

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Núm. de registro:** 1534-2015

Excmos. Sres.:

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup>. Adela Asua Batarrita  
D<sup>a</sup>. Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Pedro González-Trevijano Sánchez  
D. Ricardo Enríquez Sancho  
D. Antonio Narváez Rodríguez

**ASUNTO:** Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra.

**SOBRE:** Solicitud de levantamiento de la suspensión de la vigencia de tales preceptos legales.

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 16 de marzo de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 14 de abril de 2015 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso -16 de marzo de 2015- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra. Por último, también se ordenó publicar la incoación del

recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”. El recurso se publicó en el Boletín Oficial del Estado, núm. 92, de 17 de abril de 2015.

3. El Vicepresidente primero del Senado, mediante escrito registrado el día 22 de abril de 2015, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 21 de abril, había acordado la personación en este procedimiento y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. La Vicepresidenta primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el día 22 de abril de 2015, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado la personación en este procedimiento, el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC y la remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

4. Por escrito registrado el día 24 de abril de 2015 el Gobierno de Navarra acordó darse por enterado de la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 1534-2015, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra y comunicar ese acuerdo al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional.

5. Por escrito registrado el día 12 de mayo de 2014 el Letrado del Parlamento de Navarra comunicó el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, adoptado el día 23 de abril de 2015, de personación en el presente procedimiento, de disponer que las alegaciones que hayan de formularse ante el Tribunal Constitucional defiendan la constitucionalidad de la Ley Foral así como de solicitar el inmediato levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral. En el mismo escrito el Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, formula las siguientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre.

a) Comienza el escrito señalando que el Parlamento de Navarra ha adoptado en esta materia una posición política sobre los efectos terapéuticos del cannabis a instancia de la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular convertida en ley foral, y que, habida cuenta de la diversa posición de los grupos parlamentarios de la Cámara sobre la cuestión, ofrece su colaboración al Tribunal mediante la aportación de la iniciativa legislativa popular, los

debates de toma en consideración en el Pleno de la Cámara y los informes de los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra.

b) Seguidamente señala que el objeto de la Ley Foral es establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis, para lo que Navarra tiene competencias al amparo del art. 44.19 LORAFNA para regular las asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Navarra. El particular colectivo de usuarios, al que se dirige la Ley Foral, se engloba dentro del término genérico “y similares” al que alude el precitado artículo. La Ley Foral trata únicamente de regular estas asociaciones, que se están constituyendo al amparo del derecho de asociación en Navarra y otras Comunidades Autónomas. Subraya que en ningún caso pretende legalizar total o parcialmente el consumo de cannabis, para lo que efectivamente Navarra carece de competencias.

c) El Letrado señala que la Ley Foral simplemente pretende predeterminar unas normas generales sobre la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis, que ya están funcionando legalmente al amparo del derecho de asociación: garantizando que las personas que integren el club sean ciertas y determinadas, que todas ellas sean consumidoras con anterioridad a la entrada en el club, que el consumo de la sustancia se lleve a cabo en lugar cerrado y de manera conjunta, que las cantidades de sustancia sean pequeñas y no excedan del consumo personal y evitando que las sustancias puedan llegar a terceros ajenos al club. Partiendo de esta realidad, la Ley Foral pretende dotar a estas asociaciones de un marco legal respecto al consumo de cannabis para uso personal pero controlado y dentro de una existencia permitida, no por esta Ley Foral, sino por la legislación estatal de aplicación (Código Penal y Ley Orgánica 1/1992 de Seguridad Ciudadana).

d) En cuanto a la alegada infracción del art. 149.1.6, 16 y 29 CE, el Letrado del Parlamento de Navarra señala que la Ley Foral se limita a desarrollar, desde su competencia, unas normas concretas para la constitución, organización y funcionamiento de unos clubes, y no como afirma el recurrente, a regular el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis; los preceptos autonómicos tampoco contravienen ni modificación materia penal ni de seguridad pública de competencia estatal, sino que parten de una realidad permitida tanto por el Código

Penal como por la Ley Orgánica 1/1992 de Seguridad Ciudadana. Por las mismas razones, señala el Letrado, no debe impugnarse la totalidad de la Ley Foral 24/2014.

e) Finaliza el Letrado del Parlamento de Navarra solicitando la tramitación de la pieza de suspensión sobre el levantamiento o confirmación de la suspensión antes de que transcurran los cinco meses al que se refiere el art. 161.2 CE.

6. El 18 de mayo de 2015 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó incorporar a las actuaciones el escrito de alegaciones que formula el Letrado del Parlamento de Navarra, en representación de dicho Parlamento, y conceder a las partes personadas –Abogado del Estado y Parlamento de Navarra– un plazo de cinco días para exponer lo que consideraren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 26 de mayo de 2015, evacuó el trámite conferido interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, con cita de otros). En fin, ha de procederse a considerar la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que, con cierto grado de previsibilidad, puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión. Así estima indudable que lo que habrá de dilucidarse es si la hipótesis que formula respecto a la probabilidad de los perjuicios que ocasionaría la aplicación de la norma recurrida está lo suficientemente fundada.

Entrando ya a abordar los concretos perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión para la salud y la seguridad pública, el Abogado del Estado señala que los perjuicios que ocasionaría la vigencia de la Ley Foral son evidentes, al tratarse de la regulación sobre el consumo, abastecimiento y dispensación de un estupefaciente, afectando de manera grave a la seguridad pública y a la salud. La representación procesal del Gobierno aporta informes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales y Consumo que acreditan tales perjuicios, de los que extrae los siguientes perjuicios:

- En relación con la seguridad pública, se aduce en primer lugar la evolución ascendente del número de denuncias en los últimos años en Navarra, alcanzando en ese periodo un aumento cercano al 27 por ciento: la mayoría de las denuncias están relacionadas con la marihuana (el 78,73 por ciento), las cuales se han incrementado en cuatro años en un 46,42 por ciento. En segundo lugar, se señala que, dentro de los cannábicos, las sustancias que registran las mayores cantidades incautadas por consumo y pequeño tráfico (cantidad inferior a cinco kilogramos) han sido la resina de hachís y la marihuana. El hachís presenta algunas fluctuaciones en el periodo objeto de estudio, con una subida en 2013 del 87,32 por ciento respecto a 2012, para luego volver a descender en 2014 un 39,73 por ciento. La cantidad de marihuana intervenida mantiene la tendencia ascendente en los cinco últimos años con un aumento en este periodo del 67 por ciento. En tercer lugar, se indica que en 2014 han continuado activos dos planes de operativos de respuesta policial al tráfico minorista de drogas, en las zonas de ocio y en los centros educativos y sus entornos: al amparo de dichos planes se realizaron trece detenciones en total, doce en zonas de ocio y una en el entorno de un colegio.

- En relación con la salud pública, en primer lugar se analiza el consumo de cannabis en la población española. El cannabis es la droga que se percibe como de menor riesgo y la que se percibe como más fácilmente disponible, por detrás del alcohol, tanto en estudiantes de 14 a 18 años como en población general de 15 a 65 años. La Fiscalía del País Vasco atribuyó a la acción de los clubes cannábicos un 14% de incremento del consumo de cannabis en menores. También se refiere a estudios realizados a raíz de la legalización del consumo de cannabis en estados como Colorado que arrojan, como ejemplo, que en los tres primeros meses de legalización el consumo de esta sustancia en menores de edad se incrementó en un 150 por ciento y que el número de menores en tratamiento por abuso o adicción a esa sustancia se incrementó en un 30 por ciento. Del informe EDADES, adjuntado como anexo, se extraen los siguientes aspectos: la

mayor tasa de personas que empiezan a consumir cannabis se da en menores de edad; el número de personas que el pasado año comenzaron a consumir cannabis supera a las que se iniciaron en el consumo de tabaco; el 25 por ciento de los que han consumido en el último año presentan consumo problemático, siendo 687.000 el número de personas (15-64 años) que realizan un consumo problemático de cannabis. En segundo lugar, se analiza los efectos sobre la salud, y se señala que el incremento del consumo, especialmente entre los adolescentes, puede tener repercusiones en todas las esferas de la persona; que la evidencia sugiere un vínculo entre el consumo de marihuana a una edad temprana y un mayor riesgo de padecer psicosis entre los que tienen predisposición para la enfermedad; que su consumo se asocia al fracaso escolar; que aumenta la frecuencia cardíaca; que se han encontrado asociaciones entre el consumo de marihuana y otros problemas de salud mental, como la depresión, la ansiedad, los pensamientos suicidas entre los adolescentes y los trastornos de la personalidad, que incluye la falta de motivación para participar en actividades típicamente gratificantes; que la marihuana es adictiva, lo que dificulta el abandono del consumo; que facilitar el acceso a cualquier droga solo puede derivar en una mayor carga de enfermedad y mayor problemática social, con importante incremento de los costes sociosanitarios.

El Abogado del Estado concluye que los informes aportados, resumidos en las alegaciones anteriores, evidencian graves y peligrosos perjuicios para la salud y la seguridad pública, lo que implicaría el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral recurrida.

8. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones, que tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal el 29 de mayo de 2015, interesando el levantamiento de la suspensión que pesa sobre Ley Foral impugnada por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación.

Comienza recordando algunos aspectos de la doctrina constitucional sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión inicialmente acordada en virtud del art. 161.2 CE. Señala que el Tribunal Constitucional ha reconocido que la suspensión, cuando se produce, “crea una situación que cabe definir como provisional y en buena medida excepcional, por lo que el efecto limitativo de la eficacia de una norma que dicho automatismo comporta no puede ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente” (AATC 178/1986, de 20 de febrero, FJ 1; 266/1991, de 17 de septiembre, FJ 1; y 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1). Recuerda que,

según doctrina reiterada, el plazo de los cinco meses que enuncia el art. 161.2 CE es un límite máximo, que no impide el levantamiento anterior de la suspensión inicialmente acordada. Afirma que el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe decidirse ponderando el alcance y consecuencias que de ambas medidas se pudiera derivar tanto para los intereses públicos como para los particulares afectados (ATC 108/2011, FJ 2), siendo uno de los criterios especialmente relevantes el de irreparabilidad o dificultad de reparación de los perjuicios que pudieran generarse, y que la suspensión no puede prolongarse en el tiempo sin la existencia de una justificación expresa y suficiente (ATC 221/1995, FJ 3).

Entrando en la ponderación de las circunstancias del caso a la luz de la doctrina constitucional, el Letrado del Parlamento de Navarra alega en primer lugar la falta de argumentación que justifique la suspensión de la Ley Foral en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que se limita a invocar el art. 161.2 CE; y, en segundo lugar, que en todo incidente de suspensión es carga de la parte recurrente justificar los perjuicios que el levantamiento se derivan y a quien corresponde detallar los argumentos que la justifiquen (ATC 157/2008, de 12 de junio), lo que no se ha cumplido en el presente caso.

En tercer lugar, destaca que la ponderación de los intereses concernidos ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda (ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2). El Letrado afirma que no se aprecia ningún perjuicio, irreparable, de imposible o difícil reparación, que impida el levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes consideraciones: no existen perjuicios irreversibles para el interés general; el interés general también se ve beneficiado con el respeto de la presunción de legitimidad de que gozan las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular; los perjuicios que se alegan no son más que consecuencia de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de sus competencias por la Comunidad Foral de Navarra, lo que ha descartado el Tribunal Constitucional (AATC 417/1990 y 149/1999); los perjuicios que se alegan tienen carácter preventivo ante la falta de concreción y aportación de dato real; y, finalmente, los clubes a los que se refiere la Ley Foral ya están funcionando legalmente al amparo del derecho de asociación, y lo que busca dicha norma es que las personas que integren el club sean ciertas y determinadas, todas ellas sean consumidoras con anterioridad en el club, que el consumo de la sustancia se lleve a cabo en lugar cerrado y de manera conjunta,

que las cantidades de sustancia sean pequeñas y no excedan del consumo personal, y evitar que las sustancias puedan llegar a terceros ajenos al club.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, norma que se encuentra suspendida en su aplicación como consecuencia de la invocación de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos por el Presidente del Gobierno.

2. La Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra está formada por veintitrés artículos y dos disposiciones adicionales. Tiene como objeto “establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis” (art. 1). Su exposición de motivos señala que “pretende insertar en la legislación actual a los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra (...) aportando seguridad jurídica tanto a las personas que componen dichos colectivos como a la sociedad en general, beneficiándose, de esta manera, la protección de la salud pública”. La Ley Foral 24/2014 se afirma dictada al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en cuanto a la consideración de los clubes de personas consumidoras de cannabis como asociaciones sin ánimo de lucro (art. 3). Regula la forma jurídica de los clubes de personas consumidoras de cannabis, su régimen jurídico y sus fines (arts. 4, 6 y 8). Sus preceptos imponen diversas obligaciones a los clubs de personas consumidoras de cannabis, a sus locales y a los miembros de esos clubs. Los clubs deben cumplir con los requisitos sanitarios y de seguridad que se establezcan (arts. 9 y 11), deben realizar actividades dirigidas a sus miembros tendentes a evitar el consumo abusivo y a facilitar un uso responsable del cannabis (art. 12), deben permitir la entrada únicamente a sus miembros (art. 13), deben elaborar un registro de sus integrantes, para poder determinar en todo momento quiénes son sus miembros (art. 14), y deben procurar que sus miembros accedan a una sustancia libre de adulteraciones, sometida a los controles sanitarios que se establezcan (art. 20). Los socios fundadores deberán ser consumidores habituales de cannabis con anterioridad al inicio de la actividad del club (art. 7)

y solo podrán ser socios las personas mayores de edad que acrediten su condición de consumidores de cannabis con anterioridad a la presentación de su solicitud de ingreso (art. 15). Todas las personas integrantes de los clubes deben cumplir con lo dispuesto en las leyes y en las normas internas de funcionamiento (art. 18), deben recibir formación en prevención de posibles riesgos y daños asociados al consumo de cannabis (art. 19), tienen derecho a estar correctamente informados sobre el cannabis, sus propiedades, sus efectos y los posibles riesgos o daños que pudieran derivarse de su consumo (art. 21), deben hacer un consumo responsable del cannabis, así como evitar la propaganda, publicidad o promoción del consumo del cannabis a personas ajenas al club (art. 22), no podrán retirar más cantidad de cannabis por persona y día que la establecida por la asociación, calculada según las medidas de prevención de riesgos y en función de los estándares internacionales (art. 23).

La representación procesal del Gobierno alega que la Ley Foral vulnera las competencias estatales en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE), de estupefacientes (art. 149.1.16 CE) y de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y que la Comunidad Autónoma de Navarra carece de título competencial que le habilite a dictar la regulación impugnada.

3. El Abogado del Estado, con apoyo en informes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales y Consumo, sostiene que las disposiciones impugnadas pueden presentar un impacto significativo sobre la salud y la seguridad públicas. En virtud de todo ello, solicita que este Tribunal acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Por el contrario, el Letrado del Parlamento de Navarra considera que no existen perjuicios irreversibles para el interés general; que los perjuicios alegados no son más que consecuencia de la discrepancia de fondo acerca del ejercicio de sus competencias por la Comunidad Foral de Navarra; que los perjuicios alegados tienen carácter preventivo ante la falta de concreción y aportación de dato real; y, finalmente, que los clubes a los que se refiere la Ley Foral ya están funcionando legalmente al amparo del derecho de asociación, y que lo que busca dicha norma es que las personas que integren el club sean ciertas y determinadas, todas ellas sean consumidoras con anterioridad en el club, que el consumo de la sustancia se lleve a cabo en lugar cerrado y de manera conjunta, que las cantidades de sustancia sean pequeñas y no excedan del consumo personal, y evitar que las sustancias puedan llegar a terceros ajenos al club.

4. Antes de resolver el presente incidente cautelar debemos realizar algunas consideraciones preliminares.

El incidente cautelar opera con autonomía respecto al procedimiento principal en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas exclusivamente desde una perspectiva competencial. Una vez producida la suspensión por invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Gobierno, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas constituye una genuina medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de datos y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas se debe desvincular plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá ventilarse mediante sentencia (por todos, ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

En cuanto a la forma de sustanciar este tipo de incidentes de suspensión contamos también con doctrina reiterada. En el reciente ATC 298/2013, de 17 de diciembre, señalamos lo siguiente: “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o

difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (en este sentido, AATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2; 44/2011, de 12 de abril, FJ 2; 239/2012, de 12 de diciembre, FJ 2; 60/2013, de 26 de febrero, FJ 2; 122/2013, de 21 de mayo, FJ 2; 123/2013, de 21 de mayo, FJ 2; y 157/2013, de 11 de julio, FJ 2, entre otros)”.

5. Por lo tanto, este Tribunal debe examinar ahora si los perjuicios que el Abogado del Estado asocia al levantamiento de la suspensión son reales y efectivos y tienen suficiente entidad para prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas legales y sobre los menoscabos de intereses públicos y privados que pueden seguirse del mantenimiento de la suspensión, todo ello sin prejuzgar el fondo de la cuestión planteada que no es el objeto de esta pieza de suspensión.

Como el Abogado del Estado alega por separado los perjuicios para la seguridad pública y los perjuicios para la salud pública, comenzaremos con el análisis del riesgo para la seguridad pública, interés general y público constitucionalmente reconocido (por todas, STC 81/1983, FJ 3), si bien existe una relación evidente entre ambos intereses generales, pues la salud pública constituye el bien jurídico protegido en los delitos relativos al tráfico y favorecimiento del consumo ilegal de drogas y estupefacientes.

De entre las varias dimensiones con las que nuestro ordenamiento constitucional contempla la seguridad pública, los perjuicios alegados por el Abogado del Estado se ciñen a la relativa a la prevención y persecución de aquellas conductas tipificadas como infracciones penales o administrativas. Una parte de sus alegaciones se limita a ofrecer datos policiales sobre denuncias u operativos relacionadas con el consumo y el pequeño tráfico de diversas sustancias incluidas dentro de los cannábicos: así, se indica que en 2014 hubo 6.516 denuncias en total sobre consumo ilegal y tenencia de estas sustancias en Navarra -las cuales, con todo, no necesariamente culminaron en la condena por infracción penal o sanción administrativa impuesta por los órganos competentes- y en cuanto a detenciones, se efectuaron trece en 2014 en relación con el tráfico minorista de drogas.

No obstante, según el propio informe del Ministerio del Interior aportado por el Abogado del Estado, el número total de las denuncias formuladas en Navarra por las Fuerzas

y Cuerpos del Estado (de las denuncias tramitadas por la Policía Foral no se ofrecen datos) ha ido descendiendo: de 4.145 en 2010 a 3.735 en 2014; y que, si bien las denuncias en la relación a marihuana “han aumentado en ese mismo periodo un 46 por ciento”, las denuncias por tenencia o consumo de hachís se “han reducido a la mitad”. Datos que no son concluyentes en ningún sentido concreto a efectos de resolver el presente incidente cautelar.

Para justificar el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada, el Abogado del Estado alega asimismo la producción de perjuicios partiendo de una interpretación de la aplicabilidad de la Ley autonómica en relación con la legislación estatal que expresamente es rebatida por la representación de la institución autonómica personada en este proceso constitucional. Así, el Abogado del Estado considera que la Ley autonómica permite la realización de conductas tipificadas como ilícitos penales o administrativos en la legislación estatal. Pero es cierto que la Ley impugnada dice fundamentarse en la perspectiva opuesta. Su exposición de motivos señala expresamente, tras recordar el contenido de los arts. 368 CP y 25 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana y apelando a la jurisprudencia en la aplicación de ambos preceptos, que “[e]l consumo de cannabis, por tanto, no constituye ilícito penal o administrativo cuando se somete a los límites impuestos por la norma e interpretados por la jurisprudencia, admitiéndose dentro de dichos límites tanto el consumo compartido como el abastecimiento para el consumo privado”. Y la exposición de motivos resalta asimismo que la actividad de los clubes de usuarios de cannabis debe respetar siempre los límites impuestos por la ley y la jurisprudencia.

No es función de este Tribunal enjuiciar los hechos contemplados por la Ley autonómica con arreglo a la legalidad penal ni señalar cuál de las dos posturas señaladas es la correcta. A este Tribunal solo le corresponde valorar, en el marco del presente incidente, los perjuicios que puedan derivarse del mantenimiento o la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. En dicha tarea, no obstante, no podemos ignorar ni la legislación aplicable ni la interpretación que el Tribunal Supremo, como órgano jurisdiccional superior en el orden penal, haya podido sentar en sus pronunciamientos.

El tenor legal del art. 368 CP dice expresamente: “Los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines,

serán castigados con las penas de prisión de tres a seis años y multa del tanto al triplo del valor de la droga objeto del delito si se tratare de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de uno a tres años y multa del tanto al duplo en los demás casos”.

Es cierto que no cualquier tipo de posesión o de consumo de cannabis se encuentra prohibido en nuestro ordenamiento: solamente el consumo ilegal y la posesión preordenada al cultivo, elaboración o tráfico se consideran infracciones penales (art. 368 CP); y solamente constituyen infracciones administrativas el consumo o la tenencia ilícitos en lugares públicos, la tolerancia del consumo o la falta de diligencia en impedirlo en locales o establecimientos públicos y la ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos en lugares visibles al público [art. 36, apartados 16, 18 y 19, de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana; en parecidos términos los arts. 25.1 y 23 i) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana] así como los consumos inicialmente autorizados que se realizan con un objeto distinto de aquel para el que han sido autorizados sin haber pedido una nueva autorización (art. 22, inciso segundo, de la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes y adaptándolas a lo establecido en el convenio de 1961 de las Naciones Unidas).

No obstante, debe subrayarse que si bien la conducta típica básica del art. 368 CP como delito contra la salud pública adopta múltiples manifestaciones abarcando a las que, de cualquier modo, “promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que la promoción, favorecimiento o facilitación afecta a la salud pública como bien jurídico tutelado en tanto que tales conductas se sitúan en una cadena de tráfico o de favorecimiento mediante una difusión indiscriminada de las sustancias prohibidas hacia destinatarios indeterminados. Por ello, cuando quede excluido el riesgo típico para la salud pública porque no exista posibilidad de difusión, de facilitación o de promoción del consumo por terceras personas indeterminadas o indiscriminadamente, aquellas conductas, que no despliegan peligro para la salud de terceros, son consideradas penalmente atípicas (entre otras, SSTS de 16 de julio de 1994, de 5 de febrero de 1996 y de 23 de febrero de 2011). En este ámbito de conductas penalmente inocuas se marcan las prácticas de consumo compartido de drogas no gravemente nocivas para la salud en lugares determinados, cerrados a la presencia de terceros, de manera que se excluya la participación en un circuito de difusión de las sustancias estupefacientes.

Recientemente el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre un caso de asociación de consumidores de cannabis considerando que incurre en la conducta prohibida en el art. 368 CP, precisando que “la filosofía que inspira la doctrina sobre atipicidad del consumo compartido no es extrapolable a un supuesto como el que se está analizando”, en referencia a aquella concreta asociación. A tal efecto, precisa que el consumo compartido “atípico” deberá circunscribirse a un “grupo reducido de adictos o drogodependientes y ser estos identificables y determinados (STS 484/2015, de 7 de septiembre). Con la cautela propia de este incidente, no puede afirmarse con contundencia que la regulación de los clubes de consumidores de cannabis contenida en la Ley navarra excluya la posibilidad de que a su amparo se desborden los contornos de la doctrina del autoconsumo compartido, como conducta penalmente atípica conforme a la interpretación jurisprudencial señalada. De una parte, la estructura y el funcionamiento de tales clubes es susceptible de rebasar el marco de las invitaciones o donaciones asiduas entre consumidores en el ámbito de una relación de convivencia, de amistad o de recreación común, que ha aceptado la jurisprudencia como elemento esencial de la doctrina del autoconsumo compartido. Así, no se prevé limitación alguna en cuanto al número de personas que pueden integrar esos clubes, al exigirse solo la condición de consumidor, es decir, que la decisión de consumir droga se haya tomado y ejecutado con anterioridad a la integración en la asociación. Incluso aunque la interacción social gire en torno al interés en consumir droga en condiciones seguras y socialmente normalizadas, el carácter potencialmente ilimitado del número de personas que se pueden integrar en esos clubes no parece compadecerse con las notas definitorias del autoconsumo compartido que se desprenden de la jurisprudencia. De otra parte, la Ley impugnada faculta a cada uno de los miembros de la asociación a retirar la cantidad por persona y día que establezca aquella (art. 23), en principio para su consumo personal fuera de los locales del club, pero sin garantía de que las cantidades retiradas por esta vía terminen siendo accesibles a terceras personas que la adquieran y la circulen para su consumo ilegal. En definitiva, la regulación de los clubes de consumidores de cannabis contenida en la Ley navarra ampara conductas que no permiten descartar la posibilidad de que resulten penalmente relevantes y subsumibles en la previsión típica del art. 368 CP, como delito contra la salud pública.

En suma, una vez acreditada la existencia de una relación causal entre la vigencia de la Ley impugnada, que regula las actividades de unas asociaciones constituidas en torno a la

práctica del consumo de cannabis, y la posible realización en el marco de sus previsiones, de conductas que podrían ser subsumibles en el tipo penal contemplado en el art. 368 CP, este Tribunal debe concluir que la vigencia de la Ley autonómica tendría un impacto claramente negativo no solo en la seguridad y salud públicas, sino también en la seguridad jurídica, al permitir que se crearan situaciones de hecho que dificultarían gravemente la restauración de la legalidad penal si las conductas contempladas por la Ley fueran después calificadas como infracciones penales, produciendo con ello perjuicios importantes e irreversibles o difícilmente reversibles en los intereses públicos.

Ante la señalada relación directa no puede prevalecer la presunción de validez propia de las leyes emanadas de una asamblea legislativa democráticamente elegida. Por ello, nuestra decisión debe consistir en mantener la suspensión de la norma controvertida en su totalidad.

Acreditada la existencia de perjuicios importantes para la seguridad pública, no es necesario ya examinar los demás perjuicios alegados por el Abogado del Estado.

Por todo lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

Mantener la suspensión de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra.

Madrid, a siete de octubre de dos mil quince.