



Ministerio Público  
de la Defensa  
República Argentina



## Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....  
Discusiones actuales en torno  
a la prohibición y regulación  
de los estupefacientes

---

## ÍNDICE

---

### SECCIÓN I. LÍNEA EDITORIAL

- 9 **La defensa de mujeres criminalizadas por la vigencia de una política pública prohibicionista frente al uso de cannabis con fines medicinales. Un abordaje con perspectiva de género**  
*Natalia Eloísa Castro*

### SECCIÓN II. EXPERIENCIAS NACIONALES

- 31 **Los particulares desafíos que enfrenta la defensa pública ante la judicialización de acciones en torno al cannabis para la salud.**  
*María Victoria Baca Paunero*
- 47 **El recorrido hacia el cultivo de Cannabis de uso medicinal: el reconocimiento del derecho de los pacientes a elegir su tratamiento**  
*Anabella G. Calvo y Lorena Lampolio*
- 63 **Estrategias de defensa para mujeres acusadas por delitos de drogas. Desafíos dogmáticos y probatorios**  
*Cecilia González*
- 77 **Criminalización de mujeres en contexto de narco criminalidad. Análisis de los casos Martínez Hassan y Rodríguez.**  
*Matías Gutierrez Perea*
- 101 **Avances, retrocesos y desafíos a doce años del Fallo “Arriola”**  
*Mariano Fusero*
- 119 **Reformas recientes en torno al cannabis. El impacto en la legislación en el camino a su regulación**  
*R. Alejandro Corda*
- 129 **Problematizaciones en torno al entramado punitivista desde una mirada transfeminista**  
*María Pía Ceballos y Josefina Alfonsín*
- 143 **Soldaditos: disputas de sentidos en torno a la participación de jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas en la ciudad de Rosario**  
*Eugenia Cozzi*

### SECCIÓN III. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- 161 **Políticas públicas en drogas: perspectiva de derechos humanos, salud pública y desarrollo humano sustentable. La experiencia de la regulación del mercado de cannabis en Uruguay.**  
*Milton Romani Gerner*

**173 La justicia social en la regulación de cannabis: propuestas para México**

*Zara Snapp, Jorge Herrera Valderrábano y Romina Vázquez*

**187 Contextos de privación de libertad frente a la criminalización del consumo de drogas. El caso de Bolivia**

*Gloria Rose Marie Achá*

**199 Balance de los desafíos y resultados de los modelos de regulación del cannabis en el Estado español**

*Xabier Arana*

**213 Presos en la nada. La detención de ecuatorianos en alta mar**

*Jorge Vicente Paladines*

#### **SECCIÓN IV. ENTREVISTA**

**231 “Tenemos que cambiar totalmente el paradigma”**

*Coletta Youngers*

*Revista del Ministerio Público de la  
Defensa de la Nación  
Nº16. Diciembre 2021*

*Editora:  
Stella Maris Martínez*

*Director:  
Gabriel Ignacio Anitua*

*Escriben:  
Natalia Eloísa Castro  
María Victoria Baca Paunero  
Anabella G. Calvo  
Lorena Lampolio  
Cecilia González  
Matías Gutierrez Perea  
Mariano Fusero  
R. Alejandro Corda  
María Pía Ceballos  
Josefina Alfonsín  
Eugenia Cozzi  
Milton Romani Gerner  
Zara Snapp  
Jorge Herrera Valderrábano  
Romina Vázquez  
Gloria Rose Marie Achá  
Xabier Arana  
Jorge Vicente Paladines  
Coletta Youngers*

*Coordinación:  
Julieta Di Corleto -  
Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia*

*Diseño y diagramación:  
Subdirección de Comunicación Institucional*

*Foto de tapa:  
“La vida en la selva” de Florencia Bohtlingk*

*El contenido y opiniones vertidas en los artículos de esta revista son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina*  
*Defensoría General de la Nación*

*[www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar)*

*ISSN 2618-4265*

Con gran satisfacción, tengo el agrado de presentar la edición número 16 de la Revista del Ministerio Público de la Defensa que aborda *Discusiones actuales en torno a la prohibición y regulación de los estupefacientes*. En esta oportunidad, distinguidas y distinguidos colegas de nuestra institución y de otros organismos nacionales e internacionales comparten sus reflexiones a propósito de la gestión penal y no penal de casos vinculados a diversos tipos de estupefacientes.

La presente edición, dedicada al análisis de diferentes aspectos de la regulación y prohibición de las drogas ilegalizadas, cuenta con la participación de operadoras/es jurídicos, académica/os, investigadora/es y personalidades destacadas de la sociedad civil involucradas en las múltiples aristas de esta problemática. A lo largo de la revista, se recorren los desafíos de la defensa pública en su intervención cotidiana en todo el territorio nacional. Asimismo, gracias a la palabra experta de profesionales de la región, España y Estados Unidos, la presente edición posibilita una mirada integral y comparada sobre la cuestión.

A los efectos de abordar tan diversos aspectos, la revista se divide en cuatro secciones. En la primera, una integrante de la institución explora los desafíos del ejercicio de la defensa pública con perspectiva de género en casos de mujeres criminalizadas por la ley de estupefacientes. En este primer trabajo, la autora traza puentes para comprender los efectos de las políticas prohibicionistas desde la perspectiva de derechos, en particular, del derecho a la salud. A partir de esta experiencia, se esbozan las líneas de trabajo de la institución desde una mirada situada, que conecta los distintos ámbitos de intervención de la defensa pública.

En la segunda sección, con la colaboración de expertas/os nacionales, se abordan posibles estrategias de defensa para personas imputadas por la ley n° 23.737 y los retos que se atraviesan en el litigio por el acceso al cannabis para su uso medicinal. En relación con el trabajo ante los tribunales penales, los artículos reflexionan sobre el impacto diferencial de las políticas prohibicionistas respecto de mujeres, travestis y trans y las herramientas legales disponibles para su defensa. Asimismo, analizan los avances y retrocesos en torno a la discusión sobre la tenencia de estupefacientes para consumo personal y, desde el mirador de las ciencias sociales, indagan sobre la participación de los jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas. En relación con el trabajo que se realiza ante los tribunales no penales, los trabajos aquí reunidos relevan el camino transitado para la regulación del uso del cannabis medicinal, pero también explican cómo se ha obstaculizado el acceso a la salud a través de instancias de judicialización. En línea con esta última cuestión, los textos también se detienen a analizar experiencias concretas del litigio.

En un contexto global que presenta algunas transformaciones en materia de políticas de drogas, el debate público da cuenta de las resistencias propias del paradigma prohibicionista como también de los nuevos problemas que se configuran ante diferentes formatos de regulación. Es por eso que, en la tercera sección de la revista, con las contribuciones de referentes internacionales, se pone el foco en las distintas realidades que atraviesan la región. En este acápite se indaga, desde la mirada de expertas/os de Uruguay, México, Bolivia, Ecuador y España, en

los debates vigentes sobre las políticas públicas en drogas, su gestión judicial, la criminalización y el encarcelamiento como respuesta.

Finalmente, en esta edición de la revista contamos con el invaluable aporte de Coletta Youngers, experta en políticas de drogas en América Latina y colaboradora en múltiples organismos de derechos humanos especializados en estas problemáticas. La agudeza de sus observaciones nos invita a profundizar nuestros análisis y nos marca el rumbo de nuevas indagaciones para evitar caer en un reduccionismo que abogue simplificada por la legalización, sin regulación.

En síntesis, los artículos que componen esta edición de la Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa abordan las complejidades, tensiones y desafíos que tiene la defensa pública en sus múltiples tareas vinculadas a las normativas sobre estupefacientes. Ante una temática que atraviesa a la sociedad desde distintos ángulos, espero que, una vez más, esta publicación genere nuevos espacios de encuentro y reflexión colectiva.

**Stella Maris Martínez**  
**Defensora General de la Nación**

# Balance de los desafíos y resultados de los modelos de regulación del cannabis en el Estado español

## Xabier Arana

*Doctor en Derecho, mención Doctor Europeus. Master en Criminología y Master en Sociología Jurídica. Profesor en el Grado de Criminología (UPV/EHU). Miembro del Grupo Consolidado de Investigación (2003-2021) de la UPV/EHU “Grupo de Investigación en Ciencias Criminológicas GICCAS”. Miembro del Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI).*

## I. Introducción

Aunque a veces pueda parecer que el cannabis es una sustancia prohibida desde tiempos inmemoriales, la realidad es muy diferente. No parece casual que, en lo que vamos del presente siglo, cada vez existan más países (Uruguay, Canadá, algunos Estados de Estados Unidos, que han implementado políticas públicas en materia de cannabis basadas en modelos diferentes al modelo prohibicionista, ya sea en el ámbito terapéutico y/o en el lúdico.

El presente texto pretende analizar los retos y las consecuencias de los modelos -en plural- de regulación del cannabis en España, desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad. Todo ello en un contexto donde, en las últimas décadas, aspectos externos a las políticas de drogas en el Estado español -la llamada crisis económica de principios del presente siglo, la coyuntura política de Cataluña, y la pandemia en torno al COVID-, han repercutido en que las políticas alternativas en materia de cannabis no tuvieran el protagonismo previsto en la agenda política.

## II. Desafíos y resultados de los modelos de regulación del cannabis en el Estado español

Se tiene constancia del uso del cannabis en la península ibérica desde el Neolítico, aunque su empleo no tuvo gran relevancia hasta después de la invasión musulmana. Entre finales del siglo XIX y principios del siglo pasado, el cannabis supuso una más que interesante fuente de riqueza en ámbitos tan diversos como el agrícola, el industrial, e incluso en el terapéutico, donde la farmacopea recogía la utilización de esta sustancia con tal finalidad (Arana y Usó, 2017). A los pocos años de la inclusión del cannabis en los convenios internacionales, en plena Segunda República entró en vigor la Ley de Vagos y Maleantes (1933) donde era posible declarar en estado peligroso a las personas ebrias y toxicómanas habituales y, en consecuencia, podían ser sometidas a medidas de seguridad. No obstante, esta medida prácticamente no se llegó a implementar.

En los años siguientes a la finalización de la denominada Guerra Civil española (1939), una parte de los consumos de cannabis, al ser utilizados por un importante sector de los miembros del ejército sublevado en África, estuvieron tolerados por el franquismo. Sin embargo, no era una sustancia que estaba bien vista socialmente. Para la década de los años cincuenta el cannabis se había extendido en algunas grandes capitales y en ciudades meridionales, sobre todo en ambientes marginales.

### II.1. Década de los años sesenta

El franquismo aprovechó el rebufo de la aprobación, en el año 1961, de la Convención Única sobre estupefacientes<sup>1</sup> para, por un lado,

---

<sup>1</sup> Esta Convención es uno de los pilares básicos del prohibicionismo moderno en materia de estupefacientes.

potenciar una tímida colaboración con Naciones Unidas -cuando la Organización Mundial de la Salud solicitó al Gobierno español su colaboración para reducir la entrada de cannabis desde Marruecos con destino a otros países europeos-. Por otro lado, se llevó a cabo la ratificación española de dicho convenio y, finalmente, en el ámbito legislativo se promulgó la Ley 17/1967 sobre estupefacientes que, en su artículo 22 hace referencia a que no se permitirán otros usos de los estupefacientes que los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados con arreglo a dicha ley.

### II.2 Década de los años setenta

La presente década fue bastante convulsa en lo político y en lo social. La muerte del dictador Franco en noviembre de 1975 generó fuertes tensiones entre los partidarios de la dictadura y quienes luchaban por los derechos y libertades propias de una democracia. Como la prohibición y la represión se identificaba con la dictadura, cuando murió Franco la desobediencia civil vinculada a los consumos de cannabis empezó a ser bastante más visible: en este periodo aumentaron los consumos de cannabis, influenciados por el movimiento hippie y por personas que habían realizado el servicio militar en el norte de África.

Desde el punto de vista legislativo, antes de la muerte del dictador, se aprobó la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social (1970), y se llevó a cabo una reforma del Código Penal (CP) que afectó a los delitos contra la salud pública (1971). Entre los estados peligrosos previstos en la ley se mencionaban a los ebrios habituales, a los toxicómanos (artículo 2, 7), así como a quienes promovieran o realizaran tráfico ilícito de estupefacientes; fomentaran los consumos de estas sustancias; fueran dueños, empresarios, gerentes, administradores o encargados de locales o establecimientos en

los que, con su conocimiento, se permitiera o favoreciera dicho tráfico o consumo; o poseyeran ilegalmente estupefacientes (artículo 2, 8).

La reforma del artículo 344<sup>2</sup> del CP, en el año 1971, estuvo influenciada por la ratificación del Estado español de la Convención Única de 1961, por tanto, claramente enmarcada en una política criminal prohibicionista. En un solo artículo se criminalizó todo el ciclo relacionado con este tipo de sustancias y se permitió un fuerte arbitrio judicial debido a que se podía aumentar o disminuir un grado la pena básica, teniendo en cuenta las circunstancias del hecho y del culpable. Se disponía de un ámbito penológico muy amplio, que podía oscilar desde los seis meses hasta los veinte años de prisión.

### II.3 Década de los años ochenta

Desde finales de los años setenta hasta mediados de los ochenta, se produjo en el Estado español una fuerte recesión económica con

su correspondiente destrucción de empleo, derivada de una brutal reconversión industrial. Supuso la pérdida de casi dos millones de puestos de trabajo fijos, condicionó seriamente la incorporación de jóvenes al mercado laboral, y generó un aumento de los problemas y tensiones sociales (Pallarés, 2003).

Es en ese contexto donde el discurso prohibicionista sobre *la droga* -en singular e incluyendo solamente a las drogas denominadas ilegales: cannabis, heroína y cocaína-, empezó a tener un protagonismo muy significativo. A partir de la segunda mitad de los años setenta, los consumos de cannabis fueron aumentando y la heroína comenzó a consumirse en círculos muy pequeños. En la primera mitad de los años ochenta entraron en contacto de manera significativa con esta última sustancia personas provenientes de los sectores más marginales de la sociedad que, al no tener recursos económicos propios para poder pagar el alto precio de la heroína, recurrieron a diferentes estrategias para conseguir esos recursos: robos en domicilios, robos de coches, atracos a sucursales bancarias o a farmacias, tráfico de estupefacientes (generalmente cannabis, pero también heroína). En torno a este tipo de delitos se produjo una fuerte reacción social y política centrada en la droga, además de una identificación de la heroína con la marginación (Romaní, 1999), y una equiparación entre *droga e inseguridad ciudadana*. *La droga* ocupaba el primer lugar en el campo de los problemas de la sociedad española, seguida del paro y del terrorismo.

En el ámbito legislativo se llevaron a cabo dos reformas del CP en los años ochenta. La primera se produjo en el año 1983, cuando todavía escasamente habían transcurrido seis meses desde que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganara las elecciones generales de octubre de 1982. Esta reforma se insertó dentro de la "Reforma urgente y parcial del CP", donde se hizo un esfuerzo para suprimir

2 Según este art., "Los que ilegítimamente ejecuten actos de cultivo, fabricación, elaboración, transporte, tenencia, venta, donación, tráfico en general, de drogas tóxicas o estupefacientes o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten su uso serán castigados con las penas de prisión mayor y multa de 5.000 a 250.000 pesetas (de 30,05 a 1.502,53 euros).

El facultativo que con abuso de su profesión prescribiera o despachare tóxicos o estupefacientes será castigado con las mismas penas e inhabilitación especial.

Los Tribunales, atendidas las circunstancias del culpable y del hecho, podrán imponer la pena inferior o superior en un grado, según proceda.

En los casos de extrema gravedad y cuando los hechos se ejecuten en establecimiento público, los Tribunales, teniendo en cuenta las circunstancias del hecho y del culpable, podrán decretar la medida de clausura del establecimiento de un mes a un año.

Las condenas de Tribunales extranjeros por delitos de igual entidad a los previstos en este artículo producirán ante los españoles los mismos efectos que las de éstos, en cuanto a lo establecido en el número 15 del artículo 10 de este Código."

los más graves defectos del artículo 344 del CP de la época. Fue una reforma en un marco claramente prohibicionista, con evidentes mejoras a la situación anterior. Se consiguió, por un lado, una restricción más correcta de las conductas prohibidas; por otro lado, se diferenció entre sustancias que causan grave daño a la salud (heroína, cocaína, etc.) y las que no (cannabis y otras); y finalmente, se concretaron los agravantes aplicables a cada caso. Estas mejoras contribuyeron a la limitación del arbitrio judicial que existía hasta esta reforma.

Cuando prácticamente no habían transcurrido cinco años de la reforma de 1983, sin tiempo para evaluar estas políticas públicas, se produjo la reforma de 1988 del CP en materia de estupefacientes, denominada también *contrarreforma*, por las diferencias considerables que tenía respecto a la reforma anterior. Curiosamente, era el Grupo Socialista quien mantenía la mayoría en el Congreso y el presidente del Gobierno continuaba siendo la misma persona. Este cambio tan brusco de la política criminal española fue posible porque, entre otros motivos, los medios de comunicación presentaron la reforma como una “despenalización de las drogas”, hubo una mayor presión de los organismos internacionales para que se modificara la reforma por el “mal ejemplo” que suponía para Europa, un cambio en las posturas defendidas por los partidarios de izquierda ante las drogas -en un intento de no dejarse ganar el terreno por la derecha-, y la aprobación del Plan Nacional sobre Drogas (PNSD) (1985) que se presentó con voluntad de endurecimiento de la represión penal (González Zorrilla et ál. 1989: 52).

En la segunda parte de esta década, el temor al contagio del VIH supuso el comienzo del descenso del consumo de heroína por vía intravenosa. Los casos de VIH y de Sida que se dieron durante esta década en personas que consumían heroína, no lo fueron por la sustancia en sí sino por el consumo realizado en el

contexto de una política prohibicionista que no permitía a estas personas utilizar jeringuillas y otros materiales esterilizados. La marginación a la que fueron sometidas estas personas, junto con la falta de implantación de políticas y de programas de reducción de daños, sobre todo dentro de las prisiones, tuvo consecuencias nefastas sobre la salud pública.

#### II.4 Década de los años noventa

Las aportaciones del Grupo Igia a la hora de *Repensar las drogas* (González Zorrilla et al., 1989), la propuesta del Grupo de Estudios de Política Criminal,<sup>3</sup> *la salida del armario* de personas usuarias de cannabis que reivindicaban la potestad de plantar cannabis para sus propios consumos, la actitud crítica de un sector de los profesionales del ámbito socio-sanitario -que impulsaron políticas y programas de reducción de daños-, y del ámbito universitario, así como la publicación de libros y de alguna que otra revista cannábica, supusieron un impulso significativo para que, a lo largo de esta década, un sector cada vez mayor de la población tuviera una mentalidad y unas prácticas más abiertas hacia el cannabis y hacia las personas consumidoras de esta sustancia. Todo ello, en un entorno institucional prohibicionista liderado por el PNSD, donde la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD) se encargaba de propagar en los medios de comunicación la consigna “Di NO a la droga”.

Durante este período se aprobaron en el ámbito penal una reforma del CP (1992) y un nuevo CP (1995) y, en el ámbito administrati-

<sup>3</sup> Se constituyó como un grupo de trabajo permanente en el año 1989. Desde entonces, se dedica a desarrollar e impulsar investigaciones y propuestas político-criminales a partir de presupuestos progresistas. Tres años después de su constitución, presentaron una política criminal alternativa en materia de drogas, que abarca todas las sustancias.

vo, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. La reforma del CP de 1992, recogió algunos preceptos de la Convención de Viena de 1988, así como directivas comunitarias para afrontar el denominado blanqueo de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas. El nuevo CP (1995) siguió la línea continuista de la reforma de 1988. Entre sus novedades más significativas, por un lado, se creó la eximente por intoxicación tanto de drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, o bebidas alcohólicas, en el momento de cometer la infracción; por otro lado, introdujo las medidas de seguridad para personas que estuvieran en una situación de intoxicación plena por consumos de las sustancias citadas; y, finalmente, se amplió, aunque no suficientemente, la suspensión de la ejecución de la pena de prisión para personas drogodependientes.

La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (1992) – que estuvo vigente desde ese año hasta el año 2015- regulaba administrativamente diversos aspectos relacionados con la seguridad ciudadana. Consideró *infracciones graves contra la seguridad ciudadana* el consumo, la tolerancia y la tenencia de este tipo de sustancias, aunque no estuviera destinada al tráfico. También contempló la posibilidad de suspender las sanciones impuestas por estos hechos si la persona infractora se *sometiera* a tratamiento de deshabitación.

La *Asociación Ramón Santos de Estudios del Cannabis* (ARSEC), fundada a principios de los años noventa, llevó a cabo una plantación de cannabis para un centenar de personas socias. La Guardia Civil incautó las plantas sin la correspondiente orden judicial y varios miembros fueron acusados de tráfico de drogas. La Audiencia provincial de Tarragona los absolvió, pero la Fiscalía recurrió al Tribunal Supremo (TS) que los condenó a penas de cuatro meses y un día de prisión, y al pago de una multa de tres mil euros (Parés y Bouso 2015).

Este hecho animó a la *Asociación Kalamu-*

*dia* a repetir la experiencia en Euskadi, donde plantó unas seiscientas plantas para unas doscientas personas socias, en el año 1997. Entre las personas participantes había miembros del Parlamento Vasco, sindicalistas, artistas, etcétera. Todo ello, en un contexto donde existía ya una campaña en contra de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (1992) que sancionaba la tenencia y el consumo en público. El lema de la campaña era “contra la prohibición, me planto”.

Basándose en este tipo de experiencias, y en el informe realizado por Juan Muñoz y Susana Soto para la Junta de Andalucía, donde se hacía referencia a la posibilidad de obtener cannabis para el uso terapéutico respetando el marco legal, se puso en marcha el recurso de los *Clubes Sociales de Cannabis* (CSC), no como la propuesta ideal sino como la que tenía más posibilidades de ajustarse al marco legal (Barriuso, 2012:181).

## II.5 Primera década del siglo XXI

En este período hubo un gran auge de la cultura cannábica y un mayor protagonismo de los CSC que se fueron extendiendo por todo el Estado español. La *Federación de Asociaciones Cannábicas* (FAC), partidaria de un modelo cooperativista entre las personas socias para que éstas pudieran acceder al cannabis sin pasar por el mercado ilegal, desempeñó una labor de sensibilización, coordinación y puesta en práctica del modelo de CSC muy destacado.

En el ámbito español, algún miembro del Gobierno central, diversos parlamentos autonómicos y plenos municipales, así como diversas asociaciones de pacientes diagnosticados de cáncer y de otras patologías, manifestaron la conveniencia o la necesidad de poder acceder al cannabis terapéutico. Sin embargo, durante años, no ha existido un apoyo claro de las instituciones con compe-

tencias para ello (Arana, 2019). En este contexto, los CSC prestaron servicio de colaboración y ayuda a las personas que se asociaron por motivos terapéuticos.

## II.6 Segunda década del siglo XXI

Esta década ha sido especialmente intensa en relación a las políticas en materia de cannabis. En los inicios de la década, gran parte de los CSC tenían el presentimiento o la convicción de que existía una cierta permisividad tácita para poder plantar cannabis para el autoconsumo de las personas socias, muchas veces avaladas por sentencias absolutorias, por dictámenes jurídicos de catedráticos de universidad, por la incipiente regulación de algunas comunidades autónomas, y por su regulación parcial en ordenanzas municipales. Posteriormente, la aplicación de la Instrucción 2/2013 de la Fiscalía General del Estado “sobre algunas cuestiones relativas a asociaciones promotoras del consumo de cannabis”, la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (2015), así como las sentencias condenatorias del TS y los criterios aportados por el Tribunal Constitucional (TC), han mermado fuertemente las expectativas anteriormente generadas.

No ha sido ajeno a este fenómeno la compleja realidad que se cobijaba bajo el paraguas de CSC: lo que empezó siendo, en la década anterior, asociaciones de personas consumidoras de cannabis que, entre sus objetivos, también estaba el plantar cannabis para sus consumos, luego abarcó realidades muy diferentes. Por un lado, abarcó pequeños grupos de personas que tenían una relación de cuadrilla, con el interés de plantar cannabis de buena calidad a buen precio. Por otro lado, abarcó clubes donde, además del interés del grupo anterior, también tenían una actitud militante para cambiar la legislación prohibi-

cionista<sup>4</sup>. Finalmente, había clubes donde las personas socias se parapetaban en la denominación de CSC para hacer negocio con la venta de cannabis.<sup>5</sup>

Desde mediados de los años noventa hasta la mitad de la segunda década del siglo XXI, la mayoría de autos y sentencias judiciales donde estaban implicadas personas pertenecientes a CSC no consideraban ilícitas las labores realizadas por este tipo de asociaciones. No obstante, en tres sentencias de audiencias provinciales donde fueron absueltas personas pertenecientes a CSC, tras el correspondiente recurso realizado por la Fiscalía, los tres casos llegaron al TS. Éste condenó en los tres casos por entender que existía un riesgo real y patente de difusión del consumo<sup>6</sup> (Muñoz Sánchez 2015). En las tres sentencias el TS apreció error de prohibición vencible y las personas fueron condenadas a penas de prisión no muy elevadas, y a penas de multa bastante considerables. La Fiscalía solicitó castigo por pertenencia a organización criminal, pero el TS no constató ningún indicio en ese sentido. La primera de las sentencias (*Caso Ebers*, STS 484/2015, de 7 de septiembre) tuvo tres votos particulares y las personas condenadas acudieron al TC en demanda de amparo de sus derechos fundamentales. En Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 14 de diciembre de 2017 el TC, tras admitir que se había producido la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho de defensa -porque el TS no había escuchado a las personas recurrentes-, remitió las actuaciones al TS para que subsanara dicha

4 La inmensa mayoría de estos CSC formaban parte de la FAC.

5 En torno al año 2011 se originó en Barcelona un *boom* cannábico. Gran parte de los denominados CSC se desvincularon del modelo de la FAC y empezaron a funcionar sin atenerse a la jurisprudencia (Martínez Oró 2015: 108).

6 Caso Ebers, Caso Three Monkeys, y Caso Pannagh.

objeción constitucional. Ello supuso que, en este caso, como en los otros dos, las condenas fueron anuladas (Arana 2018).

Esta década ha sido muy prolífica, no tanto en legislación penal -, sino en normativa administrativa, sobre todo en el ámbito autonómico y local. En el año 2015 se aprobó la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, conocida popularmente como “Ley Mordaza”, que, en materia de sustancias estupefacientes, supone una línea continuista con la ley del mismo nombre de 1992, aunque se amplían las sanciones de determinados comportamientos, por ejemplo, el traslado de personas consumidoras a algún lugar para facilitar que éstas tengan acceso a este tipo de sustancias, o por plantar cultivos ilícitos de estas sustancias en lugares visibles al público. Este tipo de sanciones se centran en las personas consumidoras de cannabis, como aparece recogido en próximas hojas de este texto.

En el ámbito autonómico se ha aprobado diferente normativa para la regulación del cannabis. En el presente texto nos centraremos en tres legislaciones por el recorrido que han tenido: la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, la Ley 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi; y la Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tanto la Legislación del Parlamento Foral Navarro como la Legislación del Parlamento Catalán, fueron declaradas inconstitucionales por el TC, al considerar que invadían competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal. La normativa vasca no estaba centrada en regular los CSC sino que era una norma que abordaba globalmente la legislación en materia de adicciones y, en su artículo 83.1, posibilita la regulación de las asociaciones cannábicas mediante reglamen-

to. También fue recurrida ante el TC por entender el Presidente del Gobierno Central que ese artículo invadía competencias del Estado en legislación de productos farmacéuticos, en legislación penal y en seguridad jurídica. El TC, tras admitir el trámite de dicho recurso, declaró en STC 08/03/2018 que, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia para regular las asociaciones cannábicas por vía reglamentaria, como se recoge en el citado artículo de esa ley, siempre que se circunscriba este reglamento a la colaboración con la administración en labores de prevención y de reducción de daños, y no exceda de los criterios expuestos en la STS del 14/12/2017. Actualmente se está elaborando un reglamento para regular las asociaciones cannábicas en esta comunidad, aunque el margen que se dispone está bastante limitado por las sentencias del TS y del TC en esta materia.

Algunos municipios disponen de ordenanzas municipales (Girona, Donostia – San Sebastián, etc.) donde se regulan competencias municipales en torno a las asociaciones cannábicas, por ejemplo, las características que deben tener los locales destinados a este tipo de asociaciones. Han supuesto un reconocimiento institucional a las mismas y, por parte de las asociaciones, un compromiso de cumplir la legalidad vigente (en materia de seguridad, salubridad e higiene) y, también, colaborar con el municipio en labores de prevención y de reducción de daños. La ordenanza municipal de Donostia – San Sebastián fue aprobada en el año 2014 y, tres años después, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco consideró que era legal. Posteriormente, la Abogacía del Estado recurrió ante el TS esta decisión y, en 2019, el TS anuló esta ordenanza municipal por considerar que un Ayuntamiento no es competente en esta materia.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <https://www.diariovasco.com/san-sebastian/supremo-clubes-cannabis-ordenanza-ayuntamiento-donos->

El alcalde de Rasquera, pequeño pueblo agrícola de Cataluña, presentó en el año 2012 un plan anticrisis donde se incluía la creación de una empresa pública para la investigación del cannabis que, entre otras actividades, tenía previsto el cultivo de esta sustancia para un CSC de Barcelona con cinco mil personas socias. Aunque en el municipio se convocó un *referéndum*, aprobado por el 56% del vecindario, la medida no se llevó a la práctica porque un juez, a petición de la fiscalía “invalidó el contrato entre el municipio y el CSC” (Parés y Bouso, 2015: 34).

Hoy en día, la demanda social para la regulación del cannabis terapéutico está respaldada por la inmensa mayoría de la sociedad española. Ha sido impulsada por pacientes que han visto mejorada su calidad de vida tras consumir cannabis pautada por profesionales de la salud. Más de una cuarentena de países tiene regulado el uso terapéutico de esta sustancia. Incluso la recomendación realizada por la Organización Mundial de la Salud, en diciembre de 2020, para que el cannabis salga de la Lista IV de la Convención Única sobre estupefacientes, ha sido un nuevo estímulo en un proceso que es imparable. En la primera quincena de junio, el Congreso de los Diputados se pronunció a favor de la creación de una subcomisión para experiencias de regulación del cannabis para uso terapéutico. Más recientemente, el PSOE ha anunciado que, en su 40º Congreso el PSOE, previsto para otoño de 2021, debatirá un marco legal para el uso del cannabis medicinal en España, a través del Sistema Nacional de Salud y con prescripción médica.<sup>8</sup>

Todas estas cuestiones permiten ser mo-

deradamente optimistas para un cambio legislativo que posibilite, más pronto que tarde, una regulación terapéutica del cannabis, en un país donde ya existen más de veinte plantaciones de cannabis con la correspondiente licencia de la Agencia Española del Medicamento, para cultivar cannabis destinado al uso terapéutico que, hoy en día, también se está exportando a otros Estados.

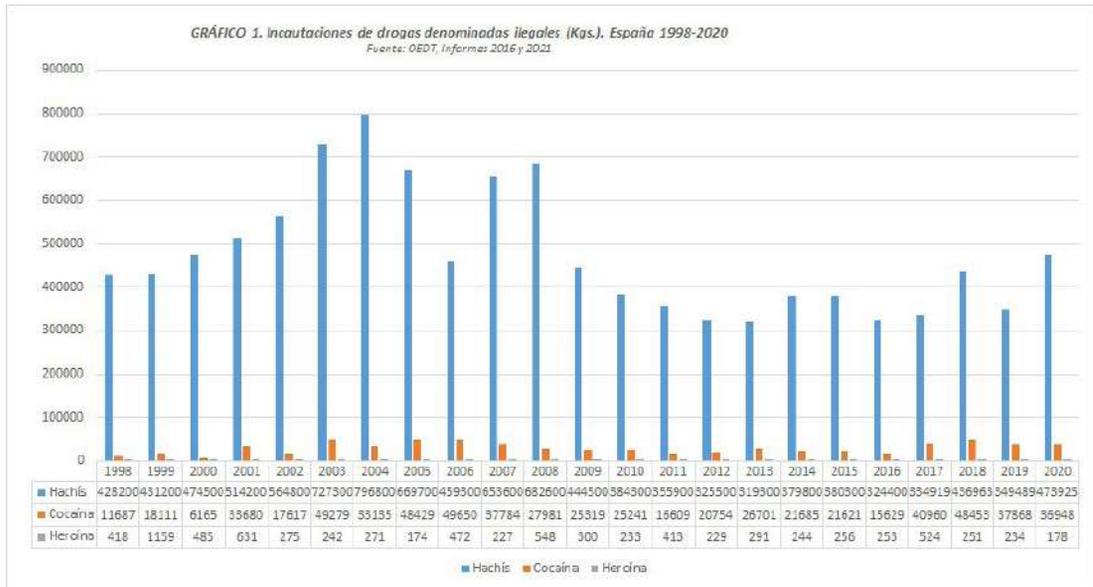
### III. Consecuencias

Los datos sobre incautaciones de sustancias denominadas estupefacientes, detenciones, y sanciones administrativas por consumos y/o tenencia de las mismas, evidencian un enorme protagonismo del cannabis y de las personas que lo consumen. Un breve análisis de los decomisos llevados a cabo por los cuerpos policiales entre 1998 y 2020 (Gráfico 1), demuestran que el cannabis es la sustancia que más toneladas se incautan en el Estado Español. La cercanía con el norte de África ha servido para que una gran parte del hachís producido en Marruecos que llega a países de la Unión Europea, pase por la península ibérica. En estos veintitrés años se incautaron un total de 11.591.110 kg. de hachís, cocaína y heroína. Si analizamos por sustancias, el 94,13% correspondió al hachís, un 5,79% a la cocaína, y apenas un 0,07% de los decomisos fueron de heroína.

---

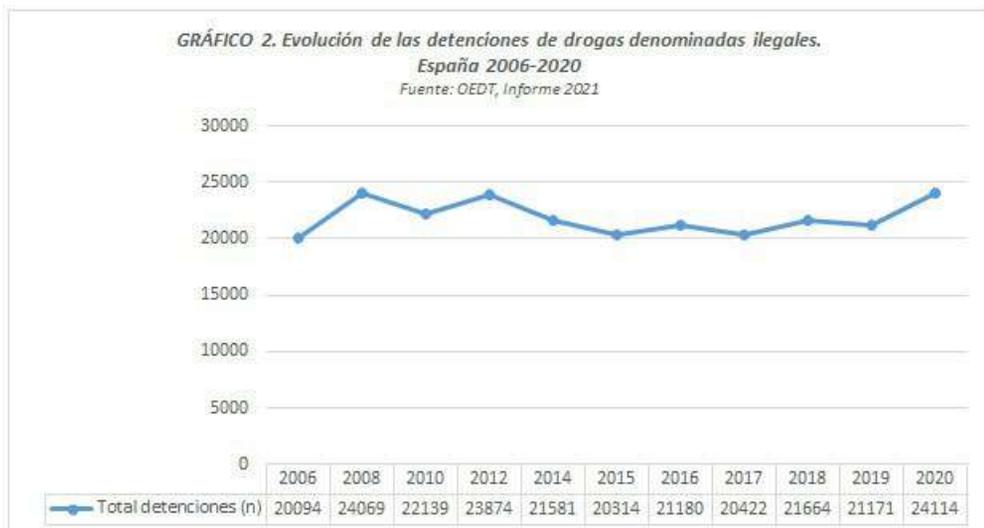
tia-20190307175219-nt.html

8 [https://www.lasexta.com/noticias/nacional/psoe-plan-teara-marco-legal-uso-cannabis-medicinal-espana-proximo-congreso\\_2021072360fade55481ef900018a6724.html](https://www.lasexta.com/noticias/nacional/psoe-plan-teara-marco-legal-uso-cannabis-medicinal-espana-proximo-congreso_2021072360fade55481ef900018a6724.html)



Si indagamos en el número de personas detenidas por traficar con las citadas sustancias, desde el año 2006 hasta el año 2020 (Gráfico 2), se observa una oscilación entre

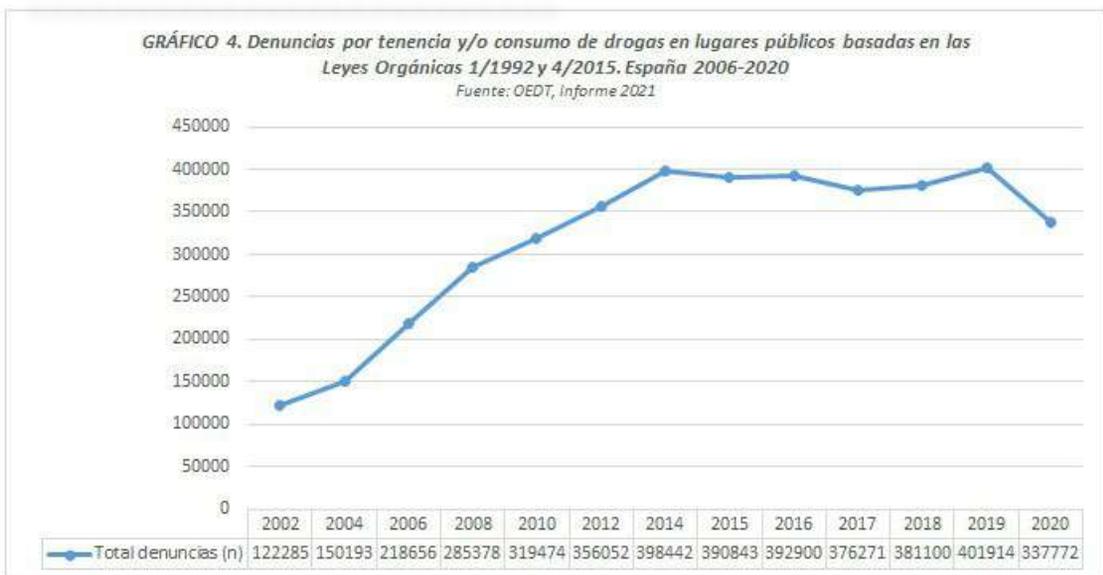
20.000 y un poco más de 24.000 personas. De las cuales, si exceptuamos el año 2006, en los siguientes años, los derivados cannábicos suponen un porcentaje entre el 50% y el 60% (Gráfico 3).





Otro aspecto a tener en cuenta para analizar la política prohibicionista en lo que vamos de siglo, es el análisis de las sanciones administrativas impuestas por consumo o tenencia de estas sustancias, según la legislación en materia de protección de la seguridad ciudadana, de 1992 y 2015. Desde el año 2002 (con 122.285 sanciones) hasta el año 2014 (con 398.442 san-

ciones), las sanciones impuestas se incrementaron en más del triple. Con la reforma de la Ley del 2015, continuaron en cifras bastante similares, siempre superiores a las 350.000 denuncias, si exceptuamos el año 2020 -previsiblemente achacable a los meses de confinamiento que se vivieron en el Estado español por la pandemia de COVID- (Gráfico 4).



Si comparamos de todas estas sanciones administrativas el porcentaje que están relacionadas con sustancias cannábicas o con otras sustancias, desde el 2006 hasta el 2020 (Gráfico 5), excepto en los años 2006 (77%) y 2020 (74%), ocho de cada diez denuncias o más fueron por cannabis.

sustancia no tenía efectos terapéuticos (por ese motivo estaba incluida en la Lista IV de la Convención Única sobre estupefacientes de 1961), cuestión ésta que recientemente ha sido desmentida por la Organización Mundial de la Salud al reconocer oficialmente las propiedades medicinales del cannabis.<sup>9</sup> Los datos recogidos en los gráficos anteriores demues-



En el Estado español el cannabis ha sido –y en gran medida todavía hoy lo es– el hilo conductor de la política prohibicionista. Durante los años ochenta compartió protagonismo con la heroína y, posteriormente, con la cocaína. El cannabis ha sido utilizado durante décadas en el Estado español, y en otras partes del mundo, para amplificar desmesuradamente los procesos disciplinarios generados por la política prohibicionista, en amplios sectores de la población, con la finalidad de que no salgan –o que vuelvan– al redil. No solo ha servido para intentar disciplinar a jóvenes y no tan jóvenes en su no consumo, sino también para pregonar de manera falsaria que esta

tran que, en el Estado español, una parte significativa del control social formal se centra en actividades en torno al cannabis.

Si alguien tenía la expectativa de que un cambio de modelo de regulación del cannabis iba a ser posible por vía jurisprudencial, este camino no da mucho más de sí, a pesar de encontrarnos en un proceso avanzado de normalización social de la sustancia y de las personas que la consumen.

<sup>9</sup> “La ONU reconoce oficialmente las propiedades medicinales del cannabis”. <https://elpais.com/sociedad/2020-12-02/la-onu-reconoce-oficialmente-las-propiedades-medicinales-del-cannabis.html>

Actualmente el *imaginario social* sobre estupefacientes en el Estado español ha cambiado sustancialmente respecto a los años ochenta. En aquella época estaba relacionado con “el temor y la inseguridad” relacionados con la *epidemia de heroína*. Hoy en día, está conformado por diferentes componentes que le otorgan “un cierto grado de complejidad” donde “se matizan” los problemas producidos en torno a este tipo de sustancias. Nos encontramos, por tanto, frente a un imaginario social de doble vínculo, rigor y tolerancia, porque las drogas siguen siendo “malas” (Comas, 2019: 306-307).

Aunque el imaginario social “es lo que es y no puede ser desmentido (...) sí puede ser transformado” (Comas, 2019: 308-309), siempre que se disponga de recursos o poder suficientes, y con relatos alternativos. En caso del fenómeno del cannabis, durante el presente siglo se ha dispuesto de recursos provenientes de diversos sectores -cannábico, universidad, e incluso institucional- que han contribuido a un conocimiento mucho más amplio y real que el aportado desde la política prohibicionista y, además, han generado propuestas alternativas concretas para regular el cannabis terapéutico y también el lúdico. Además de la propuesta alternativa presentada por el Grupo de Estudios de Política Criminal (1992), en los últimos diez años han sido presentadas en España varias propuestas alternativas de regulación del cannabis.

Entre estas propuestas está la presentada por el Grupo de Estudio de Políticas sobre el Cannabis (GEPCA 2017), que tiene como objetivo elaborar y presentar un modelo de política pública sobre el cannabis que deje atrás las estrategias prohibicionistas. Además de la regulación del uso terapéutico, propone tres vías complementarias para que las personas mayores de edad puedan acceder a la sustancia: a) mercado regulado, b) asociaciones de personas usuarias de diferentes tipos, y c) autocultivo.

Otra propuesta es la defendida por Regulación Responsable (RR), basada en cinco pilares (Regulación Responsable 2016): 1) autocultivo; 2) cultivo colectivo y clubes sociales de cannabis; 3) comercio con licencia; 4) educación para un consumo responsable; y 5) acceso al cannabis terapéutico.

Estas dos propuestas no agotan todas las alternativas presentadas en el ámbito estatal, no obstante, son una muestra significativa de las diferentes alternativas presentadas últimamente en España, cuyo eco también ha tenido su repercusión en el Parlamento Español. Después del verano de 2021, el esfuerzo realizado fundamentalmente por los grupos de izquierda del Congreso de los Diputados –a excepción del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)-, ha servido para que la cuestión de la regulación del cannabis esté ya en la agenda política (Hermida 2021). Esperemos que la inercias generadas por las propuestas existentes en el Estado Español, junto con la implementación de políticas públicas en otros países (Uruguay, Canadá, algunos Estados de Estados Unidos, etc.), sean un estímulo decisivo para adaptar la legislación en materia de cannabis a la realidad social de un Estado social y democrático de Derecho.

## Bibliografía

Arana, Xabier. 2012. *Drogas, legislaciones y alternativas. De los discursos de las sentencias sobre el tráfico ilícito de drogas a la necesidad de políticas diferentes*. Donostia: Gakoa.

Arana, Xabier. 2017. “Las políticas de drogas en el Estado social y democrático de Derecho”. En: *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*, GEPCA, 8: 264-282. Barcelona: Bellaterra.

Arana, X. 2018. “Progresiones y regresio-

nes –en materia legislativa y jurisprudencial-, y la necesidad de una propuesta sobre un nuevo modelo de regulación del cannabis: el caso español en la presente década”. En: *Drogas, desafíos contemporáneos*, 18: 431-461. Brasil: Editora D’Plácido, 431-461.

Arana, Xabier. 2019. *La regulación del cannabis en Europa: Informe sobre España*. Ámsterdam: TNI, (febrero 2019) 1-20. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/spain\\_spanish.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/spain_spanish.pdf)

Arana, Xabier y Juan Carlos Usó. 2017. “Las políticas sobre regulación del cannabis en España, y su relación con el contexto internacional”. En: *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*, GEPCA, 1: 33-62. Barcelona: Bellaterra.

Ararteko. 2012. *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.

Barriuso, Martín. 2012. “Ni prohibición ni mercantilización: buscando el equilibrio en la regulación legal del cannabis”. En: *Cannabis: usos, seguridad jurídica y políticas*. 166-181. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.

Comas, Domingo. 2017. “Las nuevas políticas de control del cannabis”. En: *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*, GEPCA, 5: 197-216. Barcelona: Bellaterra.

Comas, Domingo. 2019. *Drogas y delitos: aproximación criminológica a las sustancias psicoactivas*. Madrid: Síntesis.

Díez Ripollés, José Luis y Juan Muñoz Sánchez. 2012. “Licitud de la autoorganización del consumo de drogas”. *Jueces para la Democracia*, 75: 49-77.

GEPCA. 2017. *Cannabis: propuesta de un nuevo modelo de regulación*. Barcelona: Bellaterra.

González Zorrilla, Carlos, Jaume Funes, Sergi González, Inma Mayoly Oriol Romaní. 1989. *Repensar las drogas. Hipótesis de la influencia de una política liberalizadora respecto a las drogas, sobre los costes sociales, las pautas de consumo y los sistemas de recuperación*. Barcelona: Grup Igia.

Grupo de Estudios de Política Criminal. 1992. *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas*. Málaga: Grupo de Estudios de Política Criminal.

Hermida, X. 2021. “El no a legalizar el cannabis une al PSOE con la Derecha”. <https://elpais.com/sociedad/2021-10-19/video-en-directo-el-congreso-debate-la-regulacion-del-cannabis-propuesta-por-mas-pais.html>

Lamo de Espinosa, Emilio. 1989. *Delitos sin víctima. Orden social y ambivalencia moral*. Madrid: Alianza Universidad.

Martínez Oró, David Pere. 2015. “Clubes sociales de cannabis: normalización, neoliberalismo, oportunidades políticas y prohibicionismo”. *Clivatge*, 3: 92-112.

Muñoz Sánchez, Juan. 2015. “La relevancia penal de los clubes sociales de cannabis. Reflexiones sobre la política de cannabis y análisis jurisprudencial”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 17-22: 1-50.

OED. 2001. *Informe 4*. Madrid: Ministerio del Interior.

OEDT. 2015. *Informe 2016*. Madrid: Ministerio de Sanidad.

**XABIER ARANA**

OEDT. 2021. *Informe 2021*. Madrid: Ministerio de Sanidad.

Pallarés, Joan. 2003. "Las drogas en la sociedad contemporánea". En: *Drogas, Sociedad y Ley*, 135-157. Bilbao: Universidad de Deusto.

Parés, Òscar y José Carlos Bouso. 2015. "Hacer de la necesidad, virtud. Políticas de drogas en Cataluña, de la acción local hacia el ámbito global". En: *Lecciones en Políticas sobre Drogas*. Budapest: Open Society Foundation.

Ramos, José Antonio, y José Carlos Bouso. 2017. "Uso terapéutico". En: *Cannabis, de los márgenes a la normalidad. Hacia un nuevo modelo de regulación*, GEPCA, 6: 217-221. Barcelona: Bellaterra.

Regulación Responsable. 2017. *Los 5 pilares de una regulación integral del cannabis*. [http://www.regulacioncannabis.org/descargas/70/pdf\\_5\\_PILARES\\_REGULACION.pdf](http://www.regulacioncannabis.org/descargas/70/pdf_5_PILARES_REGULACION.pdf)

Romaní, Oriol. 1999. *Las drogas: sueños y razones*. Barcelona: Ariel

USO, Juan Carlos. 2017. "Cannabis en España. Continuidades y puntos de inflexión históricos". En: *Las sendas de la regulación en España*, 1: 33-44. Barcelona: Bellaterra.