
CANNABIS: PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO
DE REGULACIÓN

GEPCA

**CANNABIS: PROPUESTA DE UN
NUEVO MODELO DE REGULACIÓN**

edicions bellaterra

Diseño de la colección: Joaquín Monclús

© GEPCA, 2017

© Edicions Bellaterra, S.L., 2017
Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan prohibidos, dentro de los límites establecidos en la ley y bajo los apercibimientos legalmente previstos, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o mecánico, el tratamiento informático, el alquiler o cualquier otra forma de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito de los titulares del *copyright*. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, <http://www.cedro.org>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Impreso en España
Printed in Spain

Impreso por Prodigitalk. Martorell (Barcelona)

Grupo de Estudios de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA)¹

XABIER ARANA BERASTEGI. Doctor en Derecho (Doctor Europeus). Master en Sociología Jurídica. Master en Criminología. Miembro del Grupo Consolidado de Investigación «Grupo de Investigación en Ciencias Criminológicas» (UPV/EHU). Investigador Doctor del Instituto Vasco de Criminología. Docente de la Universidad del País Vasco y de la Universidad de Deusto. Ha participado en Comisiones del Parlamento Vasco, del Parlamento Foral de Navarra, y del Parlamento de Catalunya, en relación a políticas y legislaciones diferentes en materia de cannabis. Ha realizado más de medio centenar de publicaciones, y ha tomado parte en más de una veintena de investigaciones relacionadas con el fenómeno social de las drogas.

JOSÉ CARLOS BOUSO. Psicólogo y doctor en Farmacología. Ha desarrollado su actividad científica en la Universidad Autónoma de Madrid, en el Instituto de Investigación Biomédica IIB-Sant Pau de Barcelona y en el Instituto Hospital del Mar de Investigaciones Médicas de Barcelona (IMIM). Dentro de estas instituciones ha desarrollado estudios sobre los efectos terapéuticos de la MDMA (éxtasis) y estudios tanto psicofarmacológicos de los efectos agudos como neuropsiquiátricos de efectos a largo plazo de numerosas sustancias tanto de origen sintético como vegetal,

1. Este Grupo de Estudios no está vinculado a ningún partido político y la integración en el mismo no conlleva contraprestación económica para las personas que lo conforman.

incluyendo al cannabis. Actualmente es el Director de Proyectos Científicos de la Fundación ICEERS (International Center for Ethnobotanical Education, Research & Service) donde estudia el potencial terapéutico de sustancias como la ayahuasca, la ibogaína y el cannabis. Es miembro del Observatorio Español de Cannabis Medicinal.

DOMINGO COMAS ARNAU. Doctor de Ciencias Políticas y Sociología, Presidente de la Fundación Atenea, ha desarrollado una trayectoria profesional ligada a las políticas de drogas, más en concreto con sus aspectos asistenciales, terapéuticos y con la evaluación de planes e intervenciones, en particular centros residenciales. También ha realizado múltiples investigaciones sobre otras políticas públicas, como juventud, servicios sociales y menores. En los últimos años ha centrado sus intereses en la meta-evaluación de la evidencia científica (y sus falsificaciones) y en la determinación de los criterios metodológicos correctos y necesarios para establecer la condición de «basado en evidencia».

PATRICIA FARALDO CABANA. Doctora en Derecho por la Universidad de Coruña y diplomada en Criminología por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es Catedrática de Derecho Penal en la Universidade da Coruña, y Adjunct Professor en la Queensland University of Technology de Brisbane, Australia. Es integrante del Grupo de Estudios de Política Criminal.

MARÍA TERESA LAESPADA MARTÍNEZ. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Profesora Titular de la Universidad de Deusto en la Facultad de Psicología y Educación. Pertenece al Departamento de Psicología Social. En la actualidad se encuentra en excedencia forzosa por ocupar cargo público. Es Diputada Foral de Empleo, Inclusión social e Igualdad. Hasta su excedencia ha sido directora del Instituto Deusto de Drogodependencias (2006-2015), directora del máster de drogodependencias y otras adicciones (2006-2015), profesora titular de la facultad de psicología y educación (2009-2015), docente de los másteres de drogodependencias, gerontología, inclusión social y de Psicología Social y profesora de la facultad de Ciencias

Políticas y Sociología (1991-2008). Ha ocupado diversos cargos de gestión dentro de la universidad. Es investigadora social y ha sido Investigadora principal (IP) en la línea de investigación en drogodependencias y otras adicciones de la UD y pertenece al equipo de investigación reconocido por el Gobierno Vasco «calidad de vida e inclusión social».

CARMEN MARTÍNEZ PERZA. Abogada durante más de 20 años, Experta Universitaria en sistema y ejecución de penas y Doctorado en Derecho Penal y Criminología. Desde la Federación Andaluza ENLACE, ha dirigido durante 17 años el Programa de Asesoramiento Jurídico para Personas Drogodependientes en Tratamiento de la Junta de Andalucía. Miembro de UNAD, ostenta el cargo de Vicepresidenta 2.^a y responsable de la «Comisión de Adicciones y Justicia Penal». Miembro del Consejo Social Penitenciario dependiente del Ministerio del Interior. Miembro del Civil Society Forum of Drugs de la Comisión Europea durante 4 años. Redactora de diversas propuestas de reforma de leyes como el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley General Penitenciaria y la Ley de Seguridad Ciudadana presentadas a diversos Gobiernos de España y al legislador. En el momento de la publicación de este trabajo ejerce como magistrada.

EUSEBIO MEGÍAS VALENZUELA. Psiquiatra. Desde 1971 trabaja en cuestiones relacionadas con los problemas de drogas: clínica, docencia, investigación, planificación y gestión de recursos, relaciones institucionales... Ha desempeñado diferentes cargos institucionales; entre ellos, Director General del Plan Nacional sobre Drogas. Consultor de la Comisión Europea para la identificación y evaluación de problemas sobre drogas en Latinoamérica. Docente en postgrados y máster de más de diez Universidades de España y América Latina. Editor, autor o colaborador de más de cincuenta publicaciones en materia de drogas.

GABRIEL MIRÓ MIQUEL. Abogado especializado en Derecho Penal, profesor en el Máster de Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico Penal de la Universidad de Barcelona. Investigador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Huma-

nos de la Universidad de Barcelona. Miembro de la Comisión de Drogas del Colegio de Abogados. Asesor de diversas entidades de la sociedad civil en materia de políticas de drogas.

JUAN MUÑOZ SÁNCHEZ. Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Málaga. Investigador del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología. Ha centrado sus trabajos en el análisis de la figura del agente provocador, la disponibilidad de la propia vida, los delitos contra la integridad moral y los delitos contra las relaciones familiares. En los últimos años se ha ocupado especialmente de los modelos de política criminal de drogas. En esta última línea de investigación ha publicado varios textos doctrinales y especializados.

ÒSCAR PARÉS FRANQUERO. Licenciado en Filosofía y en Antropología por la Universidad de Barcelona. Máster en Drogodependencias. Voluntario en Energy Control (ABD) y posteriormente, colaborador de la Subdirección General de Drogodependencias, del Gobierno de Cataluña, en la coordinación de programas de reducción de riesgos en el ámbito del ocio nocturno y, en el ámbito de la regulación de la actividad de los Clubes Sociales de Cannabis (CSC). Actualmente, es Subdirector de la Fundación ICEERS (International Center for Ethnobotanical Education Research & Service) donde impulsa proyectos educativos y de investigación en el campo de los CSC así como de reforma de políticas de drogas.

ORIOLE ROMANÍ. Doctor en Historia (Antropología Cultural). Profesor Emérito y miembro del Medical Anthropology Research Center de la Universidad Rovira i Virgili (URV), en la que fue Catedrático de Antropología Social. Fue Presidente del GRUP IGIA. Ha trabajado sobre culturas juveniles y distintos aspectos de la marginación social. Consultor de la Unión Europea para Latinoamérica. Autor de publicaciones de referencia sobre antropología de las drogas.

JOSEP ROVIRA. Trabajador social y mediador. Dirige el Área de Drogas de la Asociación Bienestar y Desarrollo (ABD). Ha trabajado

en asistencia ambulatoria desde 1990 en temática de sida y drogodependencias, de los cuales nueve años los trabajó en el Centro de Atención CAS de Sants (ASPB), servicio que posteriormente dirigió. Impulsó en 1997 el programa preventivo Energy Control que coordinó hasta 2006 con implantación en Cataluña, Madrid, Baleares y Andalucía. Actualmente desde la dirección de Área de drogas de la entidad coordina Servicios de atención ambulatoria asistencial, Servicios de reducción de daños con población de consumo activo y Programas preventivos a nivel local, nacional y europeo en el ámbito educativo, ocio nocturno y comunitario.

Agradecimientos

Cualquier texto, más allá de quienes lo firman, se debe a la colaboración de múltiples personas.

De entrada, nuestro obligado reconocimiento a Martín Barriuso, sin cuyo esfuerzo el grupo nunca hubiera echado a andar. Más que un coordinador de la gestión ha sido el impulsor de todos los trabajos.

La aportación del Transnational Institute (TNI), y concretamente de Pien Metaal con su contribución en el análisis de los posibles encajes con los convenios internacionales, nos supone un débito de afecto y gratitud.

También merecen una mención especialmente agradecida Gemma Altell y Maite Tudela, que aportaron la sensibilidad de una mirada inclusiva y no sexista.

Y no tenemos cómo expresar las gracias a Federico Mayor Zaragoza. Que aceptase prologar el libro, enriqueciéndolo de forma evidente, ha sido un honor y un privilegio al que no sabríamos corresponder.

Tras estas personas, merecen todo nuestro agradecimiento otras muchas que, con su ánimo, sus escritos, sus comentarios, sus críticas e incluso sus objeciones, han contribuido al resultado final.

Quede constancia de nuestro afecto.

Índice

Prólogo, 17

Presentación, 23

El estado de la cuestión, 29

Las políticas sobre regulación del cannabis en España, y su relación con el contexto internacional, 29 • La representación social del cannabis, 31 • Contextualización de los efectos socio-sanitarios del consumo de cannabis en España, 34 • El impacto delincencial, judicial y penitenciario de la oferta y consumo de cannabis en España, 37 • Las nuevas políticas de control de cannabis, 39 • Uso terapéutico, 42 • Modelos de regulación del cannabis, 43 • Las políticas de drogas en el Estado social y democrático de Derecho, 45 • Análisis desde la bioética del posible cambio en las políticas sobre el cannabis, 47

Una propuesta de regulación, 51

El control social del cannabis, 51 • El modelo propuesto, 54 • Otros aspectos regulatorios, 62 • Los órganos de control, 67 • Régimen fiscal del cannabis, 67 • Importación/exportación de cannabis en un mercado regulado, 69 • Conductas sancionables penalmente, 70 • Información y prevención, 71 • Evaluación, 73 • Disposición transitoria, 73

Anexo 1

Aspectos técnicos a considerar para la regulación del cultivo de cannabis, 77

Anexo 2

Cannabinoides sintéticos, 81

Anexo 3

Cannabis medicinal, 83

Anexo 4

Modificaciones legales mínimas, 85

Anexo 5

Régimen sancionador, 93

Anexo 6

Libros-Registro exigibles en diferentes supuestos, 99 • Información mínima de los libros-registro, 100

Anexo 7

Políticas sobre cannabis y tratados internacionales, 103 • Las tensiones actuales, 106 • Opciones para los Estados, 111

Prólogo

Son cuestiones en cuyo abordaje y solución solo debe intervenir el rigor científico.

Aplicar el mayor rigor científico para el uso del Cannabis. Se trata, como frente a cualquier situación a la que debamos enfrentarnos, tanto de evitar o paliar el sufrimiento como de mejorar el bienestar y la satisfacción de las necesidades humanas. Los criterios para determinar estos objetivos de alivio, superación o simple recreación, corresponde exclusivamente al de los mejores profesionales e investigadores, los especialistas en la cuestión, que deben aconsejar la adopción de las medidas de todo orden que corresponde para que la sociedad pueda caminar hacia un progreso correcto y adecuado.

La regulación del uso del Cannabis es la primera etapa en la buena dirección para el adecuado enfoque y elaboración de pautas y condicionamientos, y autorización o alerta y prohibición de otras «drogas», una a una, caso a caso, de tal manera que se logre pasar de las directrices punitivas actuales a las que orientan, advierten, ilustran.

Son muchas y muy variadas las fórmulas para la regulación del consumo de sustancias de esta naturaleza, naturales o de síntesis, cuya conveniencia o peligrosidad no admite generalizaciones. Uniformizar lo diverso es contrario a la aproximación adecuada y oportuna: la que resulta de la minuciosa investigación de los efectos beneficiosos o negativos de un fármaco o sustancia determinada.

«El Cannabis es la cuarta sustancia más consumida, tras el alcohol, el tabaco y los hipnosedantes, y este alto grado de experiencia permite delimitar las falacias del riesgo total. Cuando hay muchas personas realizando una práctica y esta no conduce a las consecuencias que se anuncian, esta gente (y la de su entorno) tiende a pensar que el anuncio de tales consecuencias era falso», se indica en este excelente documento.

Está claro — y esta es la principal conclusión del mismo — que se trata, ni más ni menos, que de transitar desde un abordaje de «seguridad» a uno de «salud y bienestar» de la policía y la cárcel a los profesionales y las instituciones de apoyo.

Como sucede con el alcohol y el tabaco, todos los ciudadanos debemos colaborar en la toma de conciencia de los efectos nocivos... cuyas derivas, disfunciones y terapias debemos procurar afrontarlos y llevarlos a cabo entre todos. Como en la adicción alcohólica, como en el tabaquismo, debemos todos cooperar para la progresiva reducción del uso y, sobre todo, del abuso, cuando se trata de productos tóxicos. No es por la fuerza sino por los saberes y la prevención como se alcanzan resultados positivos a escala personal y colectiva.

Corresponde por tanto a los científicos — médicos, neurólogos, psicólogos y científicos sociales —, considerar todos los aspectos y dimensiones del consumo de marihuana, y de todas las demás sustancias de esta naturaleza, para asegurar un uso adecuado y debidamente «supervisado». Solo así, con un acceso bien regulado, se logrará que los traficantes dejen de serlo, que los paraísos fiscales dejen de colmarse con los desorbitados fondos que proceden de una de las actividades que — cuando se trata de drogas no recomendables — más dolor, abatimiento y desolación humana proporcionan.

Con un excelente orden analítico, los autores recorren el complejo ámbito de los efectos del Cannabis y de los nuevos modelos de regulación. Este estudio puede ser, como antes indicaba, el preludio de medidas apropiadas y apremiantes en relación a otros compuestos. El GEPCA se creó expresamente para abordar este complejo tema multidisciplinar, con una convicción compartida: que la situación actual era insostenible y que era preciso abrir la puerta a nuevas y sensatas soluciones en el caso del Cannabis.

Y es que, como se señala en este libro, «la filosofía inmersa en el prohibicionismo también ha invadido los ámbitos de la prevención, la asistencia y la reducción de daños. Más que en la *prevención del uso indebido*, se debería profundizar en los *usos indebidos de la prevención* en un Estado social y democrático de derecho»... Un discurso de estas características sirve para justificar, de una manera aséptica y tecnocrática, controles sociales en sectores concretos de la población».

Esta propuesta de regulación, forma parte, en consecuencia, de un nuevo concepto de seguridad que, quieran o no quienes se aferran

al pasado, se establecerá en breve plazo: además de la seguridad territorial, la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable, a la salud, seguridad educativa, medioambiental...

Desde el inicio, es el buen sentido el que orienta esta proposición, con una sólida argumentación para la adopción de las medidas adecuadas: el control social del Cannabis (justificación del control y líneas básicas del mismo) y el control científico (interés del ciudadano, responsabilidades inherentes...). Incluye un modelo «complejo de regulación» del mercado: producción y procesamiento, controles de calidad... así como establecimientos de venta y consumo... Otros aspectos son: información sobre consumo razonable, asociación de personas usuarias... protección frente a situaciones de especial riesgo (ámbito laboral, conducción de vehículos...).

La paradójica situación del *Cannabis medicinal* es un buen paradigma de la situación que debemos modificar, «Estas sustancias son funcionalmente similares al $\Delta 9$ -tetraidocannabinol (THC), que fueron desarrollados como agentes terapéuticos para el tratamiento del dolor. A mediados de los años 2000 empezaron a ser difundidos en preparaciones fumables, comercialmente presentadas como «inciensos o ambientadores», que se obtienen principalmente por internet o en tiendas especializadas. Los cannabinoides sintéticos han sido sustituidos continuamente por alternativas «legales», al ritmo de las nuevas medidas de control. Ninguno de los cannabinoides sintéticos está bajo control internacional en virtud de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, pero algunos se han fiscalizado en algunos países de Europa. Informes recientes indican que el consumo de estas sustancias producen en algunos casos efectos claramente adversos para la salud.

Una paradoja que explica que incluso en el informe del año 2014 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) reconozca explícitamente la legitimidad de los Estados para desarrollar programas de Cannabis medicinal. Como era de esperar, en esta publicación se incluyen, en el anexo 5, de forma muy detallada las medidas que deberían adoptarse dentro del «régimen sancionador».

Todo lo anterior pondera la importancia de las Naciones Unidas, de la Comisión que desde hace años viene trabajando para intentar reconducir el enorme y desenfrenado desafío del consumo de sustancias estupefacientes que, por el precio, que carece de todo efecto disuasorio, representa hoy a escala personal, nacional e internacional

uno de los principales desafíos que solo podrán abordarse y solucionarse debidamente con una urgente refundación del sistema multilateral democrático, dotado de los recursos personales, técnicos, de defensa y financieros adecuados.

En resumen, se trata, en toda la medida de lo científica y socialmente aconsejable, de aplicar a otras «drogas» estos criterios de regulación, con el fin de favorecer la puesta en práctica de las recomendaciones que la Comisión Especial de las Naciones Unidas ha emitido recientemente, con el fin de hacer frente al narcotráfico y al consumo de sustancias que producen efectos devastadores en la salud y afectan gravemente al comportamiento humano. Los adictos —es necesario insistir en ello, porque es fundamental desde todos los puntos de vista, incluido el ético— deben ser considerados como usuarios legítimos y solo cuando es necesario como pacientes, al tiempo que se aplica a las mafias y cárteles todo el rigor punitivo.

Las conclusiones de la Asamblea General sobre las Drogas que tuvo lugar en abril del año pasado con el fin de «promover una profunda revisión de las actuales políticas y enfoques», deben ser tenidas en cuenta de manera activa, porque el narcotráfico es una auténtica y gravísima amenaza a la estabilidad mundial y, después de muchos años, está sucediendo lo peor: se acepta como un «efecto colateral» del sistema económico de la desequilibrada y confusa gobernación global, que ha situado al mercado como protagonista de la política planetaria, en lugar de los principios democráticos.

Dejémosnos impresionar por la desazón y tristeza de los actuales adictos, pero tratémoslos como todo ser humano se merece. Distingamos de manera coherente entre el usuario y el adicto. Advirtamos, alertemos, asistamos, cuanto consideremos conveniente... pero sin consentir que el narcotráfico siga constituyendo hoy uno de los mayores y más graves problemas de delincuencia y de terrorismo. Está claro que la solución no es mirar hacia otro lado mientras en las discotecas y salas de fiesta se ofrece todo tipo de «droga» y, lo que es peor, algunos barrios «malditos» se abandonan a su suerte.

Insisto en todo ello porque el Cannabis constituye —sin excluir a otros potenciales compuestos— la excepción que debe ser reconocida. Y debe subrayarse, en consecuencia, que no es un problema de seguridad y solución militar, sino un tema de salud pública. Hay que desmontar con vigor, con la cooperación de todos los servicios de in-

teligencia, el terrible andamiaje capilarmente extendido en todo el planeta.

La adicción produce efectos muy negativos en la salud —sobre todo en las neuronas—, en la voluntad, en la vida de los adictos. Y de los familiares. He visto tantas familias destrozadas, empobrecidas, arruinadas en todos los sentidos, que me lleva a ponderar, con toda sinceridad, esta publicación sobre el Cannabis, como preludeo de lo que debe hacerse ulteriormente con los demás compuestos.

Como en el caso del alcohol y del tabaco, deben realizarse amplias campañas para educar a los potenciales consumidores y alertar debidamente a la sociedad, controlar la distribución entre menores, para que sepan, antes de iniciarse a lo que se exponen, y tratarlos luego —al igual que se hace con los afectados por el tabaco o el alcohol— en las instalaciones y programas apropiados. Hay que apelar a la responsabilidad de toda la sociedad porque es un drama que, progresivamente, afecta a todos. Aunque a la vez hay que reconocer que es un drama por la forma en que lo hemos enfocado durante décadas.

Solo la «normalización» de su distribución, terminaría de una vez con la trama mafiosa de extrema violencia que hoy es propia del narcotráfico. Sería un golpe decisivo, que haría desaparecer una de las mayores lacras que afectan a la humanidad. Es la única forma de eliminarla, porque ya está demostrado que no se elimina por la fuerza.

Es necesario, pues, en esta como en tantas otras cuestiones, un replanteamiento radical. Hay que abordar el tema sin prejuicios, sin posiciones inamovibles que desoyen cualquier sugerencia de cambio.

Con todas las advertencias, con grandes campañas de movilización, se lograría que hubiera una clara conciencia de los riesgos que representan y se terminaría con la innecesaria y siniestra espiral de la violencia personal y colectiva que representa el entramado actual. La voz de la gente debe ya, en la nueva era que se avecina, tomar en sus manos las riendas del destino común. Son medidas muy difíciles por la inercia que la «sociedad instalada» siente ante toda modificación de rumbo. Es conveniente recordar en este punto que, en España, el alcoholismo produce hoy más adicciones y trastornos que las drogas ilegales.

En resumen, no hay que estigmatizar a los usuarios, sino involucrar decididamente a todo un sistema de gobernación que hasta ahora ha consentido tráfico de toda índole a escala supranacional y que es

incapaz de clausurar de una vez los paraísos fiscales. Mientras haya paraísos fiscales habrá tráficos, delincuencia internacional, mafias. Desde los más poderosos y ricos hasta los que en barrios y suburbios pobres y marginados constituyen los últimos emisarios de este sistema «capilar» de terribles consecuencias.

A los adictos hay que ayudarles a que logren re-hacerse, a recuperar el dominio de sí mismos, para que vuelvan a «ser», para que vuelvan a vivir plenamente el misterio de su existencia. Y a los narco-traficantes hay que llevarles ante los tribunales y, todavía mejor, conseguir que desaparezcan haciendo que no valga nada su «mercancía».

Las Naciones Unidas llevan varios años estudiando las distintas dimensiones del tema y nuevas opciones. Es la única institución que tiene capacidad y altura para hacerlo. Ha llegado el momento de adoptar, sin demora, medidas con gran firmeza. En este y en otros grandes retos actuales, la situación se debe en buena medida a la progresiva debilidad del multilateralismo.

El Congreso de los Diputados acaba de acordar, el día 5 de abril de 2017, la aprobación de una Subcomisión Parlamentaria que estudie regular el uso terapéutico del Cannabis para que, «basándose en las evidencias científicas, de garantías en materia de salud a los pacientes». Para que los médicos puedan recetar y se regule su cultivo... y «pueda evaluarse debidamente el impacto de su consumo en la calidad de vida de los tratados».

En Holanda ya se tiene experiencia desde al año 2003, y otros países de Europa y en Canadá, Australia, Nueva Zelanda, se ha incorporado progresivamente al uso medicinal del Cannabis. El presente trabajo representará, sin duda, una ayuda conceptual y práctica extraordinaria no solo para el uso adecuado del Cannabis sino para la apremiante regulación del consumo de otras sustancias naturales o sintéticas, que bien están dotadas de actividad terapéutica potencial o bien son utilizadas por personas que no deberían sufrir ningún «daño colateral» como consecuencia de este uso.

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

7 de abril de 2017

Presentación

En los últimos años, casi a diario, recibimos informaciones y noticias procedentes de muy diversos países, relacionadas con propuestas de regulación del cannabis. Es, sin duda alguna, un tema que no solo aparece en las agendas políticas y mediáticas sino que de manera creciente interesa a la ciudadanía. Esto, pese a que hasta hace poco la cuestión solo aparecía implícitamente, incluida en las propuestas vagas y genéricas de «legalizar las drogas» como forma de resolver los problemas que ocasionaba su prohibición; unas propuestas por las que gran parte de la opinión pública no se interesaba.

El debate se proponía en términos de dilema: legalizar o no hacerlo. De ese modo, las propuestas de legalización recibían de inmediato una negativa sin fisuras, apoyada en el señalamiento de los problemas que supuestamente conllevarían. El debate, así planteado, resultaba interesante desde muy diversas perspectivas, pero en general se centraba en cuestiones de filosofía moral y política muy poco concretas y hacía imposible el diálogo.

La escasa parte de la ciudadanía interesada en este debate se situaba en el terreno de la prudencia y, aun entendiendo las razones en contra del modelo prohibicionista, consideraba inaceptables los riesgos, que siempre se ejemplificaban como una amenaza hacia «los y las jóvenes».

Nuestro país no ha estado al margen de estas dinámicas. Sucesivos trabajos, básicamente de carácter sociológico y criminológico, argumentaron la línea de señalamiento del coste de la prohibición, tropezando con un frente aferrado al sostenimiento de las políticas oficiales: una percepción colectiva basada en la inaceptabilidad de los

riesgos, alimentada por la comunicación mediática y apoyada por argumentos básicamente de carácter biomédico, con la supuesta autoridad de la «evidencia científica».

En todo caso, desde hace años, esa percepción colectiva fue modulándose en su contacto con los consumos, tal como se argumenta ampliamente en la ponencia al respecto (en «el estado de la cuestión»).

Por un lado se avanzó hacia una mayor objetivación de los riesgos, abriendo grietas en la argumentación monolítica del prohibicionismo y facilitando una cierta discriminación de amenazas en función de sustancias, hábitos y perfiles de consumidores. Por otro, se fue construyendo progresivamente un nuevo imaginario colectivo, en el que las categorías de drogas ilegales y legales (en esencia, desde la lectura social, drogas y no drogas), se modifican sustancialmente: las sustancias legales, tabaco y alcohol, pasan a ser «algo más drogas» y el cannabis se va incorporando de forma decidida a la categoría de «no drogas».

A partir de esos cambios en la representación social, en términos históricos, la posibilidad de plantear propuestas de regulación singular, sustancia por sustancia, supuso, a través de su concreción, un cambio radical en los términos del debate. En parte, porque se abandonó el territorio exclusivo de las cuestiones morales e ideológicas para sustituirlo por análisis más enfocados y operativos; eso permitió ir clarificando el saldo entre las consecuencias concretas del prohibicionismo y las que planteaban la regulación. A la vez, porque pudieron acotarse las falsedades y manipulaciones incluidas en el planteamiento dilemático, evidenciando una agenda cerrada y ajena a la racionalidad de las decisiones, y una utilización ideológica y política de las drogas para conseguir determinadas reacciones en la ciudadanía.

No sorprende que, coherentemente con la evolución de la percepción colectiva y en sintonía con el contexto internacional, las primeras propuestas concretas de regulación en España estén referidas al cannabis.

El cannabis es la cuarta sustancia más consumida (tras el alcohol, el tabaco y los hipnosedantes) y este alto grado de experiencia permite delimitar las falacias del riesgo total. Cuando hay muchas personas realizando una práctica y ésta no conduce a las consecuencias que se anuncian, esta gente (y la de su entorno) tiende a pensar que el anuncio de tales consecuencias era falso. El contraste entre la lectura

de lo experiencial y el dictamen de técnicos y expertos tiende a resolverse en un sentido que resulta lógico.

En gran parte del mundo democrático la opinión pública ha ido cambiando su perspectiva y existe una tendencia creciente a considerar que «el cannabis debe regularizarse». En muchos países, entre ellos España, esta tendencia ya es mayoritaria y seguirá creciendo por las características sociodemográficas de los que la sostienen, aunque ya es mayoritaria incluso en franjas etarias muy elevadas.

En lo cotidiano, los impactos negativos del cannabis se vinculan con mayor frecuencia a su estatus legal que a la sustancia en sí misma. Ya es un argumento común sostener que «esto no habría pasado si estuviera regulado» y es bien sabido que, en la representación colectiva, las convicciones no necesariamente tienen que sostenerse con argumentos indiscutibles.

Por si esto fuera poco, también en apoyo de la regulación aparecen los riesgos del mercado negro, el fracaso de las políticas actuales para mantener a los menores al margen del consumo y, algo más, puro producto de la torpeza institucional: la necesidad de acudir a la regulación para proteger un derecho indiscutible, el del acceso a los beneficios terapéuticos, que la organización sanitaria ha negado o no ha sabido garantizar con sus instrumentos propios.

El temor de la ciudadanía a la regulación se ha debilitado aunque no ha desaparecido del todo. No se trata de afrontar un cambio drástico, que sigue produciendo vértigo, sino de ensayar, paso a paso, un procedimiento que comporte los menos riesgos posibles, y que se presente como un procedimiento abierto, a evaluar, a cambiar y a transformar, para introducir mejoras sucesivas.

De esta manera, España se inscribe en ese frente de países, con predominio de los más sensibles a las postulaciones democráticas y a la defensa de los derechos humanos, que están planteando fórmulas, muy diversas, de regulación del acceso al cannabis. En la ponencia de «el estado de la cuestión» que se ocupa del tema, se comprueba la multiplicidad de modelos propuestos y cómo esos modelos tratan de adaptarse a las realidades territoriales, políticas, culturales y sociales, de cada país.

Ese mismo desafío es el que se presenta en España. ¿Cuál es el modelo de regulación por el que conviene optar?

Está claro que la especificidad española viene muy marcada por la existencia de un potente movimiento cannábico, que surgió en la

década de los años 90 y que estaba ya muy consolidado en el cambio de siglo. Un movimiento cannábico que, a partir de una interpretación restrictiva del tipo penal de los delitos relativos a drogas ilegales y de la no punición del consumo personal de estas sustancias, ha implementado formas de producción, distribución y consumo que, si en la realidad formal no podían institucionalizarse y enfrentaban contradicciones de muy diversa naturaleza, permitían avanzar en la normalización del fenómeno.

La existencia de este movimiento no puede ser ignorada a la hora de pensar en un modelo regulatorio; por su capacidad de movilización e injerencia, por la aceptación que ha ido consiguiendo en la ciudadanía o porque, pese a las inevitables perversiones, más o menos frecuentes, ha supuesto un modelo de raíz social que en un principio sirve de contrapeso a los excesos que podrían derivarse de esquemas de economía liberal.

El movimiento cannábico, con sus distintas fórmulas, existe, no puede ser ignorado y puede facilitar la operativa reguladora; no puede no ser tenido en cuenta, como tampoco cabe ignorar esas formas de autocultivo que, al margen de las conductas claramente ilegales e indeseables de producción no regulada y destinada al tráfico, también se ha extendido y es una realidad, en España. Y obviamente lo anterior no legitima no tener en cuenta que vivimos una sociedad compleja, en la que no sería viable un modelo regulatorio que fuese una excepción aislada en un mercado global que incluye todos los bienes de consumo. Sería una fantasía pensar que el autocultivo y el asociacionismo, por sí solos, pueden dar cuenta del desafío central del modelo regulatorio español: organizar, tratando de conciliar libertad y seguridad, el acceso al consumo de las personas adultas que lo deseen.

Otro aspecto de la cuestión se refiere a la necesidad de contemplar cuestiones que forzosamente afectan a ámbitos territoriales, administrativos y socioculturales, diferentes; desde la regulación penal, forzosamente centralizada, hasta las normativas de control administrativo o de articulaciones concretas, que corresponden a las competencias autonómicas o locales. Es preciso que sea así porque todos esos ámbitos están implicados, y porque, de no atender esta exigencia, pueden ser inevitables las contradicciones, como las que ha supuesto el dramático choque entre las últimas sentencias del Tribunal Supremo y las regulaciones prácticas que se estaban dando en algunos territorios.

La presente propuesta ha sido redactada por el Grupo de Estudios de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA), que se creó expresamente para realizar la misma. Se trata de un grupo multidisciplinar, con formación, orientaciones e intereses variados, con trayectorias profesionales muy diferentes, pero con un mínimo común: la convicción de que la presente situación resulta insostenible.

Por un lado, una serie de autores, algunos miembros del GEPCA y otros respondiendo a un encargo, ofrecen un balance de la situación, o si se quiere un diagnóstico, que nos permite fundamentar el porqué de esta propuesta (y no otra), aquí y ahora. Diferentes artículos sobre aspectos éticos, jurídicos y políticos, sobre las políticas aplicadas, sus impactos y sus costes sociales, sanitarios y económicos, sobre las actitudes y demandas de la opinión pública en torno al tema y sobre el análisis comparado de los modelos de regulación existentes en otros países, se presentan con un carácter abierto, con pretensiones de objetividad y de estimulación del debate. Cada autor se hace responsable de su contenido y aunque hay un acuerdo general implícito sobre la necesidad de una regulación, no se han obviado los señalamientos de las dificultades que ésta debe enfrentar ni de los riesgos que tienen que ser contemplados.

A partir de ahí, el GEPCA ha redactado una propuesta concreta para la regulación del cannabis, a través de un documento de consenso. Este documento, por momentos, entra en un nivel de detalle que puede parecer excesivo para algunos e incluso ser percibido como invasivo por parte de los legisladores, pero se han querido explicitar los términos concretos y prácticos de la proposición regulatoria.

El modelo de regulación propuesto, sin rechazar las estrategias de mercado, trata de paliar las posibles derivas más negativas de esas estrategias (puestas de sobra de manifiesto en los mercados del alcohol y del tabaco). Y lo hace contemplando la posibilidad de vías sociales complementarias o alternativas, sobre todo la oferta a través de fórmulas asociativas, y subrayando la exigencia de una presencia continua y actuante de las Administraciones como organismos de articulación normativa y de control.

Para posibilitar la elaboración de la propuesta se ha utilizado la financiación realizada a través de un *crowdfunding* en el que han participado personas y entidades interesadas en promocionar esta regulación. En todo caso ninguna de ellas ha tenido voz ni voto en la pro-

puesta y además se han rechazado aquellas aportaciones con las que cualquier miembro del GEPCA se sintiera incómodo. La garantía de independencia del GEPCA se ha aplicado de forma rigurosa y el resultado así lo confirma. Es cierto que se espera que haya muchas personas identificadas con la propuesta, pero la identificación se habrá producido después de elaborarla y no antes, cuestión muy relevante en temas tan sensibles como éste, donde el debate se suele condicionar a la postura ideológica de cada participante.

Los fondos recaudados fueron asignados a un consorcio, establecido por convenio específico, constituido por la Asociación ABD (Barcelona), la Fundación Atenea (Madrid), la Federación Enlace (Sevilla) y la Fundación ICEERS (Barcelona). Son cuatro instituciones que acumulan largas trayectorias en el trabajo con personas con problemas de drogas, que gestionan numerosos centros, recursos asistenciales, programas preventivos y servicios de integración social; al mismo tiempo, que poseen una dilatada experiencia en políticas de drogas a nivel nacional e internacional. Su presencia trata de garantizar que, en lo referido a los derechos de las personas con problemas y de cara a las exigencias preventivas y asistenciales, la regulación no representa ninguna amenaza sino todo lo contrario; además, muestra el fin de una etapa en que las entidades de este tipo necesitaban moverse, por convicción o por obligación, en el marco de un relato institucional obligatorio.

En resumen, esta es una propuesta de regulación para el cannabis en un momento en el que, en el ámbito político y legislativo, aparecen grupos amplios que, al menos, abogan por la necesidad de abrir el debate. El Grupo de Estudios de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA) la presenta tras trabajarla durante un prolongado período de tiempo de forma pluridisciplinar, teniendo en cuenta aspectos jurídicos, criminológicos, terapéuticos y de salud, sociológicos, políticos, éticos, antropológicos, económicos y administrativos: por encima de todo, considerando los posibles riesgos y priorizando el objetivo de mejora y bienestar social del conjunto de la ciudadanía. El Grupo espera que legisladores y legisladoras, Administraciones, y la sociedad en su conjunto, se interesen por la misma, la debatan y asuman aquéllas de sus formulaciones que puedan ser democráticamente aceptadas.

El estado de la cuestión*

Las políticas sobre regulación del cannabis en España, y su relación con el contexto internacional

Xabier Arana, Juan Carlos Usó

En poco más de un siglo los diversos usos del cannabis han estado sometidos a regularizaciones muy diversas.

La inclusión del cannabis en los convenios internacionales, en la segunda mitad de los años veinte del siglo pasado, no tuvo un efecto inmediato en la legislación española, donde las personas consumidoras de esta sustancia disponían de cierta tolerancia en sus consumos. La situación geográfica de la Península Ibérica y las relaciones culturales, comerciales y políticas con el norte de África, hicieron que el consumo de cannabis fuera aceptado con naturalidad en determinados contextos.

Tras la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, la OMS solicitó del Gobierno español la colaboración de éste para frenar el tránsito de cannabis desde Marruecos a determinados países europeos (Francia, Alemania...). Ello supuso una pequeña apertura del régimen franquista a una demanda internacional.

La Ley de estupefacientes de 1967 y la reforma del Código Penal de 1971 fueron fruto de la adecuación de la legislación española a los compromisos adquiridos con la firma de la Convención Única sobre

* Los textos que siguen son un resumen de las ponencias que, en toda su extensión, figuran publicadas en documento aparte.

estupefacientes de 1961. Todo ello, en un momento histórico donde no existía un problema especial en torno a las sustancias que formaban parte de las diversas Listas de la Convención, entre las que estaba el cannabis.

Tanto en el régimen franquista, como en la transición y en la actualidad, la política de drogas en España se ha caracterizado por enmarcarse dentro del denominado prohibicionismo moderno. Con peculiaridades específicas en cada momento histórico, la cuestión «droga» (con mayor peso específico del cannabis en consumos, detenciones, y sanciones) ha formado parte de la estrategia política del Estado. La Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 1970 así como la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana de 1992, incluida la nueva Ley de 2015, son claros ejemplos de la utilización política de las drogas.

La estructura piramidal de la política prohibicionista ha condicionado significativamente la política española sobre drogas. El intento por introducir, mediante de la reforma de 1983, criterios de racionalización, fue fuertemente criticada desde el ámbito internacional y, también, desde la mayoría del sector conservador del Estado español.

En el marco prohibicionista, el cannabis, al ser la droga más consumida de las Listas de los convenios internacionales, ha sido, y es, la sustancia clave y el hilo conductor en la construcción del denominado *problema de la droga*. Desde finales de los años setenta hasta la actualidad, otras sustancias (LSD, heroína, cocaína, anfetaminas, éxtasis, etc.) han tenido mayor o menor presencia, pero solo el cannabis se ha mantenido de forma significativa en todas estas décadas.

Al estar el cannabis enmarcado dentro de las sustancias denominadas ilegales, y ser presentado por un sector importante de los partidarios de la política prohibicionista como puerta de entrada al consumo de otras drogas (teoría de la escalada), ha supuesto que una gran parte de la represión administrativa y penal se centre en las personas consumidoras de los derivados del cáñamo, es decir, de una sustancia que, según los conocimientos científicos actuales, no debería estar incluida en las Listas de los convenios internacionales en la materia.

Desde la segunda mitad de los años sesenta hasta la actualidad, la cultura cannábica está presente, cada vez con más fuerza, en nuestra sociedad. La labor desarrollada por un sector de las personas usuarias de cannabis y por otros grupos sociales, además de poner en evidencia

las sinrazones de la política prohibicionista en general y especialmente en lo relacionado con el cannabis, ha servido, no solamente para potenciación de un debate social sobre la política prohibicionista en torno al cannabis, sino también para profundizar en el análisis del modelo de actuación que posibilitara que las personas usuarias de cannabis pudieran acceder a la sustancia sin tener que recurrir al mercado ilegal.

La apuesta por el modelo del Club Social de Cannabis, realizada desde un sector importante de las asociaciones cannábicas, ha sido una contribución muy importante para la normalización. Se ha convertido en un referente internacional, incluso ha servido de ejemplo para plasmar en la actual legislación de Uruguay los clubes de membresía.

La situación actual (sobre todo tras las recientes sentencias 484/2015, de 7 de septiembre, 596/2015, de 10 de octubre, 788/2015, de 12 de diciembre, y otras posteriores, de la Sala 2.^a del Tribunal Supremo, en relación con asociaciones cannábicas) evidencia la necesidad de cambios legales y sociales, relacionados con las políticas de cannabis, con la participación activa de las personas consumidoras de cannabis, en coherencia con los derechos y libertades propias del Estado social y democrático de Derecho.

La representación social del cannabis

*Eusebio Megías, Juan Carlos Ballesteros,
Ignacio Megías, Elena Rodríguez*

No hay ninguna duda de que la representación colectiva del cannabis y sus consumidores es la que más cambios ha experimentado de entre todas las relativas a sustancias psicoactivas, desde la imagen marginal predominante hasta los años 60 a la de producto natural con riesgo controlable que domina en la actualidad.

Podrían señalarse diferentes hitos en esa evolución.

1. Consumo marginal y localizado en poblaciones específicas: antiguos legionarios, personas relacionadas con la pequeña delincuencia, con los «barrios chinos», etc. Esta imagen aco-

tada, ajena al «conjunto social sano», no ponía en riesgo la estabilidad colectiva, no despertaba especiales preocupaciones y permitía una cierta «tolerancia», instrumental y un tanto alienadora.

2. Etapa de ideologización del consumo (no solo del cannabis pero muy especialmente de él), que se va desarrollando claramente en la década de los 60 y buena parte de los 70. El cannabis aparece como elemento identitario de un grupo, básicamente un grupo juvenil, que lo pone al servicio de una contestación global de lo establecido; una contestación de carácter generacional, social, ritual, política, o de valores y estilos de vida.

La imagen va disociándose: un grupo minoritario que va consolidando una imagen positiva del consumo y una mayoría social que, al hilo de un clima comunicacional que confunde y mezcla todos los aspectos ideológicos señalados, va cuajando una visión estigmatizada, que tiende a confundirse con otras drogas.

3. El estallido de la crisis de drogas protagonizada por los consumos de heroína desde finales de los 70 condiciona un clima perceptivo de intensa alarma, casi de pánico moral, que contamina inevitablemente la imagen del cannabis, que para una mayoría social pasa a integrarse de manera muy confusa en el concepto de «droga», un concepto alienado por ese pánico moral al que hacíamos referencia (obviamente sin negar los graves problemas objetivos que afectaron a grupos significativos de población, sobre todo de jóvenes).
4. La convivencia social con los problemas de drogas va contribuyendo a su normalización y objetivación. Comienza a advertirse claramente un hiato perceptivo que separa a la población que se ha ido socializando en contacto con las drogas, que puede tener de ellas una imagen negativa pero siempre más realista y menos manipulada que aquella otra que sostienen los grupos que, por su edad, vivieron la crisis de drogas de forma más lejana y alienada.

El cannabis comienza a configurarse como el producto que expresa más claramente las diferencias entre esas dos percepciones.

5. Desde la década de los 90, la sociedad española (en el contexto de un clima social muy determinado) introduce elementos de legitimación del consumo: básicamente cuando se tiene la edad apropiada y cuando no supone riesgos para la productividad o para terceros. Esto suaviza las posturas frente a las drogas y, específicamente, extrema el proceso del cambio de imagen del cannabis: producto natural, de riesgos controlados, legalmente prohibido pero bastante aceptado socialmente. La percepción del cannabis, que para una minoría siempre ha estado próxima a la de las sustancias legales, comienza a confundirse con la del consumo de alcohol de los jóvenes para una gran parte del conjunto social.
6. En este momento (2016), en el conjunto de la población española, pueden señalarse diferentes evidencias en relación con la percepción del cannabis.
 - Se señalan riesgos en su consumo, riesgos evidentes, pero menos que los atribuidos a otras drogas y más próximos a los que se relacionan con el alcohol.
 - Su imagen es claramente diferenciada de las de otras drogas: menos peligrosa, con efectos diferentes (no estimulantes o euforizantes, ni tan relacionados con el placer como con el «buen rollo»).
 - La imagen de los consumidores está bastante integrada, sin que lleve aparejada por sí misma una dinámica de marginación.
 - Ha evolucionado drásticamente la opinión de la población general sobre el manejo legal: en este momento, entre los 15-64 años, son mayoría quienes aceptarían fórmulas reguladas de acceso al consumo, y también fórmulas de venta controlada (a adultos, claro).
 - También son mayoría en la población general quienes aceptan a los clubs cannábicos como una forma útil y aceptable de regulación del consumo.
 - Estas mayorías contribuyen a la conformación de unos «tipos sociales ideales», un perfil de ciudadanos y ciudadanas que defienden distintas fórmulas de regulación del consumo porque ponen en primer plano los efectos negativos de la prohibición, porque entienden que sería la mejor forma

de controlar los riesgos, porque ven esos riesgos como asumibles y, en todo caso, porque diferencian totalmente el cáñamo de «las drogas» (sería más como el alcohol).

- Obviamente, aunque ya minoritarios, siguen existiendo grupos en confrontación plena con la sustancia y su consumo; incluso en determinados perfiles de expertos o responsables institucionales.

En la explicación de los drásticos cambios perceptivos que se han ido señalando no faltan intentos de deslegitimación, que atribuyen el proceso a una manipulación intencionada de una opinión colectiva moldeable y engañada. Es claro que sería ingenuo negar la existencia de intereses particulares y de estrategias gananciales de determinados grupos (en un sentido u otro); pero no parece lógico hacer tabla rasa de las vivencias, opiniones y percepciones que una sociedad (con toda su complejidad y ambivalencia) ha ido acuñando a lo largo de más de tres décadas de intensa convivencia con una realidad, la de los consumos del cannabis; como tampoco se antoja muy legítimo desvalorizar de entrada las posturas del cuerpo social, por entenderlo manipulado y por considerarlo incapaz de construir una representación propia y madura.

Contextualización de los efectos socio-sanitarios del consumo de cannabis en España

José Carlos Bouso, Óscar Parés

Hay ciertos debates recurrentes sobre el cannabis que, más que falsos, han sido mal planteados o su enfoque ha estado distorsionado. La situación legal del cannabis y toda la respuesta estatal para asegurar dicha condición han generado un imaginario en el que las soluciones ante tales debates suelen estar polarizadas y que, al acudir a la ciencia objetiva, se complican. Se complican porque para explicar problemas complejos no se puede acudir a respuestas simplistas. Hay que afinar, encontrar los matices, arrojar luz sobre los claroscuros y deshacer los malentendidos que se han arrastrado después de muchos años en que la ciencia ha estado subyugada a la política prohibicionista. En este

capítulo se discuten, desde la evidencia científica y el análisis de datos epidemiológicos, los daños que han causado las políticas prohibicionistas sobre el cannabis para diferenciarlos de los daños directos ocasionados por él.

Psicosis juvenil y otros trastornos mentales

Aunque existen ciertas evidencias que vinculan el consumo de cannabis con la aparición de psicosis, parece que hay acuerdo generalizado entre los profesionales de la salud mental de que estas relaciones no son causales. La psicosis esquizofrénica u otros trastornos psiquiátricos no pueden explicarse solo por razones monocausales. Y el contexto sociopolítico, como se explica en este capítulo, influye también en los juicios clínicos. Hay mayor riesgo de desarrollar psicosis por cannabis cuanto antes se ha iniciado el mismo y cuanto más intenso es. Incluso campañas preventivas a gran escala tendrían un efecto muy limitado en la reducción de tasas de esquizofrenia.

Abuso del consumo de cannabis

Las diferencias entre uso y abuso son claras: el uso se disfruta y el abuso crea problemas a la persona y a su entorno. En una política prohibicionista se tiende a equiparar uso y abuso. De hecho, en los informes oficiales del Plan Nacional sobre Drogas se considera abuso, o uso problemático, a todo usuario diario de cannabis, sin considerar qué repercusiones psicosociales tiene dicho uso. En el caso de los adolescentes, los indicadores para definir uso problemático son más precisos que para el caso de los adultos y su prevalencia mayor. Problematizar las conductas de estos adolescentes ha sido la estrategia más habitual empleada hasta ahora, justo en una etapa vital en la que lo que se necesita es protección, no persecución. De hecho, es sobre los jóvenes sobre los que recae el grueso de las multas por tenencia y consumo en la vía pública. Los educadores coinciden en que el castigo no es la herramienta educativa más eficaz.

Teoría de la escalada

El argumento de que el cannabis puede actuar como «la puerta de entrada» al consumo de otras drogas —con más riesgos para la salud— es uno de los tópicos más repetidos ante una eventual legalización. Los estudios respaldan que el consumo de cannabis suele preceder al del uso de otras drogas declaradas ilícitas, pero los mismos estudios no demuestran que la explicación de la «puerta de entrada» tenga evidencia científica. Es decir, la investigación no ha establecido una relación causal entre el uso de cannabis y el incremento del riesgo de consumo de drogas con más riesgos para la salud.

Fracaso escolar

A pesar de que de que hay poca evidencia científica que permita sustentar la afirmación de que un incremento en el consumo de cannabis (entre la población en edad de estudiar) conlleva más fracaso escolar, resulta muy intuitivo creer que el consumo de una sustancia que afecta a procesos cognitivos (como la memoria a corto plazo o la capacidad de atención) pueda estar jugando un papel relevante en los itinerarios educativos de determinados individuos con dificultades. Una de las nociones que pueden estar jugando un papel importante en esta común confusión es que el hecho de que dos fenómenos se presenten juntos no implica que exista una relación causal entre ellos. Para ilustrar este argumento, en la discusión que nos ocupa, es revelador examinar datos: por ejemplo, por un lado, identificar los países de la Unión Europea que mayor tasa de fracaso escolar tienen y, por el otro, comparar si corresponden con los países con mayores índices de consumo de cannabis entre la población en edad escolar. Además, los estudios científicos que han focalizado la cuestión del fracaso escolar no son concluyentes. Más allá del cannabis, sí que hay evidencia de que el fracaso escolar se puede combatir con medidas económicas y socio-educativas, pues la raíz del fracaso tiene que ver con factores estructurales de la sociedad o de vulnerabilidad personal de individuos con circunstancias complejas en su entorno.

Multas, detenciones y delitos

Un hecho que habitualmente queda fuera de la reflexión sobre el efecto de las medidas represivas o disuasorias relativas al cannabis (multas, detenciones y cárcel) es su impacto en la salud de los individuos que las sufren y/o de sus comunidades cercanas. Además, el gasto público que conlleva la ejecución de esas medidas coercitivas es otro «coste» que la sociedad en su conjunto debe asumir. Estos dos elementos circunstanciales, por un lado, la ansiedad y malestar que generan las medidas coercitivas y, por el otro lado, el gasto público que estas implican son variables que no tienen un efecto directo en aquello que supuestamente las justifica. Es decir, hay evidencia científica de que los determinantes de las prevalencias de consumo en la población no están directamente relacionados con legislaciones más duras o más blandas. Los motivos que determinan las subidas o bajadas en las prevalencias de consumo se explican más por fenómenos sociales que por lo que dictan las leyes.

Intoxicaciones agudas y urgencias hospitalarias

El cannabis es la tercera droga que más emergencias hospitalarias produce. A la vez, a diferencia de otras drogas, dichas emergencias no son de riesgo para la vida. Dada la alta prevalencia de consumo de cannabis en la población general, la probabilidad de sufrir una emergencia hospitalaria por cannabis es extremadamente baja.

El impacto delincinencial, judicial y penitenciario de la oferta y consumo de cannabis en España

Ana Isabel Cerezo, Lorea Arenas

El informe criminológico tiene como principal objetivo conocer el impacto delincinencial, judicial y penitenciario de la oferta y del consumo de cannabis en los últimos treinta años en España. A fin de conocer el impacto directo que la política criminal prohibicionista llevada a cabo

en esta materia ha ocasionado en los años analizados, hay que trabajar en base a una serie de indicadores de carácter delincencial, judicial y penitenciario. Es importante asimismo el análisis estadístico de las sanciones administrativas impuestas por consumo y tenencia de cannabis.

La principal conclusión es que la penalización de ciertas conductas asociadas al uso y consumo de drogas está generando una serie de impactos en las personas y en las agencias de control formal del delito susceptibles de ser observados y medidos a lo largo de varias décadas. El efecto más llamativo es el aumento de la población denunciada, detenida, condenada y encarcelada por motivo de tráfico de drogas, hecho que pone de relieve una continua evolución ascendente del número de casos registrados, así como de las sustancias incautadas o decomisadas. El impacto delincencial, judicial y penitenciario, aunque este último en menor medida dada la política de reducción de daños llevada a cabo por la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias, continua siendo el mismo a pesar del transcurso de los años.

El segundo punto clave es que el cannabis es la sustancia más consumida por la población penitenciaria, sobre todo el hachís, y la que más denuncias, detenciones y decomisos motiva, advirtiendo que este fenómeno aparece vinculado al pequeño tráfico y consumo de drogas en la inmensa mayoría de las situaciones. Se trata ésta de una cuestión de vital relevancia para comprender que la respuesta político criminal está focalizada sobre el consumidor individual que utiliza el cannabis para uso propio y, en ciertas circunstancias, para el menudeo. Realidad que contrasta con la trascendencia mediática que tienen las detenciones y decomisos del tráfico a gran escala a pesar de implicar a un número más reducido de personas. Las sustancias introducidas en el mercado de la droga proceden en su mayor parte de Marruecos y los consumidores pueden adquirirlas en cualquier parte del territorio nacional una vez han sido distribuidas por las costas andaluzas y levantinas. La disponibilidad de puntos de acceso para su compra junto al empleo que los ciudadanos realizan de la misma, fomenta su expansión y presencia, aumentando así las cifras de delincuencia y los recursos materiales y humanos que los aparatos de control policial destinan a su represión. A pesar de todo, este impacto no agota aquí sus efectos, por el contrario, son trasladados a instancias posteriores, como son los órganos jurisdiccionales y penitenciarios, competentes en conocer, juzgar y ejecutar las sanciones y penas en esta materia.

El perfil del sujeto procesado responde a un hombre joven de origen nacional, no consumidor habitual de sustancias, que trafica con ellas a escala menor; una circunstancia que conlleva, en la mayor parte de las situaciones, el fallo condenatorio del órgano judicial.

Una vez el sujeto ingresa en prisión, la política represiva antidroga se mantiene constante, hecho que facilita la aparición y proliferación de mafias inmersas en una subcultura carcelaria de la oferta y la demanda que recrea escenarios similares a los de la realidad exterior. De igual manera, el perfil del interno es muy semejante al del sujeto denunciado, detenido y condenado, destacando su carácter policonsumidor, antes del ingreso en el centro y una vez dentro. Aunque el cannabis no es la droga que más se consume antes de ingresar, una vez en el interior su uso es predominante. La administración penitenciaria responde a esta realidad poniendo en marcha un paquete de recursos tratamientos de reducción del daño dirigidos a frenar la adicción a estas sustancias. Las cifras de los internos que participan en los mismos nos recuerdan que la represión penal del consumo no alcanza sus fines, lejos de hacerlo, el problema que se pretendía reprimir permanece inmutable antes, durante y después de la aplicación de la pena o sanción.

Puede considerarse que es necesario cuestionar la efectividad de las políticas prohibicionistas y sus implicaciones prácticas, ya que los delincuentes por tráfico de cannabis son víctimas de un planteamiento desenfocado. Las drogas, su relación con la delincuencia y con los individuos, es muy compleja y requiere de alternativas al orden penal, puesto que la realidad de los indicadores examinados ponen de relieve que se trata de un problema estructural asentado en la vida social, donde la mera prohibición del uso y consumo se presenta como una solución simplista de corto alcance y alto impacto.

Las nuevas políticas de control de cannabis

Domingo Comas

Existen escasas referencias al análisis político (entendido desde la perspectiva de la ciencia política) en torno a las políticas de control de drogas. En parte esta carencia se explica por, hasta hace unas pocas

décadas, el carácter formal y meramente racional de un campo de conocimiento que nunca se dedicó a estudiar las políticas reales, ni la gestión política, sino más bien a racionalizar, en términos jurídicos, los sistemas políticos. La idea clave fue siempre la legitimidad moral y la racionalidad reglamentista, pero lo que ocurría en la práctica política real no recibía ninguna atención. La noción de *agency* (agencia, agenda o actuación), procede del campo de los Estudios de Contenido de la prensa escrita (y más tarde de otros MCS) que se desarrolló en los años 50/60 del siglo xx. Pasó al campo de la política, como un término descriptivo en los años 70, y como un campo teórico para el análisis, ligado al análisis de la toma de decisiones en los años 80/90.

Este proceso fue posible, al menos en parte, por la aparición de otros conceptos, en particular la idea de las consecuencias inesperadas de la acción política (y la intervención social), la idea de que cualquier política nunca resolvía del todo los problemas sino que mantenía una serie de efectos residuales y finalmente la idea de que tanto el buen gobierno como la gobernanza exigían determinar un óptimo de equilibrio (medido como eficiencia), entre logros positivos, consecuencias imprevistas y efectos residuales, que desde el campo de la evaluación se ha definido como eficiencia. La actual política está muy lejos del punto óptimo de equilibrio, lo cual justifica la necesidad de transformar las actuales políticas para reencontrar este punto.

Este análisis político requiere una perspectiva histórica particular, que, en el caso de España casi nunca se ha afrontado. En una gran medida porque nadie ha analizado el papel de España en la génesis del movimiento por la templanza y en la dinámica interna y empírica (real) de la aplicación de los Convenios internacionales, que siempre se consideran instrumentos de derecho internacional, sin tener en cuenta cuál ha sido, en la práctica concreta (en términos de agenda y actuación), la forma en que han sido aplicados en nuestro país.

Un escueto relato de algunos hechos, en particular del período democrático que concluye en 1992, muestra la ambigua relación (el doble vínculo incluso) entre los mencionados Convenios y la aplicación de los mismos en España. Son claras algunas de las consecuencias de este proceder, que sitúa a nuestro país en un contexto peculiar que cabe tener en cuenta y que explica tanto la potencia del movimiento cannábico como las propias actitudes de la población española en relación al estatus legal del cannabis en España.

Algunos ejemplos concretos permiten mostrar como el punto óptimo de eficiencia se encuentra bastante desajustado, ya que en este momento histórico las consecuencias imprevistas de las propias políticas de control crean más riesgo del que tratan de evitar. El más significativo es el que compara los riesgos reales de la «continuidad del mercado ilegal» con los riesgos reales de la «teoría de la escalada», lo que permite concluir que los riesgos de la teoría de la escalada son, en la actualidad, paradójicos mientras que los de la continuidad del mercado operan como tales y producen las consecuencias y por tanto los riesgos más contundentes, lo que nos conduce a proponer que el punto óptimo de eficiencia de las políticas debe moverse, en el eje control penal/control administrativo hacia este segundo vértice, rompiendo con el modelo represivo tradicional.

Lo razonable de la determinación del nuevo punto de equilibrio de eficiencia que se supone que además está bien sustentado en evidencia, requiere sin embargo afrontar la lógica del actual modelo de gobernanza. La gobernanza se ha convertido en el modelo político explícito de la UE, y aunque España no lo ha asumido formalmente, en la práctica lo utiliza de forma implícita, lo que proporciona un mayor grado de discrecionalidad a nuestras administraciones públicas.

El modelo de la gobernanza hace un gran hincapié en la sociedad civil a la que atribuye un potente papel participativo, pero a la vez le niega toda posibilidad de autonomía y especialmente niega su papel como promotora de reivindicaciones. Es el Estado, y de forma más concreta las administraciones públicas, las que legitiman la interlocución válida de la sociedad civil. El modelo de la gobernanza establece que, sin esta legitimidad administrativa, las posiciones de los agentes de la sociedad civil no pueden entrar a formar parte de la agenda política y mucho menos pueden participar en el debate técnico que sustenta la toma de posiciones.

La propuesta de un nuevo punto de equilibrio para las políticas de cannabis requieren por tanto una fundamentación basada en la evidencia, pero dicha fundamentación carece de valor hasta que se legitima por parte de la propia administración, bien por decisión propia bien por imposición política. Y en este último caso, bien por la presión de un *thinktank* o bien por el impulso de una representatividad (aún negada) pero que puede ser mayoritaria y organizada.

Uso terapéutico

José Antonio Ramos Atance, José Carlos Bouso

Desde que a principios de los años 90 del siglo pasado se descubriera el Sistema Endocannabinoide (SEC), el interés por las propiedades terapéuticas del cannabis y los cannabinoides no ha dejado de crecer. El SEC es un sistema regulación de señales químicas basado en cannabinoides endógenos encargado de mantener la homeostasis (o equilibrio fisiológico) de casi cada sistema u órgano del cuerpo. Por ello, la modulación del SEC es una potencial diana terapéutica en el tratamiento de numerosas enfermedades y síntomas. También cada vez se conocen mejor las propiedades terapéuticas de los diferentes cannabinoides que contiene la planta, principalmente las del δ -9-tetrahydrocannabinol (δ -9-THC) y el cannabidiol (CBD).

Aunque las potencialidades terapéuticas del cannabis y de los cannabinoides pueden incluir numerosas enfermedades, a día de hoy el nivel de evidencia más sólido se encuentra para el tratamiento del dolor crónico, para la estimulación del apetito y reducción de los efectos secundarios asociados a tratamiento con quimioterápicos y para el tratamiento de la espasticidad asociada a esclerosis múltiple. También se está profundizando, mediante ensayos clínicos, en la eficacia de los diferentes cannabinoides presentes en la planta, como los efectos anti-epilépticos y antipsicóticos del CBD, o en investigación básica las propiedades de cannabinoides más desconocidos como puede ser la tetrahidrocannabivarina (o THCV) para el tratamiento de la diabetes.

Actualmente en España el único medicamento basado en cannabinoides que está disponible es el Sativex, que es un extracto de la planta con un contenido al 50 % de THC/CBD, y solo como indicación para el tratamiento de la espasticidad en enfermos con esclerosis múltiple que han fracasado en otros tratamientos previos, o como uso compasivo para tratar enfermedades que cursan con dolor crónico. En el mercado farmacéutico internacional, sin embargo, existen diferentes medicamentos con diferentes formulaciones farmacéuticas. Asimismo, existen numerosos países que han iniciado programas de cannabis medicinal y que ofrecen a los pacientes la posibilidad de tratarse con cannabis herbal y/o con preparados derivados del cannabis herbal, y no solo con medicamentos basados en cannabinoides.

Modelos de regulación del cannabis

David Pere Martínez Oró, Oriol Romaní

El análisis de los «Modelos de regulación del cannabis» persigue el objetivo de desvelar las alternativas regulatorias sobre el cannabis, tanto en su vertiente teórica como desde las experiencias prácticas aplicadas por diferentes Estados. Es preciso fraccionar el análisis en cinco bloques.

El primero, la introducción: vistos los exigüos resultados obtenidos y los daños del prohibicionismo, se presenta la necesidad de explorar alternativas regulatorias del cannabis, aunque estas pueden ser extremadamente dispares entre sí.

El segundo debe reflexionar sobre la relación entre el conocimiento científico y los intereses morales y políticos del prohibicionismo. Antes de la implementación del prohibicionismo varios informes científicos mostraron la escasa toxicidad y peligrosidad social del cannabis, pero una vez las tesis prohibicionistas de Anslinger se convirtieron en hegemónicas, la marihuana se volvió, a ojos de la opinión pública, una sustancia extremadamente peligrosa. Esto provocó que la ciencia quedara subyugada a la moral prohibicionista, e informes posteriores, que contradecían las bases de la prohibición del cannabis, se descartaron políticamente, a excepción de los realizados en los Países Bajos que permitieron la implementación del modelo de *coffeeshops*. En nuestro medio, «Repensar las drogas» y el «Manifiesto de Málaga», son textos pioneros del antiprohibicionismo en el Estado español.

El tercero describe en clave teórica diez modelos de regulación del cannabis. Los modelos se pueden ordenar desde el prohibicionismo punitivo hasta el modelo de libre mercado, con modelos intermedios que varían en función del papel del Estado, la aplicación de las leyes y el papel del mercado. Aunque todos los modelos presentan pros y contras, se debe trabajar para aplicar aquel que genere los mínimos daños posibles, primando los modelos en los cuales el Estado controla los aspectos clave de la producción y venta, pero sin caer en la ineficiencia del monopolio estatal, dejando suficiente margen de maniobra a la iniciativa empresarial para cubrir las necesidades de los consumidores. Se trataría de aplicar el modelo de Borland, en el cual

todos los eslabones de la cadena son legales, pero en la dirección de desincentivar el consumo y proteger la salud pública.

Son múltiples las cuestiones a tener en cuenta para regular el cannabis de una forma eficiente. Hay numerosos aspectos, con sus consecuentes áreas relacionadas, que se deben analizar para crear un modelo regulatorio óptimo, entre ellos, elementos relacionados con la producción, las formas de abastecerse, las tasas, las sanciones por incumplir la regulación, el turismo cannábico o la publicidad.

El cuarto bloque presenta las experiencias regulatorias en los Países Bajos, en varios Estados de los EE.UU. y en Uruguay. Cada uno de estos modelos muestra diversas particularidades pero todos aportan una interesante experiencia regulatoria a tener en cuenta a la hora de implementar nuevos modelos de acceso al cannabis. En los Países Bajos, aunque el cannabis esté sujeto a leyes prohibicionistas, *de facto* se permite la compra legal de pequeñas cantidades de cannabis. La producción y la venta al por mayor son delito, lo que provoca el problema de la «puerta de atrás»; es decir, los *coffee-shop* se abastecen de forma ilegal. A pesar de esos inconvenientes, el modelo neerlandés consiguió el objetivo de separar el mercado del cannabis del de la heroína y evitar la criminalización de los usuarios. Este modelo, aunque imperfecto, ha mostrado a la comunidad internacional que las políticas alternativas del cannabis son posibles.

En cuanto a los cinco primeros estados que han legalizado el cannabis recreativo (Colorado, Washington, Alaska, Oregón y el Distrito de Columbia), se presenta un cuadro comparativo con las características principales de la regulación en cada uno de ellos. A grandes rasgos, Colorado y Washington tienen totalmente implementado su modelo de producción, venta y sistema legal sobre el cannabis. En estos dos Estados, la Administración controla la captación de impuestos y el otorgamiento de licencias, la iniciativa privada tiene un gran peso y eso se observa a través de la gran actividad «mediática» de la cuestión del cannabis; aunque la publicidad está limitada, en la era de las redes sociales se puede transmitir un mensaje equivocado sobre los riesgos del cannabis, especialmente entre los adolescentes. Alaska y Oregón están en proceso de implementación del sistema legal, aunque los aspectos relativos al autocultivo y a la posesión personal de cannabis están ya vigentes. El Distrito de Columbia es la capital federal de los EE.UU. y depende directamente del Congreso y del Gobierno fe-

deral lo cual comporta que, por el momento, la venta no esté contemplada, y exclusivamente sea legal el autocultivo y la posesión personal. En los estados de California, Massachusetts y Nevada, que el 8 de noviembre de 2016 aprobaron en referéndum la legalización de la marihuana con fines recreativos, aún queda un largo proceso para la implementación definitiva de su modelo.

Uruguay fue el primer Estado en aplicar una regulación integral del cannabis. El modelo uruguayo contempla tres vías para abastecerse de cannabis: autocultivo, clubes de cannabis y venta en farmacias. Este modelo tiene un fuerte control por parte del Estado que fiscaliza desde la semilla hasta la dispensación en farmacias (cuando esté operativa), además, de limitar las licencias de cultivo y aplicar firmemente el modelo de Borland para desincentivar el consumo entre la población.

El quinto bloque, de conclusiones, ofrece unas reflexiones sobre los modelos de regulación del cannabis y señala los elementos centrales para la regulación en el Estado Español para que se realice un modelo propio de regulación teniendo en cuenta los aspectos socio-históricos del cannabis en el Estado y, más en concreto, la interesante y ya arraigada experiencia de los Clubes Sociales de Cannabis.

Las políticas de drogas en el Estado social y democrático de Derecho

Xabier Arana

La actual política prohibicionista y su legislación internacional vigente en materia de drogas es un *localismo globalizado*, es decir, la experiencia surgida en Estados Unidos que, en la medida en que este país se constituye en uno de los Estados más influyentes del planeta, logra extender su política local de drogas al resto del mundo.

No cabe duda de la influencia de Estados Unidos en el proceso de construcción del denominado prohibicionismo moderno, así como de su expansión y consolidación por todo el globo terráqueo. Sin embargo, la política prohibicionista en materia de este tipo de sustancias, ha sido y es, de gran utilidad para cualquier tipo de gobierno. La aceptación de

esta política por parte de la inmensa mayoría de países del mundo, no puede explicarse exclusivamente por las presiones de Estados Unidos.

El marco de los Convenios Internacionales sobre este tipo de sustancias genera condiciones, espacios y prácticas donde, la inmensa mayoría de los Estados —ya sean dictaduras, repúblicas islámicas, democracias formales, etc.— concurren en el mismo fin. ¿Cómo es posible que gobiernos autoritarios, caracterizados por la puesta en práctica de medidas arbitrarias, por la falta de respeto a los Derechos Humanos, y por el recurso a represión para imponer determinados estados de vida, se aproximen o den pasos hacia una convergencia con democracias formales? Tras varias décadas de experiencia se constata que, en políticas sobre drogas, no han sido precisamente los gobiernos autoritarios los que han emprendido el camino hacia prácticas democráticas y de no vulneración de los Derechos Humanos. Más bien, el proceso ha sido inverso, esto es, una parte significativa de los regímenes democráticos han asumido unas prácticas no muy diferentes a los gobiernos autoritarios, con el objetivo de disciplinar estilos de vida donde determinados consumos deben de estar prohibidos.

Curiosamente, invocando a la protección de la *salud pública*, se han implementado prácticas contrarias a la misma, por ejemplo, fumigaciones intensivas con productos extremadamente tóxicos, o el contagio de infecciones de VIH o de hepatitis, por no aplicar programas de reducción de daños. Ello evidencia, no tanto la preocupación por la *salud pública*, sino más bien el ansia por imponer un determinado orden social pese a los graves efectos secundarios que pueda generar.

La filosofía inmersa en el prohibicionismo también ha invadido los ámbitos de la prevención, la asistencia y la reducción de daños. Más que en la *prevención del uso indebido*, se debería profundizar en los *usos indebidos de la prevención* en el Estado social y democrático de Derecho, es decir, cuando en nombre de la prevención se desea conseguir un objetivo político que incluye, desde la imposición de una moral sobre las formas de vida, hasta la creación de consensos políticos capaces de mantener un vínculo de identificación acrítico de la ciudadanía con los autores de las políticas preventivas. Un discurso de estas características sirve para justificar, de manera aséptica y tecnocrática, controles sociales en sectores concretos de la población.

En un Estado social y democrático de Derecho, las políticas sobre drogas no pueden, ni deben, basarse en la *guerra contra la droga*,

en la promoción de la cultura del rechazo, o en la equiparación de drogas peligrosas a sustancias denominadas ilegales, sino que tienen que sustentarse en políticas de drogas evaluables en virtud de los criterios propios del propio Estado social y democrático de Derecho. Las políticas y programas de educación, prevención, asistencia, reducción de daños, inserción, etc., no pueden fundamentarse en criterios morales sino en los principios, derechos y libertades propios del Estado social y democrático de Derecho. De igual modo el control social formal tiene que ser un mero apéndice a dichas políticas y, en ningún caso puede tener el protagonismo que actualmente posee.

Las sociedades democráticas se caracterizan por la diversidad de los estilos de vida y por el respeto a los mismos. Toda persona adulta tiene derecho a su propia autonomía, entendida ésta como la posibilidad de pensar y actuar de forma independiente en relación a su vida privada, incluyendo la disposición a asumir en la misma, ciertos niveles de riesgo. Existen ámbitos de la esfera privada de las personas —capacidad de asumir riesgos, disponibilidad de la propia salud, etc.— que, mientras no afecten a terceras personas, son derechos a ejercer.

Una de las inercias que ha ayudado a la consolidación de la política prohibicionista durante muchos años, ha sido la presentación de esta política como la única posible y, por tanto, la inexistencia de confrontación con otro tipo de políticas. Durante varias décadas, las personas que manifestaban la necesidad de replantear dicha política, eran sistemáticamente descalificadas, cuando no, condenados al ostracismo. Hoy en día, además de evidenciar el fracaso de la actual política prohibicionista en relación con los objetivos declarados —disminución de la oferta y disminución de la demanda—, empiezan a aparecer tímidamente propuestas donde se aprecia que los Derechos Humanos y los derechos y libertades de las personas, prevalecen sobre criterios moralistas.

Análisis desde la bioética del posible cambio en las políticas sobre el cannabis

Los problemas que actualmente nos hacen preguntarnos qué debemos hacer, qué es lo correcto, lo bueno, lo óptimo o mejor o lo menos malo

en el ámbito de las ciencias biológicas, biomédicas, sociales, de la conducta, etc., han encontrado en la bioética un saber práctico que recoge fundamentos y métodos para buscar soluciones prudentes (*phronesis*). La (bio) ética es un saber práctico que permite tratar sobre las cosas que pueden hacerse, sobre aquello que puede ser de otra manera. Nos permite, en este caso, plantearnos por qué y cómo cambiar la regulación del producto cannabis.

En este tipo de problemas, cuando se trata de decidir qué es lo óptimo e imponernos el deber de llevarlo a cabo, nunca solemos tener certeza absoluta sobre las consecuencias de nuestras decisiones. Pero hemos de intentar tomar decisiones prudentes y razonables que disminuyan en lo posible esa inevitable incertidumbre, porque no cabe razonabilidad ni prudencia donde no hay conocimiento y deliberación.

Una formulación que permite apreciarla colisión de valores como seguridad, libertad, protección de los vulnerables y convivencia social, es la pregunta ¿qué tipo de regulación favorecería el buen uso individual y limitaría las consecuencias negativas para la sociedad que se derivan de la existencia y el consumo del cannabis? Si somos capaces de deliberar sobre ella, hallaremos los mejores cursos de acción posibles. En este texto las propuestas —las respuestas— que se sugieren, no tienen más pretensión que aportar argumentos a la deliberación y propuestas para abordar una nueva regulación que busque:

- Mejorar nuestro conocimiento.
- Promover el consumo responsable.
- Proteger a las personas vulnerables.
- Preservar la convivencia.
- Legalizar el cannabis.

En todo caso, los problemas éticos que se generan ante el consumo de cannabis, tienen que enfocarse desde una ética de la responsabilidad. Frente a la cultura de la prohibición o *restriccionista* y la de la promoción del consumo o *consumista*, se plantea una cultura de la *responsabilidad*. Hemos de lograr que el cannabis se use de manera prudente, razonable, moderada y responsable. Se trata de educar, no de prohibir o, como afirma Thiebaut en su libro *Vindicación del ciudadano: un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, de 1998, «se trata de promover la existencia de ciudadanos reflexivos como alternativa a

súbditos transgresores, de sujetos que realizan un aprendizaje moral sobre el consumo para comprometerse con su significado sociohistórico». Y esto no obvia el tener que legislar para educar, ordenar y controlar. Especialmente para disfrutar de sus beneficios, evitar los daños para la salud y la vida de otras personas, proteger a los más vulnerables y evitar la corrupción de las estructuras sociales y el empobrecimiento de la convivencia.

Una propuesta de regulación

El control social del cannabis

Una visión realista

La regulación del control de las drogas, y en particular del cannabis, tiene que partir de una postura realista. Debe reconocerse que no ha existido nunca, ni razonablemente puede pensarse que exista en el futuro, una sociedad sin drogas. Las drogas procuran algunos beneficios a quienes las consumen, desde bienestar personal hasta vivencias de potenciación de recursos personales o de alivio del displacer; por consiguiente seguirán siendo objeto de demanda, por más que su consumo en determinadas circunstancias pueda resultar perjudicial para la salud individual y tener repercusiones negativas en lo colectivo.

También hay que recordar que históricamente individuos y grupos sociales han desarrollado, respecto a prácticamente todas las drogas, pautas de consumo, ritos sociales y cautelas, tendentes a minimizar los efectos nocivos potenciales. Es obvio que estos mecanismos protectores, aun siendo eficaces, no siempre son suficientes para evitar por sí solos y de forma plena, los efectos problemáticos; por ello ha sido preciso completarlos con mecanismos más específicos de control. Esto es especialmente necesario porque vivimos en sociedades complejas donde, salvando el respeto por los distintos modos de vida, se precisa establecer unos acuerdos comunes mínimos entre los distintos grupos sociales, también en lo que a los consumos de drogas se refiere.

Igualmente parecería sensato convenir en que una sociedad madura tiene que aspirar al autocontrol. Sin embargo, la madurez no nie-

ga sino todo lo contrario la crítica sobre los límites de ese autocontrol; por eso la exigencia de no renunciar a una regulación colectiva que prevea mecanismos protectores, siempre que estén sustentados desde la perspectiva de la ética y de los derechos humanos, sean justos y razonables, y respondan a una progresión armónica en relación con las amenazas y la importancia del riesgo y del bien a defender.

Respecto al cannabis, hay que aceptar que es una sustancia que produce bienestar personal, sin que ello sea óbice para reconocer posibles efectos indeseables y riesgos derivados de su consumo. El autocontrol es posible para gran parte de las personas consumidoras, y el consumo para ellas no supone una situación de inevitabilidad ni tiene que ser necesariamente problemático. Pero todo ello no niega sus riesgos potenciales, sobre todo para algunos grupos más vulnerables y en aquellas situaciones que incrementan las amenazas o la fragilidad de las personas consumidoras. De ahí la necesidad de su regulación.

La justificación del control

Como derivación lógica de lo expresado hasta aquí, el objetivo del control social del cannabis no ha de ser impedir su consumo sino conseguir formas de gestión de la sustancia que minimicen los daños potenciales, tanto en lo personal como en lo colectivo. El énfasis se ha de poner, por tanto, en la formación, la información y la prevención de la demanda, despojadas del lastre de una estrategia volcada en la represión, que impide que los mensajes lleguen con normalidad a las personas consumidoras o potencialmente consumidoras.

Una intervención preventiva basada en mensajes realistas, realizada por los cauces y agentes de la intervención educativa, y que no olvide la necesidad de reducir los riesgos y daños del consumo, puede tener una razonable esperanza de éxito. Además, obviamente se ha de atender a las necesidades asistenciales de las personas usuarias con problemas.

Todo ello sin olvidar que, como en el caso del alcohol y el tabaco, un ejercicio razonable de la normativa disuasoria del consumo también puede suponer efectos preventivos.

El control jurídico del cannabis debe ser básicamente administrativo, con el objetivo de garantizar un estricto control de la produc-

ción y distribución y de reducir los problemas que conlleva el mercado ilegal. Obviamente este control tiene como finalidad garantizar la calidad y seguridad del cannabis que se produce, y de su distribución, para limitar posibles fugas a mercados ilegales y el acceso de la sustancia a personas vulnerables.

En España, el régimen de distribución y consumo del cannabis y sus derivados podrá establecerse de modo análogo a los actualmente vigentes para el tabaco y el alcohol, aunque las diferentes trayectorias en la regulación (o desregulación) de los tres productos, y las distintas percepciones y representaciones sociales, justifican, al menos de momento, un tratamiento diferenciador.

Las líneas básicas del control

En estos momentos, dada la situación de debate abierto y teniendo en cuenta no solo los desafíos reales sino también los matices de la percepción colectiva, tratando de conciliar libertad y seguridad, partiendo del respeto por los derechos humanos y de los principios de un estado democrático, cualquier propuesta regulatoria del consumo de cannabis debe contemplar obligatoriamente una serie de aspectos:

- a) Regulación de la producción y del procesamiento de los productos cannábicos
- b) Regulación de los recursos de venta o dispensación
- c) Límites de compra, tenencia y consumo
- d) Régimen administrativo de control
- e) Régimen de precios y fiscalidad
- f) Límites y objeto de la acción penal
- g) Regulación del consumo en circunstancias de especial riesgo (conducción, trabajo, etc.)
- h) Propuestas de acción educativa y preventiva
- i) Sistemas de seguimiento y evaluación del modelo

El modelo propuesto

Un modelo complejo

El modelo que se propone plantea una regulación completa del ciclo del cannabis, desde su cultivo y producción hasta el consumidor final, basado en tres vías principales de acceso: el autocultivo, las asociaciones de personas usuarias y el mercado regulado. Se trata de tres vías complementarias o alternativas, igualmente legítimas, que el legislador podrá temporalizar o priorizar por razones de oportunidad, pero que deben ser contempladas en conjunto. Las tres tienen sus ventajas y limitaciones y deben ser objeto de regulaciones específicas.

El consumo siempre se entiende limitado a personas mayores de edad, con plena capacidad legal.

En el desarrollo del modelo ordenamos estas tres alternativas no por razones de priorización sino de facilidad de descripción. Si comenzamos por la regulación del mercado libre es porque se trata de la fórmula que exige más cautelas, y que obliga a más elementos de control. También porque es la que plantea de forma más abarcativa el acceso al cannabis de la población que pueda y quiera hacerlo, sin que eso suponga ninguna desvalorización de fórmulas asociativas muy asentadas y que, complementaria o transitoriamente, pueden facilitar grandemente la tarea.

El mercado regulado

En el modelo social español, las fórmulas de consumo están fundamentalmente referidas a estrategias de mercado. En el caso del cannabis, sin renunciar a ello, se evidencia la necesidad de una estricta regulación, tanto por razones de riesgo social como de salud pública o de representación colectiva.

El circuito de carácter comercial estará sometido a una regulación completa del ciclo, desde su cultivo y producción hasta el consumidor final, basada en un sistema de licencias específicas y excluyentes.

Producción y procesamiento

a) *Licencia y seguridad*. El cultivo de cannabis y su procesamiento con fines comerciales, así como la producción y venta de semillas, requerirán la previa obtención de licencias específicas, incompatibles con las de distribución y venta. La norma deberá establecer las condiciones de obtención, renovación y pérdida de dichas licencias. En todo caso, se fijará una cantidad máxima de cultivo y producción por licencia y año.

Solo podrán otorgarse licencias de cultivo a personas o empresas dedicadas profesionalmente a la agricultura.

La producción y comercialización de semillas será privativa de empresas autorizadas para ello.

Para evitar el posible desvío de la sustancia al mercado ilegal, el emplazamiento destinado al cultivo y procesamiento de cannabis deberá tener acceso restringido a cualquier persona ajena al proceso, deberá ser cerrado y sometido a vigilancia permanente por empresa externalizada y especializada en seguridad privada.

b) *Cautelas regulatorias*. La producción de cannabis se llevará a cabo a demanda; cualquier cultivo deberá tener determinado su destino de forma previa.

Los cultivos de cannabis en exterior deberán respetar la normativa aplicable a cualquier cultivo hortícola. Los cultivos de interior deberán cumplir la normativa referida a la horticultura técnica, especialmente lo referido a la seguridad de las instalaciones eléctricas, ruido, etc.

c) *Extracciones con gas*. El proceso de extracción de derivados con gas precisará de una licencia previa de producción y exigirá una licencia específica. Para la obtención de esta licencia deberá garantizarse la seguridad en el proceso de producción y del producto resultante.

d) *Control administrativo*. Toda entidad o empresa con licencia de producción de semillas, y de producción y/o procesamiento de cannabis estará obligada a llevar diversos Libros-Registro que darán cuenta de la actividad desarrollada, y que se deberán depositar periódicamente en el organismo competente que se determine. En el Anexo se detallan los diferentes Libros-Registro y qué se debe hacer constar en ellos.

e) *Calidad y etiquetaje*. Se establecerán controles de calidad y salubridad sobre el producto obtenido de la cosecha, mediante la remisión de muestras de cada cultivo y variedad al organismo o entidad que se determine reglamentariamente. Se prohibirá la inclusión de aditivos. Se garantizará el cumplimiento de lo legislado en relación con pesticidas, metales pesados y organismos patógenos.

Las unidades de venta deberán tener una etiqueta con la información básica: origen y variedad de la sustancia, fechas de recolección y consumo preferente, concentración de principios activos (al menos THC y CBD), peso, índice de psicoactividad y las advertencias sanitarias que correspondan.

Orientativamente, se permitirán las siguientes presentaciones: marihuana o grifa (sumidades floridas), hachís (resina), tintura alcohólica, extracto graso (en aceite, mantequilla o similar) y sus derivados. Para la venta de presentaciones extraídas con gas será precisa una autorización especial.

Establecimientos de venta y consumo

a) *Licencia*. La venta de cannabis se realizará a través de establecimientos con esa exclusiva finalidad y estará sometida a la previa concesión de licencia, que será específica y excluyente respecto de las de cultivo y procesamiento, y de producción y venta de semillas.

La norma de desarrollo deberá establecer las condiciones de obtención, renovación y pérdida de dicha licencia.

b) *Personas usuarias*. Queda totalmente prohibida la venta a menores de edad y a personas sin plena capacidad legal. La infracción de esta norma será sancionada con pérdida o suspensión de la licencia, sin perjuicio de los casos en que se considere delito

Se permitirá la venta a personas no residentes, con las mismas limitaciones y restricciones que el resto, a fin de evitar situaciones de discriminación y para no generar un mercado ilegal paralelo.

c) *Control administrativo*. Todo establecimiento de venta de cannabis deberá realizar comunicación administrativa de recepción de compra o pedido, con indicación de las características del producto adquirido, y la efectiva recepción de la sustancia. Asimismo, deberá hacer comunicación de la sustancia en stock.

Todas estas circunstancias se harán constar en los correspondientes Libros-Registro que se citan en el Anexo 6.

d) *Fórmulas de distribución*. La distribución producto de la venta deberá tener siempre carácter presencial. Se prohíbe, específicamente, la venta o transacciones on-line. También el reparto a domicilio, salvo casos justificados que deberán comunicarse al órgano de control.

e) *Promoción y publicidad*. Quedará prohibida la publicidad por cualquier medio de los establecimientos de venta de cannabis, incluso en la fachada del local. También se prohíbe la promoción directa o indirecta, incluso en el interior del local, del consumo de cannabis o de cualquier variedad en concreto. Específicamente, se prohíbe la publicidad on-line de los productos cannábicos. En el interior del local estará permitida la información sobre variedades.

f) *Sala de consumo*. No será permitido el consumo de cannabis en el interior de los establecimientos de venta. Sin embargo, previa petición expresa, y a través de licencia, se podrá autorizar la existencia de una sala de consumo, debidamente aislada, en el interior del local.

g) *Límites por transacción*. Se deberá fijar un límite máximo de venta de cannabis por transacción. Sin ánimo de asumir la responsabilidad propia del legislador, a título orientativo, se proponen 25 gramos de cannabis o derivados por transacción.

Además, por razones de salud pública y reducción del daño, deberá limitarse la potencia o concentración de los principios activos de las sustancias que se ofertan en el mercado legal regulado, estableciendo un límite máximo, y un sistema de tasas y gravámenes que desincentive el consumo de las variedades más potentes. Los límites de principio activo que se establezcan se deberán fijar teniendo en consideración que un control y limitación excesivos conllevarían una oferta ilegal de estos productos. Orientativamente podría sugerirse un límite del 60 % de THC.

h) *Precios*. El precio de venta al público será libremente fijado por el establecimiento de venta al público, si bien será modulado por el Estado a través de la política de impuestos especiales. En primer lugar, se atenderá de forma prioritaria al objetivo de reducir el mercado ilegal, por lo que los precios deberán ser similares a éste. En una segunda etapa, una vez se haya conseguido una reducción significati-

va del mercado ilegal, se aumentarán los impuestos especiales con la finalidad de desincentivar el consumo.

i) *Información sobre consumo responsable y reducción de daños*. Al margen de las advertencias sanitarias que se hagan constar en las unidades de venta al público, los establecimientos de venta deberán tener al alcance de sus clientes folletos informativos sobre consumo responsable y reducción de daños.

Las asociaciones de personas usuarias de cannabis

Como se ha señalado, en el modelo propuesto también se contempla la posibilidad de acceder al cannabis a través de asociaciones de personas consumidoras. En una sociedad compleja no se puede pretender que todo el consumo se regule a través de esta fórmula, pero no hay duda de que en España ha conseguido un arraigo y una aceptación especiales, y que presenta ventajas protectoras frente a posibles abusos en el mercado global.

Es obvio que es una fórmula que, en todo caso, también precisa de regulación.

Tipos de asociaciones

Las personas usuarias de cannabis podrán agruparse en entidades asociativas para abastecer su consumo de manera autogestionada, en la búsqueda de mejora de la calidad del producto, de disminución de los costes o de objetivos sociales complementarios.

Estas asociaciones pueden responder a diversas fórmulas asociativas, incluyendo cooperativas sin ánimo de lucro. Precisarán de una regulación especial en el marco de la Ley de Asociaciones o de Cooperativas, para ordenar y facilitar el control administrativo.

Estas asociaciones deberán operar mediante la concesión de licencias o autorizaciones específicas en función de sus características y prestaciones, más allá de que estén inscritas en los preceptivos registros de asociaciones sin fin de lucro.

Una ley específica deberá regular las asociaciones cannábicas. Habrá dos categorías en función del número de miembros, con dife-

rentes niveles de requisitos: de menos de 50 miembros y entre 50 y 500 miembros.

En todo caso, las asociaciones cumplirán las siguientes normas en lo que se refiere a su constitución:

- Las asociaciones estarán constituidas por un mínimo de 3 personas y un máximo de 500. Habrá dos tipos de asociación: entre 3-49 miembros y de 50-500 miembros.
- Las personas socias deberán ser mayores de 18 años y con plena capacidad legal.
- La adquisición de la condición de socio/a requerirá la solicitud explícita de la persona interesada y el transcurso de un período de carencia de al menos 15 días.
- La asociación deberá instar y obtener la inscripción de la entidad en el/los registro/s previstos por la ley para las entidades jurídicas sin ánimo de lucro.
- Las asociaciones deberán facilitar a sus socios información sobre sus objetivos y sobre consumo responsable y reducción de riesgos.

Producción y procesamiento

Las asociaciones podrán producir las semillas necesarias para abastecer su propio consumo, quedando totalmente prohibida la comercialización de esas semillas.

Las asociaciones podrán producir cannabis en la cantidad precisa para cubrir la previsión de consumo anual de sus socios, justificándolo fehacientemente. También podrán realizarla transformación y procesamiento de derivados del cannabis, siempre cumpliendo con la normativa o normativas (higiénico-sanitaria, industrial, de seguridad, etc.) que correspondan.

Las extracciones de cannabinoides realizadas mediante gas, como butano, nitrógeno o similares, con las que se consiguen concentraciones de THC muy superiores, suponen un claro incremento del riesgo para la salud. Las asociaciones de personas usuarias podrán elaborar y dispensar a sus miembros estas extracciones, con una presentación que advierta claramente de su mayor riesgo y habiéndolo comunicado previamente al órgano administrativo de control. Para la

elaboración se necesitará una autorización específica tras garantizar la seguridad en el proceso y en el producto resultante.

Las asociaciones de personas usuarias de entre 3 y 49 miembros podrán producir, para dispensar entre sus asociados, derivados cannábicos hasta un máximo anual de 75 kg de cogollo seco. Las asociaciones de entre 50 y 500 miembros podrán tener una producción y procesamiento de cannabis y derivados para abastecer a sus miembros, con un tope máximo de 750 kg al año. Estos cálculos corresponden al resultado de prever una demanda media de 4 gramos/día por socio.

Las entidades de hasta 500 socios podrán autoabastecerse o adquirir todo o parte de su producto de cultivadores autorizados. Las asociaciones menores también podrán recurrir a ellos excepcionalmente, debido a la pérdida de la cosecha, que deberá acreditarse.

Dispensación a personas asociadas

Se respetará el límite máximo de adquisición por usuario y día que el legislador contemple. Orientativamente: 25 gramos de cannabis o derivados.

Las asociaciones podrán disponer de salas para el consumo, respetando las condiciones de los clubes de fumadores de la legislación para el tabaco. La sala de consumo del cannabis, sea o no en combustión, deberá estar aislada del resto del local, sin que puedan entrar en ella, durante las horas de su apertura al público, los trabajadores y trabajadoras de la asociación.

Se prohibirá en el local de dispensación la venta de bebidas alcohólicas de alta graduación. En cambio, se permitirá el servicio de productos alimenticios sencillos.

En el caso de las asociaciones de 50 a 500 miembros, estos deberán ser informados mediante el etiquetado sobre la variedad de la sustancia, la fecha de recolección, la fecha preferente de consumo, el origen, el contenido en los principales principios activos (al menos THC y CBD), y el índice de psicoactividad.

En esas asociaciones de hasta 500 miembros el personal responsable de dispensación deberá contar con una formación acreditada para una atención y dispensación responsable, en información y asesoramiento a las personas asociadas.

Control administrativo

A disposición del órgano administrativo de control, todas las asociaciones estarán obligadas a llevar diversos libros-registro: de socios/as, de cultivo-cosecha y de dispensación. Asimismo, deberán llevar un libro-registro de contabilidad de ingresos y gastos.

Las asociaciones de entre 50 y 500 socios deberán llevar otros libros-registro, más allá de los comunes. Son los especificados en el Anexo 6: de Peritaje Agrícola, de Procesamiento, de Etiquetaje, de Dispensación y Stock. Las asociaciones de entre 50 y 500 socios deberán asumir mayores exigencias de control. Entre ellas la realización de un peritaje agrícola que haga constar el emplazamiento, el número de plantas aptas para el consumo, la variedad, la cantidad, la fecha de inicio, la fecha prevista de finalización, y la cantidad esperada de cannabis útil para el consumo. Dicho peritaje se deberá completar en el momento de la cosecha, haciendo constar los datos relativos a la misma, con indicación de la cantidad final obtenida. Además, estas asociaciones estarán obligadas a realizar controles de calidad y salubridad de los productos procesados, analizando la riqueza en principios activos.

Otras cautelas

Será incompatible ostentar un cargo o empleo en una asociación cannábica con la participación societaria en empresas del sector o con cualquier licencia vinculada a la actividad económica del cannabis.

Quedará limitada toda publicidad de las asociaciones, incluida las de fachada, así como la promoción del cultivo por cualquier medio.

El autocultivo

Se reconocerá el derecho de las personas individuales o en reducido grupo a cultivar cannabis para su propio consumo, sin necesidad de comunicación o registro alguno. En el autocultivo en grupo podrán participar personas residentes en el lugar del cultivo. Para posibilitar

la participación de no residentes sería preciso constituir una asociación.

Este derecho se reconocerá a cualquier persona mayor de edad, con plena capacidad legal.

El legislador fijará en todo caso una limitación en el número de personas que pueden participar en el autocultivo y en el número de plantas objeto de autorización. Orientativamente, se recomiendan cinco personas máximo por grupo y seis plantas hembras por persona (en cultivo con luz natural). En cultivos con luz artificial, se recomienda autorizar hasta dos metros cuadrados por persona.

Por la naturaleza de este tipo de cultivo, se considerará en estos casos que el acopio autorizado se corresponde con la cosecha anual.

Otros aspectos regulatorios

Sobre el consumo y la tenencia para el mismo

La regulación del consumo de cannabis tomará como modelo la actualmente vigente en materia de tabaco, sin perjuicio de que las diferentes trayectorias de los dos consumos en lo referido a la percepción colectiva y las normas de control justifiquen la defensa de matices más tendentes a la protección de los colectivos en el caso del cannabis.

Los establecimientos dispensadores autorizados y las asociaciones cannábicas, podrán disponer de salas para el consumo, en las condiciones y con las cautelas ya señaladas.

Para las limitaciones del consumo fumado de cannabis, y la habilitación de espacios para el mismo, se aplicará básicamente la normativa vigente en materia de tabaco. Cualquier especificidad referida a esa limitación del consumo fumado deberá ser desarrollada desde las Comunidades Autónomas o entes locales, de acuerdo a las competencias que les son propias. Estas limitaciones específicas deberán encontrar su razón de ser en la protección de la salud y el ordenamiento del espacio público. En todo caso estas limitaciones deberán contemplar la necesidad de evitar el estigma y la marginalización de las personas consumidoras.

El criterio general para establecer la cantidad máxima para tenencia personal debería ser el de garantizar a la persona usuaria el acopio de la cantidad necesaria para el consumo de treinta días, incluso si ese consumo es intensivo, evitando que deba recurrir a circuitos ilícitos para cubrir parte de sus necesidades.

Aunque la fijación de límites es competencia del legislador, se podría considerar como referencia un consumo diario de hasta 10 gramos de cannabis o derivados en personas consumidoras intensivas. Así se podría sugerir orientativamente, salvo para el caso ya señalado del autocultivo, un límite de acopio de 300 gramos (10 gramos/día) de cannabis o derivados.

La persona consumidora podrá llevar, incluyendo espacios públicos, la cantidad necesaria para cubrir el consumo de diez días (orientativamente 100 gramos de cannabis), sin necesidad de autorización alguna.

El transporte de cantidades mayores que excepcionalmente haya que realizar deberá comunicarse solicitando autorización a la autoridad administrativa que se determine. Esta norma deberá ser de aplicación para el transporte de productos a los centros de dispensación autorizados y a los centros de dispensación de las asociaciones.

Límites de la promoción y venta

La regulación de la producción, suministro y consumo de cannabis tiene un doble objetivo: garantizar el derecho individual de las personas adultas al consumo, y proteger a los menores, a los sujetos vulnerables y a la colectividad de los potenciales riesgos de ese consumo. De ahí que se estime necesario, junto con el desarrollo de estrategias informativas y educativas para un consumo responsable, una fuerte limitación de la publicidad (directa o indirecta) de los productos a consumir y del propio consumo. Por tanto, quedaría prohibida la publicidad en cualquier medio de marcas, formatos o productos cannábicos fuera de los puntos de venta; también el patrocinio a través de actos lúdicos, deportivos o de cualquier naturaleza. Igualmente, sin merma de la libertad de expresión, se prohíbe la promoción explícita del consumo.

También, por idénticas razones de protección y seguridad, parece razonable plantear cautelas limitatorias del derecho a consumir: así, puede plantearse la prohibición de la oferta on-line, de la venta por ese sistema y del reparto del producto a domicilio.

La protección frente a consumos de especial riesgo

Ya se señalaba que, como protección frente al especial riesgo que supone el consumo de productos mucho más ricos en componentes psicoactivos, el procesamiento de extracciones de cannabinoides realizados mediante gas, como butano, nitrógeno o similares, solo lo podrán llevar a cabo las asociaciones y establecimientos que dispongan de una autorización especial.

Otras circunstancias también aconsejan una regulación excepcional por implicar un notable incremento de riesgo para la colectividad. Notoriamente, los consumos en el ámbito laboral, y los ligados a la conducción de vehículos a motor.

Consumo en el ámbito laboral

Como principio general se entiende que los efectos psicoactivos del cannabis suponen un elemento distorsionador de la eficacia, la productividad y, sobre todo, la seguridad de los trabajadores y trabajadoras, cuando el consumo se produce en el ámbito laboral o afecta al mismo. Por tanto ese consumo estará totalmente prohibido durante las horas y en los espacios de trabajo, o en aquellas otras circunstancias que impliquen la influencia de sus efectos en ese ámbito laboral.

Esta prohibición de carácter genérico podrá acompañarse de medidas coercitivas y sancionadoras en función de la potencial gravedad de los efectos, en razón del tipo y circunstancias del desempeño laboral.

Los puestos y desempeños laborales que deban ser objeto de especial control y cautela por sus potenciales consecuencias, deberán estar claramente especificados y tendrán que ser consensuados por acuerdo entre los agentes sociales, la empresa y los/as trabajadores/as.

Las sanciones, desde el mero apercibimiento hasta el despido, deberán ser graduadas y acordes con el daño causado, deberán ajustar-

se a la legislación laboral y deberán estar consensuadas por los agentes sociales y fijadas en los Convenios de Empresa.

Los consumos indebidos de cannabis en el ámbito laboral, en principio se tratarían como cualquier falta disciplinaria leve, grave o muy grave, sin que se presuponga la existencia de ninguna enfermedad o situación patológica. La consideración de esta última situación tendrá un carácter excepcional, debiendo justificarse debidamente; en estos casos se procederá como ante cualquier circunstancia de enfermedad en la empresa.

Los convenios y, en todo caso, la reglamentación laboral fijará la posibilidad de controles aleatorios de detección del consumo para puestos y actividades de especial responsabilidad. Estarán claramente establecidas las condiciones de los controles, su metodología y las garantías jurídicas necesarias.

La naturaleza y características de estos controles, así como las potenciales sanciones a las personas infractoras, deberán estar claramente especificados en la reglamentación de la empresa o superior, después de haber sido objeto de negociación entre las partes. No se justificarán los controles analíticos del consumo de cannabis en el momento de la contratación y será ilegítimo condicionar la contratación al no consumo (salvo en los casos de excepcional riesgo que puedan ser determinados).

Los controles de consumo que estén previstos deberán acompañarse de las garantías metodológicas y jurídicas necesarias en la recogida, la cadena de custodia, los contra análisis y la calidad de resultados. Estas garantías estarán fijadas reglamentariamente. Es preciso avanzar en la especificidad, en la sensibilidad y en las garantías de los análisis de control. Se hace necesario seguir trabajando en la determinación cuantitativa de los consumos y tratar de discriminar los falsos positivos que pueden dar consumos anteriores.

Las empresas, a través de los servicios médicos, de los de prevención de riesgos laborales, de los de recursos humanos, etc., informarán y tratarán de sensibilizar a los/as trabajadores/as sobre los posibles riesgos del consumo en el trabajo a través de estrategias y recursos idealmente consensuados con los agentes sociales.

Consumo y conducción

Como principio general se entiende que los efectos psicoactivos del cannabis suponen un déficit de las capacidades de control y manejo de las circunstancias del tráfico y de la conducción de vehículos; de ahí que este consumo esté totalmente prohibido cuando se vaya a conducir, ya que el manejo de vehículos bajo los efectos del cannabis supone un riesgo para la persona que conduce, para quienes les acompañen y para terceras personas en general.

Esta prohibición de carácter genérico podrá acompañarse de medidas coercitivas y sancionadoras, graduales y ponderadas, en función de los diferentes posibles niveles de riesgo (conducción de vehículos pesados, conducción de vehículos de transporte de viajeros, reiteración en la conducta, etc.), siempre de acuerdo a la legislación vigente.

Las fuerzas de seguridad responsables del control del tráfico, de acuerdo con la legislación vigente, podrán efectuar los controles analíticos precisos para garantizar e impedir el manejo de vehículos bajo efectos de cannabis.

Es preciso avanzar en la especificidad, en la sensibilidad y en las garantías de análisis de control, que en estos momentos son muy insatisfactorios. Se hace necesario seguir trabajando en la determinación cuantitativa de los consumos y tratar de discriminar los falsos positivos que puedan dar consumos antiguos.

La conducción bajo los efectos del cannabis será sancionada de forma gradual y ponderada en función del riesgo para la seguridad vial: sanciones administrativas en supuestos de influencia leve (multa, retirada de puntos o retirada de carnet por tiempo determinado), y sanciones penales en casos de influencia grave (pena de retirada de carnet junto a la de privación de libertad, multas o trabajos en beneficio de la comunidad), del mismo modo que en los supuestos de conducción bajo los efectos del alcohol.

Hasta que no se consiga la máxima exactitud de resultados, se plantea un dilema ético y jurídico: prohibir los controles para no perjudicar a personas que dan falsos positivos (por ejemplo, por haber consumido mucho antes) o asumir el riesgo de que personas puedan conducir bajo el efecto del cannabis. Aunque la decisión corresponde al legislador, parece razonable asumir como mayor riesgo el que amenaza a la colectividad y aceptar que puedan darse esos falsos positivos.

Siendo así también parecería ajustado demandar (más allá de los avances metodológicos que se precisan, entre otros objetivos, para determinaciones cuantitativas), completar los controles con pruebas de carácter conductual que alivien el riesgo de sanciones injustas. Obviamente, en el caso de detecciones analíticas se reconoce el derecho a la contraprueba.

Los órganos de control

Se deberán crear organismos reguladores y de control específicos, de carácter administrativo, con el objetivo de intervenir en todo el ciclo del cannabis, ejerciendo diversas funciones: el control e inspección del cumplimiento de las condiciones de producción, procesamiento, venta, precio y calidad, el ejercicio de la potestad sancionadora, el otorgamiento de licencias, y la recepción, inscripción y verificación de las comunicaciones de actividad y los libros-registro de obligada llevanza.

Estos organismos tendrán necesariamente un doble carácter competencial: estatal para la legislación básica, y autonómico o local para la normativa de desarrollo y ejecución. Esta división, derivada del régimen constitucional español, obliga a un esfuerzo de organización competencial que facilite la coordinación y complementación, y evite los solapamientos y las contradicciones normativas.

Régimen fiscal del cannabis

Las medidas fiscales pueden convertirse en un componente clave de una política integral de control del cannabis y sus derivados, como ya lo son para el tabaco. Entre sus objetivos específicos, la política fiscal del cannabis y sus derivados debe incluir fines de recaudación, para financiar la estructura administrativa necesaria para la regulación y control del ciclo completo del cannabis, y los costes del tratamiento, prevención y reducción de riesgos y daños en personas usuarias.

Un factor clave a considerar es el impacto del impuesto sobre el mercado ilegal. Mantener un nivel elevado de impuestos, y por tanto

un precio muy elevado, puede desincentivar el mercado legal, favoreciendo el contrabando y el mercado negro. La adopción de una política de aumento de impuestos gradual, paralela a la consolidación del mercado legal, combinada con medidas efectivas contra el tráfico ilegal y el contrabando, sería la mejor forma de alcanzar los objetivos de recaudación y salud pública, reduciendo a la vez el mercado ilegal. De ahí que sea preciso un procedimiento de actualización periódica de los impuestos, que tenga en cuenta la evolución de los mercados, legal e ilegal, después de la despenalización.

El cannabis y sus derivados se podrían someter a distintos tipos de impuestos:

Impuesto especial sobre las labores del cannabis y sus derivados

A semejanza del tabaco y el alcohol, el cannabis y sus derivados estarían sometidos a un impuesto especial sobre el consumo. En un primer momento para generar ingresos y propiciar que el beneficio de las organizaciones criminales sea transferido al Estado. En un segundo momento, consolidado el mercado legal, para apoyar los objetivos de salud pública como antes se señalaba.

El impuesto especial puede ajustarse a «un nivel», en el que todos los productos están sujetos a un único impuesto, o a un sistema de «múltiples niveles», que divide los productos en diferentes categorías (por la variedad, la cantidad de principio activo o el tipo de empaquetado), estableciendo un impuesto diferente para cada categoría. Parece razonable establecer un sistema mixto, que combine un impuesto específico general y otro para cada producto, diferenciando fiscalmente las distintas calidades y concentraciones. Es el mismo sistema mixto que España utiliza para el tabaco.

Parece aconsejable que el impuesto general específico sea una cantidad relevante dentro de la estructura de precios, aunque se añada un plus por categoría de producto, con el fin de desincentivar precios bajos que animen al consumo.

Impuesto sobre el valor añadido

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea plantea problemas para la aplicación del IVA en relación con bienes cuya venta esté prohibida en la mayoría de los Estados Miembros de la UE. Esto dificulta la posibilidad de plantear una posible reducción del IVA en el caso de ventas a personas derivadas de una indicación médica.

Otros impuestos

En otro orden de cosas, en el momento actual, dado que la venta del cannabis y sus derivados está prohibida en la mayoría de los países, no parece que sea necesario establecer tasas aduaneras, aplicables a productos importados, salvo a los productos de lícito comercio internacional, fundamentalmente las semillas, como ya se está haciendo.

Las empresas dedicadas a la producción, el procesamiento y la venta de cannabis y sus derivados se someterían al régimen fiscal apropiado a su naturaleza.

Las asociaciones cannábicas son asociaciones sin ánimo de lucro, sometidas a los impuestos que recaen sobre estas asociaciones. No habría especificidades por razón del ente.

Importación/exportación de cannabis en un mercado regulado

Una persona procedente de terceros países podrá introducir en España la cantidad de cannabis o derivados que se autorice como tenencia para uso personal (hasta 100 gramos), sin gravamen impositivo alguno.

Cualquier importación por encima de esas cantidades, solo podrá ser realizada por empresas o asociaciones con autorización para dispensar o vender, y precisará del reglamentario permiso de importación. La importación solo podrá tener su origen en un país con mercado legalmente regulado y estará sometida a las cargas fiscales y aduaneras que se determinen.

La posible exportación de cannabis producido en España exigirá un permiso especial para las empresas de producción autorizada. Solo

podrá exportarse a países con mercado legalmente regulado y el proceso estará sometido a las correspondientes cargas fiscales.

Conductas sancionables penalmente

Delitos contra la salud pública

Aunque el régimen sancionador en un producto legal debe ser básicamente administrativo, será considerado delito el comportamiento de venta o suministro con ánimo de lucro de cannabis y sus derivados a menores de dieciséis años o a personas sin plena capacidad legal por discapacidad psíquica, abusando de la situación de éstas. Igualmente el referido a menores entre dieciséis y hasta dieciocho años cuando se acompañe de circunstancias agravantes: habitualidad (tres o más ocasiones), cantidad (más de diez gramos) o cualquier otra que pueda considerar el legislador.

Delitos de fraude alimentario

Entre ellos (arts. 363 a 365 del Código Penal), deben incluirse las infracciones más graves de las exigencias legales relativas a composición, calidad e información del cannabis. A estos efectos se propone crear un tipo específico que castigue la omisión o alteración de las exigencias legales de composición, calidad o información del cannabis, así como la dispensación con conocimiento de las citadas omisiones o alteraciones, incrementando el posible daño a la salud de los consumidores.

Delitos de contrabando

Debe mantenerse el delito de contrabando de cannabis y sus derivados (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando). El cannabis debe dejar de ser un género prohibido incluido en la categoría de «drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, armas, explosivos, agentes biológicos o toxinas, sustancias químicas».

micas tóxicas y sus precursores, o cualesquiera otros bienes cuya tenencia constituya delito» (art. 2.3 a) de la Ley de Represión del Contrabando) y pasaría a considerarse género estancado, de manera similar al tabaco. Por tanto, igual que ocurre con las labores del tabaco, el contrabando solo sería delito a partir de una cierta cantidad (en el caso del tabaco se trata de mercancía cuyo valor sea igual o superior a 15.000 euros, según dispone el art. 2.3 b) de la Ley de Represión del Contrabando), por debajo de la cual se trataría únicamente de una infracción administrativa. Asimismo se considera delito de contrabando el comercio, tenencia y circulación del cannabis con conocimiento de su origen ilícito o introducido sin cumplir los requisitos legalmente establecidos cuyo valor sea igual o superior a 15.000 euros (art. 2.3b) en relación con el apartado 2b) del mismo artículo).

Delitos contra la seguridad del tráfico

En determinados supuestos, será delito la conducción bajo los efectos del cannabis y sus derivados (art. 379 del Código Penal), tal y como se explica en el Apartado sobre «Cannabis y Conducción».

Información y prevención

Uno de los riesgos que potencialmente pueden derivarse de un proceso de regulación del cannabis es que, al menos en un primer momento, aumenten las prevalencias. Sobre todo que, para la población más joven, se cree una referencia que pueda ser conflictiva: el cannabis como producto poco peligroso, deseable, que se les prohíbe pero al que deberían poder acceder.

Este riesgo vendría a añadirse a los que, ya de por sí, supone este consumo, sobre todo para los y las adolescentes.

De ahí que, a la exigencia de siempre de desarrollar estrategias informativas y educativas, haya que añadir las que se derivan de esta especial coyuntura.

Una ley reguladora del consumo de cannabis debe contemplar medidas de fomento y promoción de estrategias preventivas, que obli-

guen a los servicios públicos y estimulen la acción civil. En este sentido, sin descartar posibles campañas informativas y sensibilizadoras, es esencial la implementación de programas preventivos dirigidos a adolescentes, tanto en la escuela como a través de las redes sociocomunitarias.

De la misma manera, programas de reducción de daño dirigidos a poblaciones de personas consumidoras o estrategias informativas para población general destinadas a objetivar el proceso de regulación, resultan elementos necesarios, que la ley debe promover.

Tanto en los programas preventivos como en los de reducción de riesgos y daños, o en la información obligada en los lugares de venta y dispensación, es preciso contemplar la perspectiva de género. No hay que dar como supuesto excluyente el modelo masculino tradicional de incorporación al consumo. Las posibles motivaciones diferenciales, los diversos riesgos, las características y peculiaridades del consumo en las mujeres deben ser necesariamente contempladas.

Acciones que la ley reguladora podría contemplar, sugiriendo, estimulando o prescribiendo su puesta en marcha:

- Estrategias informativas sobre la regulación: objetivos, límites y riesgos.
- Estrategias educativas para menores en las escuelas.
- Programas preventivos para adolescentes (en el sistema educativo, en las redes, en los recursos comunitarios).
- Programas y recursos informativos para padres y madres.
- Estrategias informativas sobre consumo responsable, para personas adultas.
- Programas de reducción de riesgos y daños, para personas consumidoras.
- Estímulo (formación y planificación) a los recursos asistenciales para problemas relacionados con el consumo.

Como se indicaba, estas acciones deben ser planteadas como exigencia para los recursos y redes públicas (de sanidad, de educación, de servicios comunitarios), pero también deben ser estimuladas en la sociedad civil. En este aspecto, la contribución preventiva de las propias asociaciones de consumidores y consumidoras, por razones de credibilidad y de proximidad, puede resultar imprescindible.

Evaluación

Cualquier proceso que se inicia, más aún si supone una ruptura importante con lo establecido o trata de modificar paradigmas muy asentados, debe ser evaluado.

El modelo de regulación que se propone, que parece el más adecuado para España de entre los muchos que se están ensayando, exige una mirada evaluadora que monitorice su evolución, mida sus efectos, calibre el impacto en la percepción colectiva, vigile derivas indeseables y, en definitiva, dé cuenta de si el resultado es positivo y qué cosas hay que corregir.

Por eso, desde el inicio, contemplado en la legislación reguladora, debe promoverse en relación con los órganos de coordinación, un sistema de seguimiento y evaluación que pueda dar cuenta de los resultados del proceso:

- Prevalencias de consumos de cannabis.
- Indicadores de problemas.
- Indicadores de delincuencia relacionados.
- Situación del mercado legal (número de personas asociadas, ventas, producción...).
- Situación del mercado ilegal (decomisos, precios y pureza).
- Análisis de la percepción colectiva.

Disposición transitoria

Es obvio que, más allá de su aprobación legislativa, la implementación operativa del articulado de una ley compleja como la que se refleja en el modelo propuesto, precisa de un largo período de preparación y cumplimiento. De ahí que sea preciso articular un régimen transitorio.

En ese sentido se propone que la legitimación del autocultivo en las condiciones expresadas se disponga de forma inmediata tras la aprobación de la ley.

Para las asociaciones cannábicas ya existentes, siempre con aplicación del tope máximo de 500 socios, debe articularse un sistema

ágil y rápido de autorización de carácter provisional, que permita la continuidad de su funcionamiento en las condiciones básicas legisladas.

Las nuevas asociaciones y los dispositivos de mercado libre regulado deberán conseguir su autorización cuando la estructura de control y seguimiento sea operativa, adaptándose a los plazos de puesta en marcha de esa estructura.

ANEXOS

Anexo 1

Aspectos técnicos a considerar para la regulación del cultivo de cannabis

Generalidades

El cannabis o cáñamo es una planta herbácea anual, actualmente cultivada, e incluso naturalizada, en todos los continentes y casi todas las regiones del mundo. Todas las plantas de cannabis pertenecen a una sola especie (*Cannabis sativa*). El cannabis se domesticó hace unos 10.000 años y se ha venido cultivando por su semilla, su fibra y sus principios activos, cuyas propiedades han dado lugar a diversos usos rituales, medicinales y lúdicos en distintas culturas y épocas.

La planta segrega un grupo de sustancias, los cannabinoides naturales, exclusivos de la misma, siendo los más abundantes y conocidos el D-9 Tetrahidrocannabinol (THC) y el Cannabidiol (CBD), aunque existen más de cien cannabinoides naturales. Las distintas variedades producen diferentes proporciones de principios activos. El sustrato de cultivo, el clima y otros factores también influyen, de manera que resulta casi imposible asegurar por adelantado un determinado efecto. Las variedades que se cultivan actualmente para uso psicoactivo son casi siempre mezclas de variedades de Índica y de Sativa, en diferentes proporciones.

Cannabis y cáñamo son los nombres en latín y castellano de la misma planta, aunque se suele hablar de cáñamo cuando nos referimos a usos industriales y de cannabis para hablar de los derivados psicoactivos. Las variedades de uso industrial han sido seleccionadas

para que produzcan niveles muy inferiores de THC. Sin embargo, en los tratados internacionales sobre drogas, cannabis es la denominación oficial de las partes de la planta de cannabis sativa sujetas a fiscalización, concretamente las sumidades floridas y las hojas unidas al tallo, que es donde se concentra la psicoactividad. De esta denominación jurídica del cannabis se excluyen las raíces, los tallos, las hojas no unidas al tallo y las semillas.

La planta de cannabis es dioica, es decir, las flores masculinas y femeninas se encuentran en pies separados, aunque se dan algunos casos de hermafroditismo. Los cannabinoides se encuentran principalmente en la planta femenina, en especial el THC, que es el más buscado para uso recreativo. Como la proporción entre plantas macho y hembra suele ser de 1/1, esto obliga a cultivar al menos el doble del número de plantas hembra que se desee obtener. Este inconveniente se puede evitar en la actualidad gracias a las semillas feminizadas, cuya descendencia es 100 % femenina.

Los principios activos no aparecen en cantidades significativas hasta que se halla avanzada la floración, que sigue el ciclo solar y se produce en latitudes medias entre finales de verano y mediados de otoño. Esto hace que, si se cultiva con luz natural, solo se pueda obtener una cosecha al año, excepto en latitudes subtropicales, como las islas Canarias, donde es posible obtener dos o más cosechas anuales.

El cannabis también se adapta al cultivo de interior con luz artificial, lo que permite, especialmente si se dispone de espacios separados para propagación, crecimiento y floración, obtener varias cosechas al año, aunque a un coste muy superior. La producción por cada planta femenina es muy variable, según la modalidad de cultivo, pudiendo oscilar entre 20-30 gramos de cultivos de interior de alta densidad hasta varios kilogramos en plantas de exterior de porte especialmente grande.

A la hora de calcular las cantidades que se podrían cultivar legalmente para uso psicoactivo, se deben considerar solo las plantas hembra en período de floración, no las plantas madre, ni las plántulas obtenidas de ellas, ni los machos, dado que estas no tienen niveles significativos de THCA.

Regulación del mercado de insumos

a) *Fertilizantes*: Los productos fertilizantes (es decir, abonos orgánicos, abonos órgano-minerales y enmiendas orgánicas) empleados en el cultivo de cannabis no difieren sustancialmente de los utilizados para otras plantas. Los abonos están regulados en la legislación europea mediante el Reglamento (CE) n.º 2003/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, modificado posteriormente en diversas ocasiones. Esta norma europea se traspone a la legislación española mediante el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes, además de otras normas subsidiarias. Existe un Registro de Productos Fertilizantes, dependiente del Ministerio de Agricultura, en el que deben estar inscritos todos los fertilizantes para poder ser comercializados.

b) *Semillas*: Las semillas de cannabis están excluidas de los tratados internacionales, lo que ha permitido la existencia de numerosos bancos de semillas y de establecimientos donde adquirirlas. Sin embargo, el actual estatus del cannabis ha situado sus actividades al borde de la ley, e imposibilita que se puedan homologar con el resto de productores de semillas, impidiendo la obtención de los pasaportes fitosanitarios y fitogenéticos.

La producción y comercialización de semillas deberían estar sujetas a licencia. Ambas licencias podrían compatibilizarse. Las comercializadoras podrían producir por sí mismas o recurrir a cultivadores autorizados.

Se debería garantizar que las semillas que se comercialicen cumplan con los estándares de calidad exigibles en cuanto a distinción, estabilidad y homogeneidad. Para ello, debería estudiarse la posibilidad de una regulación específica para las semillas de cannabis de variedades psicoactivas, dado que las que están disponibles actualmente en el mercado difícilmente pueden encajar en lo previsto en la normativa europea al respecto: las directivas 2002/55/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, y la 2009/145/CE de la Comisión, de 26 de noviembre de 2009. Puesto que se trata de variedades no incluidas en los catálogos oficiales de variedades (y que no es previsible que lo estén a medio plazo), cuyo origen no es autóctono, que sufren erosión genética en sus países de origen debido a la ilegalidad, y que en su mayoría se trata de híbridos poco estables, deberá establecerse un mecanismo

de regularización a fin de que ofrezcan las debidas garantías a sus clientes, y de facilitar la trazabilidad.

c) *Productos fitosanitarios*: La planta de cannabis tiene una especificidad frente a la mayoría de plantas agrícolas, que es la vía de uso. La mayoría de plantas para consumo humano se usan en alimentación o en medicina, y la vía habitual es la ingestión o, en el caso de algunas plantas medicinales, el uso tópico. Sin embargo, la vía más habitual para usar el cannabis viene siendo fumarlo, lo que le asemeja al tabaco. Por ello se debería tomar como referencia el cultivo de esta planta para regular el del cannabis.

Por tanto, se debería elaborar una guía de buenas prácticas para el cultivo de cannabis, similar al existente para el tabaco, tomando en cuenta todo aquello en que se asemejen. En el caso del tabaco se limita al máximo el uso de fitosanitarios, empleando el sistema de producción integrada, con especial atención a la posible presencia de residuos de cloro, para lo que se tienen en cuenta también los fertilizantes. Sin embargo, se usa el riego por aspersión para lavar las plantas de posible residuos, algo desaconsejado en el caso del cannabis, por lo que será necesario reducir al mínimo el uso de plaguicidas, y limitar su toxicidad, para poder cumplir con los Límites Máximos de Residuos (LMR).

Tipos de plantas

En estos momentos, solo se permite el cultivo de las variedades de cannabis que aparecen en el Real Decreto 1729/1999, de 12 de noviembre. Son todas plantas para el cultivo industrial, con niveles bajos de THC y no son aptas para el uso psicoactivo.

Las variedades psicoactivas actualmente utilizadas provienen de la selección y cruce de cultivares tradicionales originarios de regiones donde se ha cultivado cannabis de forma tradicional. Todas ellas están actualmente prohibidas por su contenido en THC. Se debería realizar una caracterización y estandarización de los principales cultivares actualmente disponibles en el mercado, autorizando al menos las principales estirpes disponibles, y garantizar que las semillas que se comercializan cumplen con los niveles de calidad, trazabilidad y etiquetado exigibles a cualquier variedad agrícola para consumo humano.

Anexo 2

Cannabinoides sintéticos

Estas sustancias son funcionalmente similares al Δ^9 -tetrahidrocannabinol (THC). Fueron desarrollados como agentes terapéuticos, a menudo para el tratamiento del dolor. A mediados de los años 2000 empiezan a ser difundidos en preparaciones fumables comercialmente presentadas como «inciensos o ambientadores», que se obtienen principalmente por internet o en tiendas especializadas. Los cannabinoides sintéticos son sustituidos continuamente por alternativas «legales», al ritmo de las nuevas medidas de control.

Ninguno de los cannabinoides sintéticos está bajo control internacional en virtud de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, pero algunos se han fiscalizado en algunos países de Europa. Informes recientes de efectos adversos graves para la salud asociados a cannabinoides sintéticos indican que el consumo de estas sustancias produce en algunos casos tales efectos, incluida la muerte. Una revisión de 2015 notificó que los efectos adversos para la salud más comunes asociados a cannabinoides sintéticos son taquicardia, agitación extrema y alucinaciones. Vista la situación, y en aplicación del principio de precaución, debería prohibirse por vía administrativa la producción y distribución de cannabinoides sintéticos fuera del circuito sanitario, hasta que se conozcan mejor sus propiedades y riesgos. En ningún caso debería sancionarse la tenencia o consumo.

Hay determinados colectivos poblacionales más propensos a su consumo. Por un lado, adolescentes que experimentan, por el otro, población en situación de marginalidad o con problemas con la justi-

cia. Los cannabinoides sintéticos son más económicos y accesibles para estas poblaciones que el cannabis del mercado ilícito. Las personas que son sometidas a controles de drogas acuden al consumo de estas sustancias para evitar el positivo en cannabis. Es decir, la aparición, difusión y consumo de los cannabinoides sintéticos está altamente determinado por las consecuencias de la prohibición del cannabis. Una regulación del mercado del cannabis favorecería la disminución de los riesgos derivados del consumo de los cannabinoides sintéticos.

Anexo 3

Cannabis medicinal

En los puntos 218-227 del informe de 2014 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) se reconoce explícitamente la legitimidad de los Estados para desarrollar programas de cannabis medicinal. Se debe recordar que la prohibición internacional del cannabis (junto con la de la coca y el opio, las tres únicas plantas incluidas en los convenios internacionales sobre fiscalización de estupefacientes y psicótopos) data de 1961, cuando se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes, que regula el control internacional de las drogas. Para el caso del cannabis, conviene igualmente recordar que se incluyó simultáneamente en las listas I y IV de dicho convenio (las más restrictivas) sin que mediara informe técnico alguno, contravieniendo precisamente las obligaciones marcadas en el propio tratado, concretamente en su artículo 3, según el cual la inclusión de cualquier sustancia en las listas debe venir avalada por un informe técnico de algún organismo reconocido internacionalmente como competente, como por ejemplo la Organización Mundial de la Salud. La inclusión simultánea del cannabis en las dos listas más restrictivas respondía, obviamente, a un obsesivo intento por impedir futuras iniciativas despenalizadoras con relación a la planta, fueran del tipo que fueran, incluso médicos. El artículo 3 de la Convención Única de 1961, por cierto, no solo lo incumplió la propia JIFE para el caso del cannabis, sino que se ha incumplido y sigue incumpléndose sistemáticamente para la mayoría de las drogas que se incluyen cotidianamente en las listas. Aunque la lista IV de la Convención de 1961 considera a las sustan-

cias incluidas en la misma «de valor médico o terapéutico muy limitado», formalmente no restringe sobre el papel dicho uso médico, aunque en la práctica los Estados no permiten el uso médico de las sustancias incluidas en dicha lista por miedo a recibir reprimendas de la Junta.

De hecho, en informes previos, la Junta había mostrado reiteradamente su preocupación por el uso medicinal de la marihuana en Canadá, Holanda y algunos Estados Unidos. Por una parte, consideraba que los programas de cannabis medicinal en dichos estados en realidad lo que encubría era un uso recreativo. Por otra parte, aducía que, de acuerdo con las convenciones, no se debe autorizar el uso médico de ninguna sustancia incluida en las listas a menos que existan evidencias científicas que avalen su utilidad médica. Es interesante también hacer notar que la prohibición del cannabis en 1961 se basó en una revisión de la literatura científica de 1935, que es el informe que sigue hoy vigente con relación a la prohibición del cannabis y que, como ya se ha dicho, no era un informe ni de la OMS ni de ningún organismo competente para la JIFE.

Pero la realidad es persistente a veces y, a pesar de las regañinas de la Junta, con el tiempo cada vez más países, y sobre todo más Estados norteamericanos, han ido implantando programas de cannabis medicinal hasta el punto de que la Junta no ha tenido más remedio que reconocer ese derecho soberano y aceptarlo. Y su concreción se produjo, como se mencionó antes, en los puntos 218-227 de su Informe anual de 2014. Concretamente, en el punto 219 se dice textualmente: «La Convención Única permite a los Estados partes el uso del cannabis con fines médicos», eso sí, mientras cumplan con una serie de medidas. La más importante de ellas es la creación de un organismo nacional que se encargue «de fiscalizar y supervisar el cultivo de la planta de cannabis y de expedir licencias con ese fin» (punto 221). La Junta explicita también que los programas de cannabis medicinal deben estar basados en la evidencia científica y su dispensación estar sometida a prescripción médica (punto 227). Quizá el único punto controvertido de sus medidas de fiscalización aplicadas a los programas de uso del cannabis con fines médicos es la prohibición expresa del autocultivo: «la Junta ha mantenido y mantiene la posición de que el Estado que permite a los particulares cultivar cannabis para uso personal incumple las obligaciones jurídicas que le incumben con

arreglo a la Convención Única». De nuevo, la realidad local se impone a las normativas globalizadoras. Por ejemplo, en países como Canadá o Países Bajos, donde existen desde hace años programas gubernamentales de cannabis medicinal, pacientes que querían cultivar su propio cannabis por preferirlo al dispensado por los gobiernos, han ganado los juicios cuando han llevado a los tribunales su derecho a cultivar su propia medicina.

Actualmente existen numerosos países que cuentan con programas de cannabis medicinal. En los Estados Unidos más de 25 Estados cuentan con este tipo de programas. Países como Uruguay, Países Bajos, Alemania, Italia, Macedonia, Canadá, Israel, Australia, República Checa, Finlandia y Noruega han legalizado en alguna forma el cannabis medicinal y países como Chile, Colombia, Croacia, Jamaica, Polonia y Suiza, entre otros, están en proceso de hacerlo. Algunos de estos países además permiten el autocultivo a personas enfermas.

La implantación de programas de cannabis medicinal debe provenir de acciones proactivas por parte de los gobiernos; esto, independientemente de las legislaciones locales con relación al cannabis. De hecho, excepto en Uruguay, único país en el mundo a día de hoy que ha legalizado el ciclo completo del comercio del cannabis, el resto de países mantienen la prohibición sobre el cannabis sin que esto haya sido impedimento para implantar programas de cannabis medicinal ya que, como se ha explicado, estos programas se enmarcan dentro de la legislación internacional.

Por tanto, iniciar programas de cannabis medicinal sin incumplir los tratados internacionales no solo es posible, sino que es una realidad internacional. Para el caso español, si no se quieren contravenir los tratados, el desarrollo de estos programas implicaría la creación un organismo gubernamental encargado del control de la producción, la prescripción y la dispensación de cannabis medicinal. A efectos prácticos este organismo ya existe, y no es otro que el Servicio de Estupefacientes, perteneciente al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, si bien lo deseable sería que se creara un organismo específico sobre cannabis medicinal. La legislación española, concretamente la Ley de Estupefacientes de 1967 ya reconoce explícitamente el uso del cannabis con fines médicos como uso lícito en el artículo 22: «No se permitirán otros usos de los estupefacientes que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados con arreglo a la pre-

sente Ley». Un eventual programa de cannabis medicinal, además estará en consonancia con la «Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios». El artículo 51 de esa ley regula los «Medicamentos de plantas medicinales» y en su punto 3 dice textualmente: «Podrán venderse libremente al público las plantas tradicionalmente consideradas como medicinales y que se ofrezcan sin referencia a propiedades terapéuticas, diagnósticas o preventivas, quedando prohibida su venta ambulante». Las evidencias de un uso médico tradicional del cannabis en España, sobre todo durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX son abundantes e incontrovertibles.

En resumen, existen diferentes alternativas a la hora de implementar programas de cannabis medicinal que pueden ser desde modelos basados en uso compasivo, hasta modelos aplicados para la utilización de medicinas no registradas. En las páginas web de los Ministerios de Sanidad de, por ejemplo, Países Bajos, Alemania, Canadá e Israel, pueden encontrarse sus respectivos programas de cannabis medicinal. Con relación a las cifras, el número de enfermos que se benefician de este tipo de programas es, por ejemplo, de 25.000 en Israel, 45.000 en Canadá, 4.500 en los Países Bajos, y más de un millón en los Estados Unidos.

Anexo 4

Modificaciones legales mínimas

Ley 17/1967, de 8 de abril, de Estupefacientes

Habría que excluir al cannabis de su aplicación, añadiendo que contará con una normativa específica. Tendría que modificarse, como mínimo, el artículo 2 de la Ley, así como su artículo 9.

De esta manera el cannabis dejaría de tener la consideración de artículo o género prohibidos en España, lo que tendría sus efectos en la Ley de Seguridad Ciudadana, la Ley de Represión del Contrabando y en el Código Penal.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Los delitos relativos a drogas ilegales (arts. 368 a 378 del Código Penal) deben reformarse para excluir de su ámbito de aplicación el cannabis y sus derivados.

Además, debe introducirse un tipo penal específico que castigue la dispensación de cannabis y sus derivados a menores de 16 años y personas sin plena capacidad legal por discapacidad psíquica, abusando de su situación, y la venta o suministro con ánimo de lucro a menores entre 16 y 18 años con concurrencia de ciertas circunstancias agravantes.

Hay que incluir en los delitos de fraude alimentario (art. 363 a 365 del Código Penal) un tipo específico que castigue la omisión o

alteración de las exigencias legales de composición, calidad o información del cannabis, así como la dispensación con conocimiento de las citadas omisiones o alteraciones, incrementando el posible daño a la salud de los consumidores.

Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre de Represión de Contrabando

El cannabis debe dejar de ser un género prohibido incluido en la categoría de «drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas» y pasaría a considerarse género estancado. Se ha de modificar el art. 2.3.a).

El contrabando de cannabis solo sería delito a partir de que el valor de la sustancia sea igual o superior a 15.000 euros. Asimismo se considera delito de contrabando el comercio, tenencia y circulación de cannabis con conocimiento de su origen ilícito o introducido sin cumplir los requisitos legalmente establecidos cuyo valor sea igual o superior a los 15.000 euros. Se ha de modificar el art. 2.3.b).

Se considera infracción leve realizar operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia y circulación de cannabis con conocimiento de su origen ilícito o introducido sin cumplir los requisitos legalmente establecidos, por valor igual o inferior a los 1.000 euros. Se ha de modificar el art. 11.2.a).

Se considera infracción grave realizar operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia y circulación de cannabis con conocimiento de su origen ilícito o introducido sin cumplir los requisitos legalmente establecidos por valor de 1.000 a 6.000 euros. Se ha de modificar el art. 11.2.b).

Se considera infracción muy grave realizar operaciones de importación, exportación, comercio, tenencia y circulación de cannabis con conocimiento de su origen ilícito o introducido sin cumplir los requisitos legalmente establecidos, por valor superior a 6.000 euros. Se ha de modificar el art. 11.2.c).

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana

Desde el momento en que el cannabis deje de ser una droga prohibida, quedaría excluida del sistema de infracciones y sanciones tal como hoy en día está configurado en la Ley de Seguridad Ciudadana.

Así, y siguiendo la línea de lo deseable desde el estricto punto de vista del Estado social y democrático de Derecho y del respeto a los derechos fundamentales individuales más básicos, dejarían de perseguirse las conductas previstas como infracciones graves en el artículo 36, números 16 a 19, que guarden relación con el cannabis, debiendo regularse un régimen de autorizaciones, de infracciones y sanciones específico.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. (Texto vigente tras modificación por Ley 6/2014, de 7 de abril)

El ordenamiento jurídico español prevé un doble sistema sancionatorio en relación al consumo de drogas y alcohol en la conducción.

Por un lado, en el artículo 379.2 del Código Penal, se contempla un tipo delictivo de conducción bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas, incluyendo por tanto al cannabis. Para que haya delito ha de darse esa influencia de las drogas en la conducción (que es el peligro abstracto creado y sancionable), si bien, a diferencia del caso específico del alcohol, no se definen las tasas a partir de las que se considerará delito dicha conducta, con lo que nos hallamos ante una situación de inseguridad jurídica considerable.

Por otro lado, el artículo 65.5 c) de la citada Ley sobre Tráfico castiga como infracción grave «Conducir por las vías objeto de esta ley con tasas de alcohol superiores a las que reglamentariamente se establezcan, o con presencia de drogas en el organismo». En estos momentos es sancionable conducir con la simple presencia de cannabis en el organismo, sea cual sea la cantidad y la influencia que tenga en la conducción.

Ambas normas deberían modificarse para recoger las recomendaciones y propuestas que se hacen en el apartado dedicado a «Consumo y conducción».

Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

Partiendo de que no existe razón de peso para continuar impidiendo los usos terapéuticos del cannabis, sería preciso cambiar el art. 49 (medicamentos con sustancias psicoactivas con potencial adictivo) y el art. 51 (plantas y sus mezclas con utilidad terapéutica) de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Dichos artículos exigen el sometimiento de este tipo de sustancias a las restricciones derivadas de las obligaciones adquiridas ante la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Los usos terapéuticos del cannabis deberán regularse en la Ley de Regulación de la Producción, Distribución y Consumo de cannabis.

Ley Reguladora de la Producción, Distribución y Consumo de cannabis

Según lo planteado, se hace necesaria una ley específica, que debería incluir todos los usos, ya sean recreativos o terapéuticos y de investigación, si bien con regulación separada y debería contener un régimen de infracciones y sanciones para los incumplimientos.

En cuanto a los contenidos de esta ley, en una primera aproximación proponemos los siguientes, susceptibles de ser ampliados:

I) Cuestiones generales

- Reconocimiento de derechos básicos de la persona consumidora de cannabis
- Régimen de las asociaciones o clubes de personas consumidoras de cannabis

- Producción y procesado (semillas, cantidades, pureza, variedades de plantas y lugares)
- Producción por particulares
- Producción a través de clubes o asociaciones de personas consumidoras
- Producción por empresas
- Controles de calidad
- Transporte
- Distribución, venta y régimen de licencias (incluir régimen de autorizaciones de establecimientos y usuarios/as y registros, precios...)
- Competencias municipales
- Regulación de la publicidad de cannabis y derivados
- Actuaciones preventivas y de reducción de riesgos y daños
- Tasas

II) Usos recreativos

- Edad mínima para consumos autorizados
- Cantidades permitidas para consumo por persona
- Lugares donde el consumo está autorizado

III) Usos terapéuticos y de investigación

Este tipo de sustancias podrán ser objeto de investigación como cualquier otra, siguiendo el mismo proceso que cualquier producto para constatar su capacidad terapéutica.

IV) Régimen de infracciones y sanciones

V) Vigilancia y seguridad (inspección y control)

VI) Evaluación

Anexo 5

Régimen sancionador

Infracciones y sus tipos

Siguiendo el mismo sistema que se utiliza en gran parte de los regímenes administrativos sancionadores del ordenamiento jurídico español, habría tres tipos de infracciones según su gravedad: Infracciones muy graves, graves y leves.

I. Infracciones Leves

- a) En caso de autocultivo serán infracciones leves las siguientes:
 - 1. Superar el número de personas autorizadas para el autocultivo.
 - 2. Superar el número de plantas o la máxima superficie permitidos para autocultivo.
- b) En caso de cultivo y transformación realizados por asociaciones de personas consumidoras de cannabis, serán infracciones leves las siguientes:
 - 1. No tener actualizados los libros-registro exigidos legalmente.
 - 2. Realizar las labores de cultivo, transporte, manipulación y reparto por personas diferentes a las que se han comunicado.
 - 3. Eliminar los desechos de las plantas de forma no segura.
 - 4. Ocupar o usar el espacio público adyacente al local con mesas, sillas y otros elementos.

- c) En caso de cultivo y transformación realizados por empresas, serán infracciones leves las siguientes:
 - 1. Realizar las labores de cultivo, transporte, manipulación y reparto por personas diferentes a las que se han comunicado.
 - 2. Eliminar los desechos de las plantas de forma no segura.
 - 3. No tener actualizados los libros-registros exigidos legalmente.
- d) En el caso de los locales de venta, serán infracciones leves las siguientes:
 - 1. Vender cannabis por persona no autorizada.
 - 2. Vender cannabis con una concentración de THC superior a la autorizada.
 - 3. Eliminar los desechos de las plantas de forma no segura.
 - 4. Ocupar o usar el espacio público adyacente al local con mesas, sillas y otros elementos.
 - 5. Permitir el consumo de cannabis fuera de los lugares aislados especialmente habilitados y autorizados para ello.
 - 6. Superar los límites de cantidad por transacción.
 - 7. No tener actualizados los libros-registros exigidos legalmente.
- e) En el caso de acopio y tenencia, serán infracciones leves las siguientes:
 - 1. El acopio superior al permitido
 - 2. La tenencia superior a la permitida

II. Infracciones Graves

- a) En caso de autocultivo será infracción grave la venta de productos procedentes del mismo a personas adultas.
- b) En caso de cultivo y transformación realizados por asociaciones de personas consumidoras de cannabis, serán infracciones graves las siguientes:
 - 1. Realizar la actividad sin contar con la inscripción de la entidad en el registro correspondiente.
 - 2. Incumplir las normas de registro de personas socias, falsear sus datos o no contar con el citado libro de registro.

3. Realizar actos de cultivo y transformación sin el preceptivo peritaje agrícola.
 4. No comunicar al organismo competente el lugar, extensión, variedad, finalización del cultivo y cosecha obtenida, así como las personas responsables del cultivo, transporte, manipulación y reparto de la sustancia.
 5. Superar el límite de producción autorizado.
 6. Incumplir las obligaciones de etiquetado y trazabilidad.
 7. Realizar actos de distribución o venta por parte de la asociación a persona adulta no socia.
 8. Realizar actos de venta por parte de miembro de asociación a persona adulta no socia.
 9. Incumplir las prohibiciones de publicidad o patrocinio.
 10. Promover explícitamente el consumo de cannabis.
 11. Permitir la entrada a menores de edad en cualquier recinto o local de la asociación.
 12. No disponer de sistema propio de seguridad o no encontrarse el mismo en perfecto estado de funcionamiento.
 13. Guardar el cannabis en espacios no exclusivos y/o mantenerlo en condiciones inadecuadas de seguridad.
- c) En caso de cultivo y transformación realizados por empresas, serán infracciones graves las siguientes:
1. Realizar la actividad sin contar con la inscripción de la empresa en el registro correspondiente.
 2. No contar con libros-registros.
 3. Realizar actos de cultivo y transformación sin el preceptivo peritaje agrícola.
 4. No comunicar al organismo competente del lugar, extensión, variedad así como de las personas responsables del cultivo, transporte, manipulación y venta de la sustancia, finalización del cultivo y de la cosecha obtenida.
 5. Superar el límite de producción autorizado.
 6. Elaborar cannabis con una concentración de THC superior a la autorizada.
 7. Incumplir las obligaciones de etiquetado y trazabilidad.
 8. Incumplir las prohibiciones de publicidad o patrocinio.
 10. Promover directa o indirectamente el consumo de cannabis.

11. Permitir la entrada a menores de edad en los recintos o locales de la empresa.
 12. No disponer de sistema propio de seguridad o no encontrarse el mismo en perfecto estado de funcionamiento.
 13. Guardar el cannabis en espacios no exclusivos y mantenerlo en condiciones inadecuadas de seguridad.
 14. Realizar actos de distribución o venta de cannabis a personas adultas.
- d) En el caso de los locales de venta, serán infracciones graves las siguientes:
1. Incumplir las obligaciones de etiquetado y trazabilidad.
 2. Incumplir la obligación de registro de compras y ventas.
 3. Incumplir las prohibiciones de publicidad o patrocinio.
 4. Promover directa o indirectamente el consumo de cannabis.
 5. Permitir la entrada a menores de edad en los recintos o locales de la empresa.
 6. No disponer de sistema propio de seguridad o no encontrarse el mismo en perfecto estado de funcionamiento.
 7. Guardar el cannabis en espacios no exclusivos y mantenerlo en condiciones inadecuadas de seguridad.

III. Infracciones Muy Graves

- a) Realización de cualquiera de las actividades de cultivo, producción o distribución de cannabis y derivados sin las licencias correspondientes.
- b) Venta o distribución con ánimo de lucro de cannabis a menores de 18 años, cuando no constituya delito.

Sanciones

I. Graduación de la sanción

La sanción deberá guardar la debida proporcionalidad con la gravedad de la infracción cometida. Así, para determinar la sanción concreta a imponer dentro del margen previsto para el tipo de infracción de que

se trate deberán atenderse a los criterios que siguen y deberá justificarse de manera suficiente siempre que no se trate de la mínima prevista:

- a) Reiteración
- b) Entidad de los perjuicios causados
- c) Entidad del riesgo provocado
- d) Utilización de menores o personas sin plena capacidad legal, necesitadas de especial protección o en situación de vulnerabilidad
- e) Beneficio económico obtenido
- f) Capacidad económica del infractor

Si se comete una infracción, se sancionará con arreglo a lo previsto para el tipo de que se trate, dependiendo de si es muy grave, grave o leve, fijando la sanción concreta dentro de la mitad inferior y exigiendo motivación especial cuando se aparte del mínimo de ese tramo.

En los casos de reincidencia, se fijará la sanción dentro de la mitad superior del margen previsto para la infracción de que se trate. Habrá de justificarse especialmente si la sanción se aparta del mínimo previsto en ese tramo. La reincidencia debe entenderse como la comisión de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme.

Si la infracción en cuestión ya es la tercera, pasará a castigarse como grave si era leve, como muy grave si era grave y con la sanción máxima si era muy grave.

II. Concurso de infracciones

Cuando en el mismo procedimiento se castiguen varias infracciones, se impondrá el castigo previsto para la más grave, en su mitad superior, siempre que esta sanción no supere a la suma de las sanciones que hubieran correspondido al castigo por separado.

III. Catálogo de sanciones

- Multa
- Apercibimiento

- Pérdida de licencias
- Disolución de la empresa
- Prohibición de continuar con la actividad económica, definitiva o temporal.
- Clausura de negocios, locales o establecimientos, definitiva o temporal.
- Suspensión de la actividad económica

Serán sanciones Muy Graves la multa de 6.001 a 30.000 euros, la pérdida de licencias, la disolución de la empresa y la prohibición de continuar con la actividad económica de 1 a 3 años.

Serán sanciones Graves la multa de 301 a 6.000 euros, la prohibición de continuar con la actividad económica de 6 meses a 1 año menos 1 día y la clausura negocios, locales o establecimientos de 6 meses a 1 año menos 1 día.

Serán sanciones Leves la multa de 60 a 300 euros, el apercibimiento y la suspensión de la actividad económica de 1 mes a 6 meses menos 1 día.

Las multas se dividirán en dos tramos o mitades, la inferior y la superior. El resto de sanciones que se impongan por tiempo determinado también se dividirán en dos mitades, la inferior y la superior.

La multa podrá acompañarse siempre de apercibimiento.

La autoridad competente para la imposición de las sanciones podrá decidir, en función de la sanción y de su capacidad organizativa, la sustitución de la multa, a solicitud de la persona infractora, por la realización de trabajos o actividades en beneficio de la comunidad. Esta sustitución no podrá hacerse en las infracciones muy graves.

IV. Decomiso

También podrá ordenar el organismo competente el decomiso y/o destrucción de la sustancia.

Anexo 6

Libros-Registro exigibles en diferentes supuestos

Mercado libre regulado

- a) Producción y venta de semillas
 - Las estipulaciones actualmente vigentes
 - b) Producción y procesamiento de cannabis
 - Libro-Registro de cultivo y peritaje agrícola
 - Libro-Registro de procesamiento y peritaje agrícola
 - Libro-Registro de empaquetamiento y destino
 - c) Venta de productos cannábicos
 - Libro-Registro de compras, ventas y stock
- Asociaciones cannábicas (50-500 socios)
- Libro-Registro de personas asociadas
 - Libro-Registro de semillas
 - Libro-Registro de cultivo y peritaje agrícola
 - Libro-Registro de procesamiento y peritaje agrícola
 - Libro-Registro de dispensación y stock
 - Libro-Registro de ingresos y gastos
- Asociaciones cannábicas (3-49 socios)
- Libro-Registro de personas asociadas
 - Libro-Registro de cultivo-cosecha y procesamiento
 - Libro-Registro de dispensación y stock
 - Libro-Registro de ingresos y gastos

Información mínima de los libros-registro

- Libro-Registro de semillas. Variedad, cantidad producida, stock. Destino.
- Libro-Registro de cultivo y peritaje agrícola. Todo cultivo de cannabis deberá realizarse en base a un peritaje agrícola que integre, como mínimo, el emplazamiento de la plantación, el tipo de semilla y origen, el método de cultivo, la cantidad de plantas, variedad, contenido en principios activos, la expectativa en cantidad útil para el consumo, la fecha de inicio y la fecha previsible de finalización. El peritaje deberá ser firmado por perito autorizado, y remitido al organismo competente junto con la comunicación de cultivo. A la finalización del cultivo, dicho registro deberá completarse con los datos relativos a la cosecha obtenida, indicando su correlación respecto de los ítems del peritaje agrícola.
- Libro-Registro de procesamiento y peritaje agrícola. Todo procesamiento de cannabis deberá realizarse en base a un peritaje agrícola que integre, como mínimo, la identificación y características del cannabis empleado, su origen, el método utilizado y la identificación de la sustancia obtenida así como sus características esenciales, incluyendo concentración de principios activos.
- Libro-Registro de empaquetamiento y destino. Toda actividad de cultivo y procesamiento deberá culminar con el empaquetamiento e identificación de la sustancia obtenida y su registro en el libro específico, incorporando, como mínimo: empresa, cultivo (lugar, fecha, variedad, concentración de principio activo), número de lote y número de unidad.
- Libro-Registro de compras, ventas y stock. Todos los establecimientos con licencia de venta de productos cannábicos deberán llevar un Libro-Registro especificando cantidades, variedad y productos procesados adquiridos, cantidades vendidas de cada producto (con especificación de principios activos, y stock) pormenorizado en cada momento.
- Libro-Registro de personas asociadas. Conforme a las especificaciones y exigencias de la Ley de Asociaciones.
- Libro-Registro de ingresos y gastos. Dando cuenta fehaciente de la contabilidad societaria.
- Otras exigencias administrativas. Cuando se proceda a trasladar la

sustancia de productor o procesador, o de éstos al establecimiento de venta, se deberá realizar una comunicación de transporte, con indicación de las características del envío, haciendo constar su identificación, la cantidad y el destino de la misma, así como la identidad del transportista y el vehículo empleado.

Anexo 7

Políticas sobre cannabis y los tratados internacionales

La planta del cannabis ha sido utilizada con fines espirituales, medicinales y recreativos desde los albores de la humanidad. El cannabis es una de las sustancias psicoactivas que se incluyen en el régimen de control de drogas de la ONU, basado en tres tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. El cannabis, la droga ilícita más usada del mundo, está clasificada en la Convención Única (CU) de 1961 en las tablas 1 y 4 que lo somete a la forma más estricta de supervisión, ya que el cannabis «es particularmente susceptible de uso indebido y de producir efectos nocivos» y no hay «ventajas terapéuticas apreciables» (artículo 3 párrafo 5 CU). El peligro que se le atribuye es igual que la heroína, a la que no solamente se le aplica la obligación general de «limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos», sino que además se recomienda «en vista de las propiedades particularmente peligrosas» que se «prohíban» todas esas conductas «con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica» (artículo 2 párrafo 5 CU).

Aquí describimos de forma resumida cómo terminó el cannabis incluido en el actual sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU, y de qué manera el sistema de fiscalización internacional es una fuente de tensión en la actualidad.

Antes de que se construyera un régimen jurídico multilateral para fiscalizar toda una serie de sustancias psicoactivas, el cannabis estaba sujeto a varias medidas de control de carácter prohibitivo en algunos Estados nacionales concretos. Las primeras medidas de este tipo en el siglo XIX —en el mundo árabe, algunos países mediterráneos, Brasil y Sudáfrica, por ejemplo— se implantaron en muchas ocasiones como un mecanismo de control social de grupos que operaban al margen de la sociedad convencional.¹

En el plano internacional, la urgencia por controlar las sustancias psicoactivas comenzó concentrándose en el opio, especialmente en China, durante los primeros años del siglo XX. En el caso del cannabis, varios países habían optado por modelos de control más regulatorios que prohibitivos, y ya entonces se disponía de pruebas que sugerían que, aunque no fuera inocuo, el cannabis no era tan peligroso como insinuaban algunos informes y noticias sensacionalistas.

De hecho, una fuente histórica importante que nunca ha sido tomada en cuenta es el Informe de la Comisión sobre Estupefacientes de Cañaño de la India (1894). Sus principales recomendaciones fueron:

1. La prohibición total del cultivo de la planta de cañaño para estupefacientes, así como la producción, la venta o el uso de los estupefacientes derivados de ella, no es necesario ni conveniente teniendo en cuenta sus efectos comprobados, la prevalencia del hábito de consumo, el sentimiento social y religioso sobre el tema y la posibilidad de que lleve a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o estupefacientes que podrían ser más perjudiciales (capítulo XIV, párrafos 553 a 585).
2. Se aboga por una política de control y restricción, que persiga acabar con el uso excesivo y mantener el uso moderado dentro de unos límites (capítulo XIV, párrafo 586).
3. Los medios que se desplegarán para conseguir estos objetivos son:
 - Una tributación adecuada, cuya eficacia se puede optimizar combinando un impuesto directo con la subasta del privilegio de venta (capítulo XIV, párrafo 587).

1. Bewley-Taylor, Dave; Blickman, Tom & Jelsma, Martin (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*, Transnational Institute & Global Drugs Policy Observatory; <<http://druglawreform.info/images/stories/documents/Auge-y-caida-web.pdf>>.

- La prohibición del cultivo, salvo en caso de contar con la debida licencia, y su centralización (capítulo XVI, párrafos 636 a 677).
- La limitación del número de establecimientos dedicados a la venta al detalle de estupefacientes de cáñamo (capítulo XVI, párrafo 637).
- La limitación de la cantidad de posesión legal (capítulo XVI, párrafos 689 y 690). El límite para la posesión legal de ganja, charas, bhang o de cualquier otro preparado o mezcla que las contenga, sería de 5 tola (unos 60 gramos).

A pesar de la falta de acuerdo entre los delegados en los primeros encuentros internacionales sobre la necesidad de incluir el cannabis en la agenda, no pasó mucho tiempo antes de que la planta se incorporara al marco multilateral. Aunque muchos delegados no tenían ningún conocimiento sobre la sustancia y, por lo tanto, quedaron desconcertados por la inclusión del cannabis en las negociaciones, los esfuerzos de Italia —con el apoyo de los Estados Unidos— garantizaron que la preocupación por «el cáñamo índico» se mencionara en un anexo de la Convención Internacional del Opio de 1912. Después de la Primera Guerra Mundial, las iniciativas para seguir desarrollando el sistema de fiscalización internacional de estupefacientes bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones provocaron que la droga se convirtiera en objeto de una creciente atención. Esta vez fue la delegación de Egipto —una vez más con el respaldo de los Estados Unidos— la que utilizó la hipérbole y la histeria en lugar de pruebas científicas disponibles para asegurar que el cannabis se clasificara como una sustancia tan adictiva y peligrosa como el opio.

Mientras que el cannabis quedó sometido a control internacional en la Convención de Ginebra de 1925, los Estados signatarios comenzaron a aprobar gradualmente más leyes nacionales orientadas a la prohibición. Impulsados por la creciente preocupación en torno al uso del cannabis dentro de sus fronteras, sobre todo entre ciertos grupos étnicos, durante la década de 1930, los Estados Unidos pasaron de desempeñar un papel de apoyo a encabezar una campaña internacional contra el cannabis. Sin embargo, los intentos por reforzar los controles con el Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936, fracasaron en gran medida. La capacidad de Estados Unidos para superar la oposición o apatía frente a su firme convicción

de prohibir el uso no médico ni científico del cannabis aumentaría una década más tarde, en el contexto de la posguerra.

Después de 1945, Washington, D.C. aprovechó su nueva posición como superpotencia y su dominio en el seno de las Naciones Unidas para impulsar con éxito un control más estricto del cannabis a escala internacional. A pesar de las pruebas que socavaban los mensajes de los Estados Unidos con respecto a la adicción, su papel como pasarela a otras drogas y sus vínculos con la delincuencia, la tendencia a prohibir el uso recreativo del cannabis se convirtió en pieza clave para el desarrollo de una nueva convención «única» que sustituiría los tratados de fiscalización de drogas existentes, que se habían ido redactando de forma poco sistemática desde 1912. Iniciado en 1948, el proceso conllevaría tres borradores y un importante debate sobre el lugar que debía ocupar el cannabis en el nuevo instrumento unificado. Los intensos esfuerzos de los Estados Unidos —incluido el uso de datos científicos poco fiables y una influencia considerable en la recién establecida Organización Mundial de la Salud (OMS)— contribuyeron en gran medida a que el cannabis fuera condenado en la Convención Única de 1961 como una droga con propiedades particularmente peligrosas.

Con la aprobación de la Convención Única, el cannabis quedó clasificado entre las sustancias psicoactivas más peligrosas sometidas a fiscalización internacional y con un valor terapéutico prácticamente inexistente. A pesar de las inquietudes con respecto a los usos tradicionales en muchos países de Asia y África, la redacción final de la Convención refleja el predominio de los países occidentales en el proceso de negociación. El «uso de la cannabis, de la resina de cannabis, de extractos y tinturas de cannabis con fines no médicos» debía cesar «lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años». La única desviación del espíritu de tolerancia cero del tratado fue el hecho de que la definición del cannabis en la Convención omitiera cualquier referencia a las hojas y las semillas, lo cual permitió que en la India se mantuvieran los usos tradicionales y religiosos del bhang.

Cabe destacar que el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el organismo al que los Tratados de 1961 y 1971 encomiendan el examen médico y científico de las propuestas de clasificación de sustancias, nunca ha efectuado una revisión formal de la clasificación del cannabis en la Convención. Como apuntó el propio Comité en 2014: «El cannabis y

la resina de cannabis no se han sometido al examen científico del Comité de Expertos desde el examen efectuado por el Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones en 1935». Recientemente, el Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD en inglés) de la OMS ha puesto en marcha el procedimiento para una revisión crítica del cannabis, lo cual podría conducir a una reclasificación del cannabis en las listas de los tratados. Se espera que una recomendación de este Comité sea, al menos, retirar el cannabis de la Lista 4, dado el número creciente de países que reconocen el valor terapéutico de la sustancia. La recomendación de que se quite también de la Lista 1 es poco probable, pero no es imposible. Dentro de los 18 meses después de la última reunión del ECDD en noviembre el año 2016 se llevará a cabo una reunión especial sobre el cannabis sobre la base de los pre-exámenes para decidir iniciar una revisión crítica o no.

Al margen de la clasificación del cannabis en las Listas, varios artículos específicos en los tratados de 1961 y 1988 contienen referencias al cannabis. Por ello, para conseguir la compatibilidad de una regulación del cannabis con los tratados, es necesario emprender su modificación, enmienda o reserva.

Las tensiones actuales

Hoy en día, las convenciones de drogas se encuentran, en apariencia, entre los instrumentos de la ONU con una adhesión más amplia. Sin embargo, este apoyo prácticamente universal oculta una serie de cuestiones importantes. En primer lugar, los países firmaron la Convención Única en una época radicalmente distinta a la que vivimos hoy día. El tratado se redactó y se negoció en las décadas de 1940 y 1950, consolidando las estructuras y la filosofía de una serie de tratados de control de drogas que se remontaban a 1912.

En segundo lugar, el descontento con las repercusiones que se derivan de la condición del cannabis en el sistema de tratados no es un fenómeno nuevo. Numerosas jurisdicciones nacionales y sub nacionales o regionales han cuestionado y han ido abandonando paulatinamente las prohibiciones punitivas sobre cannabis que fomentan las convenciones. Esto se ha manifestado en oleadas sucesivas de lo que

se podría considerar como una «deserción blanda», por la que las autoridades procuran mantenerse dentro de los límites de la flexibilidad que otorga el marco de los tratados mientras se apartan de la norma prohibicionista en que se fundamenta el régimen.

Ya en la década de 1970, y a pesar de que el presidente Richard Nixon hubiera declarado la «guerra contra las drogas», algunos estados de los Estados Unidos despenalizaron formalmente la posesión de cannabis para uso personal. Más o menos en esa misma época, las autoridades de Los Países Bajos se replantearon las políticas de cannabis, lo cual llevó a desarrollar el actual sistema de ‘coffeeshops’. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, «el órgano independiente y cuasi judicial constituido por expertos» que supervisa el cumplimiento de los tratados) ha criticado durante mucho tiempo el modelo holandés por no satisfacer las exigencias de las convenciones (aunque nunca ha proporcionado el argumento jurídico exhaustivo en que basa su crítica).

Más recientemente, se ha producido una segunda oleada de reformas de despenalización —calificada de «revolución silenciosa»— en varios países latinoamericanos y europeos, y en algunos estados y territorios australianos. En España, una forma cada vez más popular que han adoptado los usuarios para eludir los problemas del mercado ilícito pasa por el establecimiento de clubes sociales de cannabis. Estos clubes están pensados para garantizar una fuente de aprovisionamiento de facto no delictivo que funciona sobre una base informal, de pequeña escala y sin fines de lucro en el marco de un modelo donde el consumo está despenalizado. Por otro lado, en muchos lugares del mundo —entre los que se encuentran 20 estados de los Estados Unidos— han surgido una serie de sistemas de cannabis medicinal. Estos sistemas han sido objeto de las críticas de la JIFE en muchas ocasiones. Si bien la JIFE pisa terreno firme en lo que se refiere a sus críticas con respecto a los requisitos de la Convención Única de 1961, que exigen la creación de agencias nacionales encargadas del cannabis medicinal, la Junta sobrepasa su mandato cuando cuestiona la utilidad médica de la sustancia. Dicho esto, en algunas jurisdicciones, el hecho de que se hayan difuminado las fronteras entre el uso de cannabis para auténticos fines médicos y para usos pseudomédicos y otros usos, ha creado una serie de mercados grises que no contribuyen a la imagen del cannabis como medicina.

También existen tensiones con respecto al uso tradicional y religioso del cannabis. Reconociendo el desafío que suponía erradicar el consolidado uso cultural y religioso del cannabis en muchas sociedades, la Convención Única incorporó una reserva transitoria, que permitía a los signatarios abandonar este uso de forma gradual, dentro de un plazo de 25 años a partir de la entrada en vigor de la Convención. Teniendo en cuenta que esta fecha límite se superó silenciosamente en 1989 (la Convención Única de 1961 entró en vigor en diciembre 1964), está claro que, a diferencia de los cambios normativos más formalizados que se han descrito, muchos países —sobre todo del «Sur Global»— están optando por «hacer la vista gorda» frente al cultivo y el uso prohibido por las convenciones.

Además, en el contexto de un mayor reconocimiento de los derechos indígenas y religiosos, algunos países, como Jamaica, se están encontrando en una situación cada vez más difícil con respecto a la relación entre instrumentos jurídicos nacionales, las convenciones de fiscalización internacional de drogas y otros tratados de la ONU en materia de derechos humanos e indígenas.

Mientras tanto, en el plano multilateral, algunas reuniones recientes de la Comisión de Estupefacientes (CE) —el principal órgano de formulación de políticas sobre drogas de la ONU— han sido testigo de cómo algunos Estados miembros como Argentina, Uruguay, Ecuador, México y la República Checa, instaban abiertamente a reexaminar algunos aspectos del actual régimen de tratados. Las tensiones en torno al cannabis en el marco de los tratados se han puesto especialmente de manifiesto en las Américas, con la reciente aprobación de leyes que legalizan y regulan de forma explícita el cannabis para usos no médicos ni científicos, una política que está expresamente prohibida por los tratados de drogas de la ONU. En los Estados Unidos en la actualidad hay ocho estados (Colorado, Washington, Oregón, Alaska, California, Maine, Massachusetts, Nevada y Washington D.C) que han aprobado leyes reguladoras de un mercado recreativo del cannabis. Hoy en día, el 21 % de la población estadounidense vive en un territorio donde el cannabis es legal.

En el plano nacional, en diciembre de 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular el mercado de cannabis, con la aprobación de la Ley 19.172, que garantiza al gobierno pleno control sobre la importación, la exportación, el cultivo, la producción y la

venta de cannabis a través de un organismo de reciente creación, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).

Más recientemente, el nuevo gobierno canadiense, elegido en 2015 con la promesa de legalizar y regular el cannabis para usos no médicos ni científicos, anunció en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), en abril de 2016, que en la primavera de 2017 adoptará medidas legislativas para ello. Mientras que la reforma de las políticas de cannabis está cobrando impulso en las Américas, Europa parece estar quedándose a la zaga. Este es el caso de los Gobiernos de los países europeos, que persisten en negar los cambios del panorama normativo y se caracterizan por su inercia frente a los llamamientos que abogan por el cambio. En el plano local, sin embargo, el desencanto con el actual régimen del cannabis está propiciando el surgimiento de nuevas ideas. En varios países europeos, autoridades locales y regionales están estudiando posibilidades de regulación, ya sea presionada por movimientos de base —en particular los clubes sociales de cannabis (CSC)— o debido a la implicación de grupos delictivos y la alteración del orden público.²

Finalmente, y con distintos niveles de apoyo político, también se están estudiando diversas propuestas legislativas para la regulación del cannabis en Alemania, Países Bajos, Guatemala, Italia, Marruecos y México. Es obvio que las tensiones en torno al cannabis en el régimen de tratados vienen de lejos y van en aumento. La comunidad internacional, incluida la propia burocracia de control de drogas de la ONU, es muy consciente de estas tensiones desde hace tiempo. En efecto, en un informe muy señalado de 2008, titulado «Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada», el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de la ONU (ONUDD), escribía: «El cannabis es el punto más vulnerable de toda la construcción multilateral. Conforme a lo dispuesto en la Convención Única de 1961, debería fiscalizarse con el mismo grado de severidad que la cocaína y los opiáceos. En la práctica es la excepción, y muchos países vacilan con respecto al grado de fiscalización que ejercen sobre el cannabis».

2. Blickman, Tom (2014). *La reforma de las políticas de cannabis en Europa: De lo local a lo nacional*, Serie Reforma legislativa en materia de drogas No. 28; <<http://druglawreform.info/images/stories/dlr28-s.pdf>>.

Desde entonces, las «deserciones blandas» con respecto a la política de cannabis han dado lugar a contravenciones directas de la prohibición que imponen las convenciones sobre el cannabis para usos no médicos o científicos. En un momento en que cada vez más jurisdicciones parecen dispuestas a promulgar reformas para regular el uso del cannabis por parte de adultos, estas tensiones con los tratados se han convertido en «el gran tabú» en los foros de alto nivel, como la UNGASS sobre drogas, donde obviamente están presentes, pero donde se evitan cuidadosamente. Distintos países y organismos internacionales tienen distintos motivos para evitar abordar tales tensiones. Pero las contravenciones de los tratados que podrían haber parecido meramente hipotéticas hace apenas unos años ya son una realidad hoy en día, y no desaparecerán como por arte de magia. Los gobiernos y el sistema de la ONU deberían estudiar seriamente diversas opciones para gestionar estos cambios normativos de forma que se ayude a modernizar el régimen de tratados de drogas en sí, y de este modo fortalecer los pilares de la ONU en materia de derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad, y el Estado de derecho.

Opciones para los Estados³

A más largo plazo, es recomendable que los tratados sean modificados, o que se adopte una nueva Convención Única, para que sean incorporados los cambios de perspectiva respecto de cómo abordar el problema de las drogas. No obstante, la realidad política es que, en este momento, la revisión de las convenciones de la ONU sería una auténtica pesadilla diplomática: las profundas contradicciones entre las opiniones de los propios Estados miembros, manifiestas en la UNGASS en abril del año 2016, hacen que sea difícil encontrar un nuevo consenso. Por lo tanto, es importante aprovechar al máximo el espacio de maniobra para la interpretación de los tratados y explorar posibili-

3. La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU, Estrategias para la reforma, Informe de TNI, GDPO, WOLA, MUCD, Transform, CDPC, Canadian HIV/AIDS Legal Network, ICHRDP, June 2016. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/la_regulacion_del_cannabis_y_los_tratados_de_drogas_web.pdf>.

dades para reformas jurídicas que no requieren un acuerdo por consenso entre todos los Estados parte. Para ello existen varias opciones, con mayor o menor probabilidad de éxito.

Ignorar o retirarse de los tratados

Un país puede retirarse de las convenciones de control de drogas de la ONU o simplemente descuidar la implementación de sus obligaciones. Esto parece como una solución fácil, pero hay grandes inconvenientes. La necesidad de conservar la legitimidad y eficacia del derecho internacional hace indeseable optar por vías que violen o debiliten tratados internacionales vinculantes. En este sentido, no sería deseable, por ejemplo, que los países descuiden sus obligaciones de los derechos humanos o se retiren de los tratados de no proliferación nuclear.

Retirada y readhesión con una reserva

Este procedimiento fue seguido por Bolivia después de intentar eliminar un artículo en la CU de 1961 que prohíbe el uso tradicional de la hoja de coca. Ese esfuerzo inicial de una enmienda, que requiere la aprobación de todas las partes, fue frustrado por las objeciones de varios países. Por lo tanto, Bolivia decidió retirarse de la Convención Única de 1961 para luego volver a adherirse con una reserva con respecto a las disposiciones de la hoja de coca. Esta estrategia resultó eficaz y fue aceptado por la ONU, dado que fueron presentadas solamente pocas objeciones; solamente en el caso que una tercera parte de los Estados partes (en este caso un mínimo de 62 países) se invalidaría el procedimiento. Esta misma medida sería posible con el cannabis, aunque es probable que en este caso más países plantearían objeciones y por lo tanto se frustrara esta estrategia. Sin embargo, la situación internacional está cambiando. La opción de seguir el ‘escenario Bolivia’ seguirá abierta, pero probablemente sería más eficaz en el caso de que fuera adoptada conjuntamente por varios países. Cuanto más países se unan, más improbable sea que otros formulen objeciones.

Modificación «inter se»

Otra opción es una modificación «inter se», una opción legal que figura en la Convención de Viena de 1969. En virtud del artículo 41, es posible que dos o más partes bajo ciertas condiciones, lleguen a un acuerdo que modifique el tratado solamente entre ellos. Un grupo de países afines puede hacer acuerdos entre ellos sobre ciertas reservas, manteniendo sin cambios sus obligaciones en virtud de tratados con otros países. Tal régimen de excepción puede ser el preludio para una futura reforma de los tratados en su totalidad.

Principio de incumplimiento

Todas las opciones anteriormente indicadas se pueden discutir y preparar. Sin embargo, a corto plazo, es recomendable que durante un tiempo los estados adopten el «principio de incumplimiento». La andadura hacia una futura modificación profunda de los tratados, o la promulgación de uno nuevo, vendría acompañada por un reconocimiento explícito de incumplimiento de los tratados. Esta opción de no confirmidad con los tratados exige que el «incumplimiento» se fundamente en determinados principios y derechos y que el Estado parte explicita las razones de su concreta política de drogas; cómo esto afecta el cumplimiento de los tratados; y, en particular, por qué todo ello es necesario para el cumplimiento de otras obligaciones legales y normativas internacionales. De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben dar prioridad a las obligaciones relativas a los derechos humanos por encima de sus compromisos derivados de las convenciones sobre drogas.

