem*
62. Parlamento Europeo (2017) *The role of cities in the institutional framework of the European Union*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596813](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596813) p. 24.
63. Domstol.dk (sin fecha) *A Closer Look at the Courts of Denmark: The Independent Power of the State*, <http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Profil/Profilbrochure%20-%20UK/kap02.html> (consultado el 5 de enero de 2019)
64. Domstol.dk (no date) *The Danish Judicial System*, <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/Pages/TheDanishJudicialSystem.aspx> (consultado el 5 de enero de 2019)
65. Ministerio de Economía e Interior, Denmark (sin fecha) *About Municipalities and Regions*, <https://english.oim.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions/> (consultado el 5 de enero de 2019)
66. Congreso de Autoridades Locales y Regionales (2013) 25ª sesión, 29 a 31 de octubre, *Local and regional democracy in Denmark* <https://www.regioner.dk/media/1172/overvaagningsrapport-dk.pdf>
67. Houborg, E. y Vammen, K. S. (2012) Hashbekymringer 1965-1969 (pp. 23-49). En *Cannabis-Forbrug, Interventioner Og Marked I Danmark*. Aarhus Universitetsforlag, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
68. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
69. Houborg, E. y Vammen, K. S. (2012); Møller, K. (2010) Policy displacement and disparate sanctioning from policing cannabis in Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11(2): 135-150. Citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
70. Houborg, E. y K. S. Vammen (2012). Hashbekymringer 1065-1969. En: Dahl, H. V. y V. A. Frank (Eds.) *Cannabis - Forbrug, interventioner og marked i Danmark*. Aarhus: Aarhus University Press, pp. 23-4, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
71. Asmussen, V. (2007) Danish cannabis policy in practice: The closing of 'Pusher Street' and the cannabis market in Copenhagen. En Fountain, J. y Korf, D. J. (eds.) *Drugs in Society: European Perspectives*, Oxford: Radcliffe Publishing, <http://druglawreform.info/en/issues/cannabis/item/2804-danish-cannabis-policy-in-practice>
72. Asmussen, V. (2007); Asmussen, V. (2008) Cannabis policy: tightening the ties in Denmark: Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe. *EMCDDA Scientific Monographs Series 8: 157-168.*; Møller, K. (2009) 'Police crackdown on Christiania in Copenhagen'. *Crime, Law and Social Change*, 52(4): 337-345.

73. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
74. Søgaaard, T.F., Kolind, T., Haller, M.B. y Hunt, G. (2019) Ring and bring drug services: Delivery dealing and the social life of a drug phone. *International Journal of Drug Policy*, 69: 8-15.
75. Møller, K. (2009)
76. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
77. Politiken (2017b) 'Overblik: 4 dræbte og 20 sårede: Her er alle skudepisoder i København siden 12 juni'. *Politiken*, 9 de noviembre (consultado el 5 de enero de 2018): <https://politiken.dk/indland/art6186074/4-dr%C3%A6bte-og-20-s%C3%A5rede-Her-er-alle-skudepisoder-i-K%C3%B8benhavn-siden-12.-juni>, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
78. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
79. Møller, K. (2017) 'Cannabis sales and immigrant youth gangs in Denmark – An exploratory study of market structure and youth gang evolution. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 18(1): 20-34.; Møller, K. (2010) 'Policy displacement and disparate sanctioning from policing cannabis in Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11(2): 135-150., Frank, V. A. (2008) 'Danish drug policy – shifting from liberalism to repression'. *Drugs and Alcohol Today*. Vol. 8(2): 26-33, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
80. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
81. Para más información, véase Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
82. TV2. (2014) Frank Jensen: Derfor vil jeg dyrke og sælge hash i København. TV2. <http://nyheder.tv2.dk/2014-02-26-frank-jensen-derfor-vil-jeg-dyrke-og-s%C3%A6lge-hash-i-K%C3%B8benhavn>, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
83. OEDT (2017) Denmark: Country Drug Report 2017. <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4515/TD0416913ENN.pdf>
84. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
85. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de Alemania se basan fundamentalmente en Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019) <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-alemania>
86. Parlamento Europeo (2017) The role of cities in the institutional framework of the European Union, p. 24, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596813](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596813)
87. Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
88. OEDT (2018) Germany: Country Drug Report 2018, http://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2018/germany/drug-laws-and-drug-law-offences_en
89. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
90. OEDT (2002) Prosecution of drug users in Europe – Varying pathways to similar objectives, Insight Series, Number 5. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/214/Insight5_64340.pdf, citado en Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
91. OEDT (2015) European legal database on drugs (ELDD) [en línea], <http://www.emcdda.europa.eu/eldd> (consultado el 14 de septiembre de 2017). Citado en Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
92. Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
93. OEDT (sin fecha) Threshold quantities for drug offences. Consultado en: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index99321EN.html>
94. Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
95. Görgen, W., Hartmann, R. y Karim, S. (2010), citado en Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
96. Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019); Cousto, H. y Stöver, H. (2017) Repression und kein Ende?! Eine Würdigung der aktuellen polizeilichen Zahlen zur Kriminalisierung von Drogengebraucher_innen. En: akzept e.V. (ed.): Alternativer Drogen- und Suchtbericht, S. 47-55. Berlín.
97. Michels, I. y Stöver, H. (2019) *Cannabis als Medizin in Deutschland – Gesetzesgenese, historischer Hintergrund und aktuelle Herausforderungen der Verschreibungspolitik und -praxis*. Texto presentado para publicación.
98. OEDT, Germany: Country Drug Report 2018 http://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2018/germany/drug-laws-and-drug-law-offences_en
99. Stöver, H., Michels, I. I., Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019) p. 12.

100. Spiegel Online (2018) 'Unser Strafrecht muss dringend entrümpelt werden', 5 de febrero, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/cannabis-legalisierung-was-dafuer-spricht-a-1191487.html>, citado en Stöver, H., Michels, I. I., Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel (2019)
101. Infratest Dimap (2017) Globaler Drogenkampf: Mehrheit der Deutschen zieht kritische Bilanz. Consultado en: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/globaler-drogenkampf-mehrheit-der-deutschen-zieht-kritische-bilanz/>, citado en Stöver, H., Michels, I. I., Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
102. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de los Países Bajos se basan fundamentalmente en Korf, D. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos*. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-los-paises-bajos>. Para más detalles sobre la regulación del cannabis en los Países Bajos, véase este informe.
103. Korf, D. (2019)
104. Ibídem
105. Ibídem
106. Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y 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*. Ámsterdam y Swansea: Transnational Institute y Global Drug Policy Observatory. Consultado en: <https://www.tni.org/es/publicacion/auge-y-caida-de-la-prohibicion-del-cannabis>
107. Korf, D. (2019)
108. Ibídem
109. Ibídem
110. Cita original de Tweede Kamer (1995, p. 9). Traducido al español del inglés, en: Van Ooyen-Houben y Kleemans 2016 p. 177), citado en Korf, D. (2019)
111. Bieleman, B. y Goeree, P. (2000) Coffeeshops in Nederland. Aantallen en gemeentelijk beleid 2000 Groningen: Intraval; Van Ooyen-Houben, M. y Kleemans, E. (2016) Drug policy: The 'Dutch Model'. *Crime and Justice* 44(1): 165-226.
112. Bieleman, B., Mennes, R. y Sijstra, M. (2017) Coffeeshops in Nederland 2016. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2016. Groningen: Intraval.
113. Bieleman, B. y Goeree, P. (2000)
114. Korf, D. (2019)
115. Ibídem
116. Ibídem
117. Van Ooyen-Houben, M. y Kleemans, E. (2016) citado en Korf, D. (2019)
118. Korf, D. J. (2011) Marihuana behind and beyond coffeeshops. En Decorte, T. (2019); Potter, G. R. y Bouchard, M. (Eds.), *World wide weed. Global trends in cannabis cultivation and its control* (pp. 181-195). Farham: Ashgate.
119. VOC (2016) *Aantal Joint Regulation gemeenten nu op 61* [en línea], <https://www.voc-nederland.org/2016/11/aantal-joint-regulation-gemeenten-nu-op-61/> (consultado el 9 de enero de 2019)
120. Korf, D. (2019)
121. Ibídem
122. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de España se basan fundamentalmente en Arana, X. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre España*. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-espana>. Para más detalles sobre la regulación del cannabis en España, véase este informe.
123. OEDA (2017) Informe 2017. Alcohol, tabaco y drogas ilegales. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, citado en Arana, X. (2019)
124. Arana, X. (2019)
125. Ibídem
126. Ibídem
127. Ibídem
128. Ibídem
129. Por una política de drogas orientada a la abstinencia (1997, rechazada), por la legalización de todas las drogas (1998, rechazada) y por la legalización del cannabis (2008, rechazada).
130. Para la prescripción médica de heroína (1999, aceptada) y la revisión de la ley de drogas (2008, aceptada).
131. Zobel, F. (2019)
132. Boggio, Y. et al. (1997) *Apprendre à gérer: La politique suisse en matière de drogues*. Ginebra: Georg. Citado en Zobel, F. (2019)
133. Ibídem
134. Quintas, J. y Arana, X. (2017) Decriminalization: Different Models in Portugal and Spain. En Savona, E., Kleiman, M. y Calderoni, F. (eds.) *Dual Markets*.

Comparative Approaches to Regulation. Nueva York: Springer Nature, pp. 121–143.

135. Este apartado y el resto de pasajes sobre el caso de Suiza se basan fundamentalmente en Zobel, F. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Suiza*. Country Report Switzerland. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-suiza>. Para más detalles sobre la regulación del cannabis en Suiza, véase este informe.

136. Zobel, F. (2019)

137. *Ibidem*

138. *Ibidem*, p. 4.

139. *Ibidem*

140. Zobel F., Homberg, C. y Marthaler, M. (2017) Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre. Lausana: Addiction Suisse; Zobel, F. (2019)

141. Zobel, F. (2019)

142. Véase más información en el apartado sobre asuntos regulatorios.

143. Zobel, F. (2019)

144. Naciones Unidas (2014) *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf

145. *Directrices sobre la función de los fiscales* (1990) Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>

146. Este uso difiere del concepto más amplio de 'principio de legalidad', que no deja de respetarse en los países que aplican el principio de oportunidad o conveniencia en el enjuiciamiento.

147. Naciones Unidas (2014), p. 63.

148. *Directrices sobre la función de los fiscales* (1990) Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>

149. Wet van 24 JUNI 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (Ley sobre sanciones administrativas municipales), B. S. 1 de

julio de 2013 <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/2013/06/24/2013000441/justel>

150. Decorte, T. (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Bélgica*. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-belgica>

151. OEDT (2018) Belgium: Country Drug Report 2018, www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2018/belgium_en (consultado el 11 de marzo de 2019)

152. Decorte, T. (2019)

153. Gilliéron, G. (2011) Wrongful convictions in Switzerland: a problem of summary proceedings. *University of Cincinnati Law Review*. 80, p. 1145

154. Zobel F., Homberg, C. y Marthaler, M. (2017)

155. Zobel, F. (2019)

156. Estas cantidades se debaten a menudo, ya que, en 1994, el Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) solicitó que se estandarizaran, pero siguen existiendo grandes diferencias entre el norte y el sur, y entre el este y el oeste de Alemania. Además, los valores de referencia han cambiado incluso dentro de los mismos estados; por ejemplo, en Schleswig-Holstein, en la década de 1990, el valor de referencia del cannabis era de 30 gramos, pero posteriormente se redujo a apenas 6 gramos: <https://hanfverband.de/inhalte/bundesland-vergleich-der-richtlinien-zur-anwendung-des-ss-31a-btmg>

157. Stöver, H., Michels, I. I., Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)

158. *Ibidem*

159. OEDT (sin fecha) *Legal topic overviews: possession of cannabis for personal use*, <http://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-overviews/cannabis-possession-for-personal-use> (consultado el 11 de marzo de 2019)

160. Barriuso, M. (2018) The New Decisions of the Constitutional Court: The End of Cannabis Tolerance in Spain, 15 de enero, <https://sensiseeds.com/en/blog/new-decisions-constitutional-court-end-cannabis-tolerance-spain> (consultado el 11 de marzo de 2019)

161. Arana, X. (2019)

162. *Ibidem*

163. Van het Loo, M., Hoorens, S., van t Hof, C. y Kahan, J. P. (2003) *Cannabis policy, implementation and outcomes*. RAND. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1805.pdf

164. OEDT (sin fecha) Legal topic overviews: possession of cannabis for personal use, <http://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-overviews/cannabis-possession-for-personal-use> (consultado el 11 de marzo de 2019)
165. Heinelt, H. (2017) *The Role of Cities in the Institutional Framework of the European Union*, Document PE 596.813, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596813/IPOL_STU\(2017\)596813_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596813/IPOL_STU(2017)596813_EN.pdf)
166. Carta de la gobernanza multinivel en Europa (2014), <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
167. Véase el resumen de la situación en el apartado sobre los Países Bajos.
168. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
169. Ibídem
170. Information (2016) 'Undersøgelse; Politiet straffer stadig stofbrugere unødvendigt hårdt'. Information, 8. Febrero. Consultado en Information, 7 de enero: <https://www.information.dk/indland/2016/02/undersoegelse-politiet-straffer-stadig-stofbrugere-unoedvendigt-haardt>, citado en Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
171. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V. A. (2019)
172. Betäubungsmittelgesetz; Wurth 2018, pp. 76ff, citado en Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
173. Artículo 3 de la Ley de Estupefacientes de Alemania, citado en Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
174. Deutsche Welle (2015) Berlin district loses marijuana legalization bid, 10 de octubre de 2015 [en línea] <https://www.dw.com/en/berlin-district-loses-marijuana-legalization-bid/a-18762857> (consultado el 10 de marzo de 2019)
175. Blickman, T. y Sandwell, C. (próxima publicación, 2019) City-level policies of regulating recreational cannabis in Europe: From pilot projects to 'local customization'?, en Decorte, T., Lenton, S. y Wilkins, C. *Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios*. Routledge Publishers; Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
176. Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
177. Ibídem
178. Wurth, G. (2018) Die Zeit ist reif für kommunale Modellprojekte zur Cannabisabgabe. En: akzept; DAH; JES (ed.): 5. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2018, pp. 76-81, citado en Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
179. Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
180. Ibídem
181. Sánchez, C. y Collins, M. (2018) Better to Ask Forgiveness Than Permission: Spain's Sub-national Approach to Drug Policy, Policy Brief 12, GDPO, <https://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20PolicyBrief12%20Spain's%20Sub-national%20Approach%20to%20Drug%20Policy%20June2018.pdf>
182. Ibídem, p. 3.
183. Arana, X. (2019)
184. 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 Shecaira, S., Arana, X., Caroso, F. y B. Miranda, B. (eds.) *Drogas, desafíos contemporáneos*. Brasil: Editora D'Plácido, pp. 431-461, citado en Arana, X. (2019)
185. Arana, X. (2019)
186. Más de la mitad de la población (56 %) estaba a favor de la propuesta, según 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, citado en Arana, X. (2019)
187. García, J. (2013) 'Un juzgado anula el proyecto de Rasquera para cultivar cannabis'. *El País, Cataluña*, 31 de mayo. https://elpais.com/ccaa/2013/05/31/catalunya/1370002593_622104.html
188. Zobel, F. (2019)
189. Ibídem
190. Zobel, F. y Marthaler, M. (2016) *Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis (3ème édition): de A (Anchorage) à Z (Zürich)*. Lausana: Addiction Suisse. https://www.laliberte.ch/media/document/16/zobelmarthaler_rapport_regulation_cannabis_v3.pdf
191. Zobel, F. (2019)
192. Ibídem
193. Ibídem
194. Ibídem

195. Decorte, T. (2019)
196. Zobel, F. (2019)
197. *Ibidem*
198. *Ibidem*
199. *Ibidem*
200. Parlamento Europeo (2017) The role of cities in the institutional framework of the European Union, pp. 22-24, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596813](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596813)
201. Korf, D. (2019) pp. 10-11.
202. Para una panorámica de las iniciativas municipales, véase: http://voc-nederland.org/persberichten_pdf/overzicht-gemeentelijke-plannen-en-voornemens-wietteelt-december-2013.pdf
203. Korf, D. (2019)
204. VOC (2016) Aantal Joint Regulation gemeenten nu op 61 [en línea] <https://www.voc-nederland.org/2016/11/aantal-joint-regulation-gemeenten-nu-op-61/> (consultado el 9 de enero de 2019)
205. VNG (2017) *Position paper cannabis beleid*, https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/12_modernisering-cannabisbeleid_position-paper.pdf
206. Korf, D. (2019)
207. Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
208. Presentación de la delegación alemana en *Cannabis en la ciudad: Regulación y autoridades locales en Europa*, Seminario interactivo, Bruselas, 19 de noviembre de 2018; Landeshauptstadt Düsseldorf, Programme Fachtagung CannabisGesundheitspolitischer Spielraum von Kommunen, <https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt53/gesundheitsamt/aktuelles/fachtag-cannabis.pdf> (consultado el 2 de marzo de 2019)
209. Zobel, F. (2019)
210. Transform (2017) Heroin-assisted treatment in Switzerland: successfully regulating the supply and use of a high-risk injectable drug. Consultado en: <https://www.tdpf.org.uk/blog/heroin-assisted-treatment-switzerland-successfully-regulating-supply-and-use-high-risk-0>
211. Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014)
212. Van Kempen, P. H. P. H. M. C. Y Federova, M. I. (2016) Internationaal recht en cannabis. Regulering van cannabissteelt en -handel: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen. Deventer: Kluwer, citado en Korf, D. (2019)
213. Rijksoverheid (2018) Persbericht advies Experiment gesloten cannabisketen. Consultado en: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/documenten/publicaties/2018/06/20/persbericht-advies-experiment-gesloten-cannabisketen>
214. Arana, X. (2019)
215. Para más información sobre el informe de Metaforum, véase Decorte, T. (2019)
216. Zobel, F., Hasselgård-Rowe, J. y Broers, B. (próxima publicación, 2019), *Rapport de Synthèse sur le Cannabis de la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions (CFLA)* [en línea]. Berna: CFLA. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/npp/drogen/sucht/eksf/synthesebericht-cannabis-eksf-2019.pdf.download.pdf/CFLA_Rapport%20Synth%C3%A8se%20Cannabis_FR.pdf
217. Pieters, J. (2018) Dutch Senate approves scrapping advisory referendum, *NL Times*, 11 de julio, <https://nltimes.nl/2018/07/11/dutch-senate-approves-scrapping-advisory-referendum>
218. Zobel, F. (2019)
219. Para más información sobre las iniciativas legislativas, véanse los respectivos informes de país.
220. Tweede Kamer Der Staten-Generaal (2015) *Wetvoorstel: Wet gesloten coffeeshopkete*. Consultado en: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2015Z03365&dossier=34165>
221. Gobierno de los Países Bajos (sin fecha) *Timeline for controlled cannabis supply chain experiment*. Consultado en: <https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment/timeline-for-the-controlled-cannabis-supply-chain-experiment>
222. Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019) pp. 17-19.
223. Zobel, F. (2019)
224. *Ibidem*
225. Bundesamt für Gesundheit BAG (no date) Pilotversuche mit Cannabis. Consultado en: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/vernehmlassungsvorlage.html>, citado en Zobel (2019)
226. Zobel, F. (2019)
227. Marks, A. (2015) *The Legal Landscape*

- for Cannabis Social Clubs in Spain. Barcelona: Observatorio Civil de Drogas. Consultado en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain.pdf
228. García, J. y Elorza, A. (2012) El cultivo de cannabis busca un terreno legal. *El País, Sociedad, Vida & Artes*, 2 de marzo. https://elpais.com/sociedad/2012/03/01/vidayartes/1330636194_739703.html, citado en Arana, X. (2019)
229. García, J. (2013) Un juzgado anula el proyecto de Rasquera para cultivar cannabis. *El País, Cataluña*, 31 de mayo, https://elpais.com/ccaa/2013/05/31/catalunya/1370002593_622104.html; Arana, X. (2019)
230. Decorte, T. (2019)
231. Pardal, M. y Tieberghien, J. (2017) An analysis of media framing of and by Cannabis Social Clubs in Belgium: making the news? *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 24(4), pp. 332–339. doi: 348–358. Consultado en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09687637.2017.1336509>
232. Wuidart, P. (2018) 'Acquittement pour le Cannabis Social Club de Namur, le ministère public fait appel' RTBF.be, https://www.rtbf.be/info/regions/namur/detail_acquittement-pour-le-cannabis-social-club-de-namur-le-ministere-public-fait-appel?id=10012999 (consultado el 11 de marzo de 2019)
233. Pardal, M. (2018) The Belgian Cannabis Social Club landscape. *Drugs and Alcohol Today*, 18(2): 80–89, citado en Decorte, T. (2019)
234. <https://hanfverband.de/>, citado en Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
235. Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
236. <http://akzept.org/>, citado en Stöver, H., Michels, I. I, Werse, B. y Pfeiffer-Gerschel, T. (2019)
237. 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, 166–181, citado en Arana, X. (2019)
238. 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. Hungría: Open Society Foundations, citado en Arana, X. (2019)
239. Arana, X. (2019)
240. Barriuso, M. (2012)
241. Arana, X. (2019)
242. Decorte, T. (2015) Cannabis social clubs in Belgium: Organisational strengths and weaknesses, and threats to the model. *International Journal of Drug Policy*, 26: 122–130; Pardal, M. (2018)
243. Decorte, T. (2015); Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P. y Rubin, J. (2013) *Multinational overview of cannabis production regimes*. Rand Europe, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR510/RAND_RR510.pdf; Pardal, M. (2016) Cannabis Social Clubs in Belgium: growing in a legal haze? En J. d. Maillard, A. Groenmeyer, P. Ponsaers, J. Shapland, y F. Viannello (Eds.), *GERN Research Paper Series* (Vol. 4: 13–29). Amberes: Maklu.
244. Decorte, T. (2019)
245. Pardal, M. (2018)
246. Ibídem
247. Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Sanchez, C. y Pares, O. (2017) Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 43: 44–56; Pardal, M. (2018) The Belgian Cannabis Social Club landscape. *Drugs and Alcohol Today*, 18(2): 80–89.
248. Pardal, M. (2016) Cannabis Social Clubs through the lens of the drug user movement. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6(2): 47–58.
249. Decorte, T. (2015); Decorte, T. y Pardal, M. (2017) 'Cannabis Social Clubs in Europe: Prospects and limits'. Colson, R. y Bergeron, H. (Eds.), *European Drug Policies: the ways of reform* (pp. 285–299). Nueva York: Routledge; Pardal, M. (2018)
250. Decorte, T. (2019)
251. Gazet van Antwerp (3 de enero de 2019) *21 leden cannabisclub Trek Uw Plant door parket voor rechter gedaagd* https://www.gva.be/cnt/dmf20190102_04075923/21-leden-cannabisclub-trekt-uw-plant-door-parket-voor-rechter-gedaagd (consultado el 3 de marzo de 2019)
252. Frank, V. A. (2008) Danish drug policy – shifting from liberalism to repression. *Drugs and Alcohol Today*, 8(2): 26–33.
253. Søggaard, T. F., Kolind, T., Haller, M.B. y Hunt, G. (2019) Ring and bring drug services: Delivery dealing and the social life of a drug phone.

International Journal of Drug Policy, 69: 8-15; Frank, V. A. (2008)

254. Van het Loo, M., Hoorens, S., van t Hof, C. y Kahan, J. P. (2003) Cannabis policy, implementation and outcomes. RAND, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2005/MR1805.pdf

255. Como explica Frank (2008), el enfoque de tolerancia cero de la política danesa en materia de drogas en los últimos años parece haber exacerbado más la violencia, en lugar de rebajarla: 'la represión de un mercado de cannabis autónomo ha llevado a que el tráfico se disperse, que el control lo asuman bandas de delincuentes, que aumente la violencia y que no se produzca un descenso general del consumo de cannabis'. Frank, V. A. (2008)

256. Leimlehner, E. (2004) 'Der Cannabismarkt in der Schweiz. Strukturen, Veränderungen und Risiken'. *Abhängigkeiten* 2: 1-8, citado en Zobel F. (2019)

257. Meier, C. y Moser, E. (2005) 'Gestion de la question du cannabis en région biennoise'. *Dépendances* 27, citado en Zobel, F. (2019)

258. Jansen, A. C. M. (1991) *Cannabis in Amsterdam: A geography of hashish and marijuana*. Muiderberg: Coutinho; Grund, J.P. y Brecksema, J. (2013) *Coffeeshops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*, Open Society Foundation, <https://www.tni.org/en/publication/coffee-shops-and-compromise>

259. Decorte, T. (2015); Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P. y Rubin, J. (2013) *Multinational overview of cannabis production regimes*. Rand Europe; Pardal, M. (2016)

260. OEDT (2018) Belgium: Country Report 2018. http://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2018/belgium/drug-use_el (consultado el 12 de marzo de 2019)

261. Pardal, M. y Tieberghien, J. (2017) An analysis of media framing of and by Cannabis Social Clubs in Belgium: making the news? *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 24(4): 348-358.

262. *Ibidem*

263. *Ibidem*

264. Decorte, T. (2015); Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. P. y Rubin, J. (2013); Pardal, M. (2016a)

265. Wuidart, P. (2018) Acquittement pour le Cannabis Social Club de Namur, le ministère public fait appel, rtbf.be [en línea] https://www.rtb.be/info/regions/namur/detail_acquittement-pour-

[le-cannabis-social-club-de-namur-le-ministere-public-fait-appel?id=10012999](https://www.rtb.be/info/regions/namur/detail_acquittement-pour-le-cannabis-social-club-de-namur-le-ministere-public-fait-appel?id=10012999)

266. Díez Ripollés, J. L. y Muñoz Sánchez, J. (2012) 'Licitud de la autoorganización del consumo de drogas'. 75: 49-77, citado en Arana, X. (2019)

267. Arana, X. (2019)

268. *Ibidem*

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

270. 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, citado en Arana, X. (2019)

271. Para más información, véase Arana, X. (2019)

272. El caso Ebers (a mediados de diciembre de 2017) y el caso Pannagh (en 2018).

273. Véase, por ejemplo: <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/durangueso/absuelto-club-cannabis-20180322165100-nt.html?edtn=bizkaia>

274. Arana, X. (2019)

275. Desde enero hasta octubre de 2017, en la comunidad autónoma de Euskadi se incautaron 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 de octubre de 2017, p. 7). Información citada en Arana, X. (2019)

276. 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*. Brasil: Editora D'Plácido, pp. 431-461, citado en Arana, X. (2019)

277. Yang, J. (2011) Pot Laws Ruled Unconstitutional. *Toronto Star*, 13 de abril [en línea] https://www.thestar.com/news/gta/2011/04/13/pot_laws_ruled_unconstitutional.html

278. Jans, W. (2015) 'Policy innovation in Dutch municipalities'. Enschede: Instituto de Innovación y Administración Pública (IGS), Universidad de Twente (disertación).
279. Ibídem
280. Esta perspectiva también refleja la manera en que funciona la regulación del cannabis en Canadá, donde territorios y provincias gozan de la posibilidad de imponer normas más estrictas dentro de sus fronteras, como, por ejemplo, una edad mínima más alta o un menor número de plantas por hogar. Véase: <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>
281. Pollitt, C. (2005) A central concept in contemporary public management. *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 371-97). Oxford: Oxford University Press.
282. De Vries, M. S. (2000) 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries'. *European Journal of Political Research* 38(2) 193-224.
283. Pollitt, C. (2005)
284. Jans, W. (2015); Purcell, M., 2006. Urban democracy and the local trap. *Urban Studies* 43(11):1921-1941; Pollitt, C. (2005); De Vries, M.S. (2000) 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries'. *European Journal of Political Research* 38(2): 193-224.
285. Garcia, M. (2006) Citizenship practices and urban governance in European cities. *Urban Studies*, 43(4): 745-765.
286. Comité de las Regiones (2009) *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel* (CONST-IV-020), 80º pleno, 17 y 18 de junio: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_es.pdf
287. Ibídem
288. Carta de la gobernanza multinivel en Europa (2014): <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>

Informes de País

La información básica de este documento procede de los informes de país siguientes, que se pueden consultar en www.tni.org

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Bélgica

Tom Decorte, Universidad de Gante, Departamento de Criminología, Derecho Penal y Derecho Social

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Dinamarca

Maj Nygaard-Christensen y Vibeke Asmussen Frank, Universidad de Aarhus

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Alemania

Heino Stöver, Ingo Ilja Michels, Bernd Wersse, Tim Pfeiffer-Gerschel

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos

Dirk J. Korf, Universidad de Ámsterdam, Instituto de Criminología Bongers

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre España

Xabier Arana, Instituto Vasco de Criminología (IVAC-KREI)

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Suiza

Frank Zobel, Addiction Suisse

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. 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 resumen algunas de las conclusiones principales del estudio y se examinan las oportunidades, los obstáculos y las estrategias para la regulación municipal y regional del cannabis.



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