

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5003-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlament y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 13 de octubre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis, publicada en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 7411, de 13 de julio de 2017.

El escrito de interposición comienza con un resumen del contenido de la Ley recurrida. A continuación hace una serie de consideraciones preliminares sobre la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente y la regulación actual del consumo, producción, tráfico y promoción de sustancias estupefacientes, con alusión a la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes adaptándolas a lo establecido en el Convenio Único de 1961 sobre Estupefacientes de Naciones Unidas, que atribuye al Estado la intervención en las actividades relativas a los estupefacientes (art. 1) y regula los usos permitidos de los mismos (art. 22), y al art. 368 del Código Penal, que castiga a “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”. Alude igualmente a la jurisprudencia que considera atípico el autoconsumo esporádico, privado, irrelevante por su cantidad e instantáneo de drogas y sustancias estupefacientes, siempre que los consumidores sean “adictos”, el consumo se realice en lugar cerrado, la cantidad de droga sea “insignificante” y se trate de un pequeño núcleo de drogodependientes (cita en su apoyo las Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo núms. 741-2013, de 17 de octubre, y 484-2015, de 7 de septiembre, esta última en relación con una asociación de consumidores de cannabis constituida en el País Vasco, así como el Dictamen del Consejo de Estado 165/2015 sobre la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra). Y finalmente trata la diferencia entre los supuestos de atipicidad penal y administrativa y la legalidad del consumo, producción, tráfico y promoción de drogas y estupefacientes en los casos de atipicidad sancionadora, concluyendo que “el hecho de que una conducta sea atípica desde el punto de vista sancionador no quiere decir que sea legal en sentido general”.

A continuación, el recurso expone las vulneraciones de los títulos competenciales del Estado. Comienza alegando que la Ley autonómica, en la medida que el cannabis pueda tener la consideración de medicamento, vulnera la competencia estatal sobre productos farmacéuticos y bases y coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE, que, a su juicio, reserva al Estado la legislación íntegra de los productos farmacéuticos (cita en apoyo de esta tesis las SSTC 54/1990, FJ 3, y 131/2013, FJ 3). Recuerda también que la citada Ley 17/1967 ha sido ya validada como norma estatal de regulación de los estupefacientes en la STC 341/1993, FJ 9. Y cuestiona por ello que la Comunidad Autónoma pueda regular la producción y tráfico de esta sustancia a través del denominado “libro de autoabastecimiento” (art. 17) o el “Abastecimiento” mismo (rúbrica del Cap. V de la Ley), así como medidas de promoción e higiene (Capítulos VI y

VII), un régimen de infracciones y sanciones (Cap. IX) y las relaciones de colaboración entre Administraciones públicas (Cap. X)

Afirma, acto seguido, que cuando los estupefacientes (en este caso el cannabis) no se reputen medicamentos “los títulos de intervención del Estado son más intensos”, haciendo valer al efecto los de legislación penal (149.1.6 CE) y el de seguridad pública (art. 149.1.29 CE).

En cuanto a lo primero, el Abogado del Estado alega que “la regulación autonómica sustrae al legislador estatal la regulación del consumo, abastecimiento y dispensación del cannabis, calificado como estupefaciente y cuyo consumo, tráfico y promoción, en el marco de los Convenios internacionales de los que España es parte, debe estar sometido a regulación estatal, no sólo en su vertiente sancionadora (penal o administrativa)”.

En cuanto a lo segundo, el escrito de interposición sostiene que “la regulación de las asociaciones de consumidores de cannabis”, definidos en el art. 4 a), “y de los clubes de consumidores de cannabis”, definidos en el art. 4 c), “en cuanto permiten la promoción del consumo de cannabis y otras sustancias (art. 7, 22 y 23), la posibilidad de acceso a los locales de personas mayores de edad que se definan como consumidoras de cannabis (art. 4 c) y 11), la posibilidad de las asociaciones y clubes de realizar actividades dentro de sus objetivos de promoción del consumo responsable (art. 7 y 23) inciden, como consecuencia lógica en labores, en palabras del Consejo de Estado, de favorecimiento del consumo de cannabis, con una potencial afectación de la seguridad pública, por la posible promoción y desarrollo que la propia ley prevé, contraria a los convenios internacionales de los que España es parte y a la propia legislación interna española, que prohíbe actividades de favorecimiento del consumo de cannabis”.

Por último, aduce la inexistencia de título competencial autonómico que habilite a dictar una regulación como la impugnada. Afirma, en concreto, que la Ley no puede ampararse en los títulos competenciales que invoca el preámbulo de la Ley autonómica (protección de los consumidores y usuarios, consumo, protección de la salud y desarrollo de la regulación estatal del derecho de asociación: arts. 28, 49, 118 y 123 del estatuto de Autonomía de Cataluña), pues los títulos competenciales exclusivos del Estado antes citados “no permiten que una Comunidad Autónoma realice este tipo de regulaciones ignorando las competencias estatales y las normas legales dictadas en su aplicación”.

El escrito de interposición invoca expresamente los arts. 161.2 CE y 30 LOTC solicitando que se produzca la suspensión de la aplicación de la Ley impugnada.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 28 de noviembre de 2017, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. La providencia acordó, con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pueda personarse y formular alegaciones en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 7 y 13 de diciembre de 2017, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado pusieron en conocimiento del Tribunal los acuerdos de las Mesas respectivas dando por personada a la Cámara y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. El día 15 de enero de 2018, tras una solicitud de prórroga atendida por providencia de 15 de diciembre anterior, la letrada del Parlament de Catalunya presentó sus alegaciones al recurso de inconstitucionalidad. En su escrito, comienza haciendo referencia a resoluciones de la Cámara sobre la necesidad de que el consumo de drogas no se abordase únicamente desde la perspectiva sancionadora sino también desde la perspectiva de la salud pública reconociendo y regulando las asociaciones de cannabis (Moción 77/X, de 13 de febrero de 2014 y Resolución 932/X, de 23 de febrero de 2015). Enfatiza además que la Ley recurrida tuvo su origen en una iniciativa

legislativa popular registrada el 20 de marzo de 2015, lo que es “claro reflejo de la inquietud de la sociedad” que “reclama... una respuesta normativa para hacer frente a los retos que se estaban planteando con relación a la proliferación de las asociaciones de cannabis y la necesidad de su regulación”. Cita también resoluciones administrativas en idéntico sentido como la Resolución SLT/32/2015, de 15 de enero, o los “programas alternativos” desarrollados por diversos municipios de Cataluña con la ayuda de la Agencia de la Salud Pública de la Generalitat.

El escrito argumenta que la Ley recurrida se acomoda a la doctrina del consumo compartido establecida por el Tribunal Supremo: la Ley 13/2017 parte de la base de que la tenencia y el cultivo de cannabis destinados al consumo personal no constituyen delito y además el consumo en los lugares privados tampoco es sancionable administrativamente. La representación de la Cámara autonómica también señala que la voluntad de la Ley impugnada es la de situar fuera del radio de la acción penal a las personas consumidoras que deciden integrarse en las asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en la misma.

Adentrándose ya en el amparo competencial de la Ley recurrida, la letrada del Parlament de Cataluña defiende que la misma establece una regulación del derecho de asociación amparada en el artículo 118.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que respeta plenamente la regulación básica estatal establecida en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 marzo, como impone la STC 31/2010, FJ 66. En concreto, considera que los artículos 1 al 17, la disposición transitoria y las disposiciones finales segunda y tercera encuentran acomodo en el citado título competencial. Afirma continuación que la ley se ampara igualmente en la competencia compartida en materia de salud pública y sanidad del artículo 162.3 letra b) EAC. Toda la regulación de las actividades de las asociaciones de cannabis, en este sentido, se lleva a cabo desde una perspectiva estrictamente de salud pública, como un instrumento eficaz para poder implementar políticas de evitación de daños y de reducción de riesgos que puedan afectar la salud de las personas. Concretamente, se incluyen bajo este título competencial los artículos 18 al último, así como las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, la disposición transitoria y las disposiciones finales primera segunda y tercera. Desde esta perspectiva, la representante del Parlament subraya que la Ley establece los mecanismos para canalizar la demanda y consumo de cannabis para fines estrictamente terapéuticos, sin que ello implique la consideración de esta sustancia como un medicamento pues, según afirma, “una cosa es el efecto terapéutico de una sustancia... y otra bien distinta la regulación de un medicamento, aspectos del cual la ley no tiene ninguna incidencia”.

A partir de aquí se centra en el carácter exclusivamente básico de la competencia estatal sobre sanidad (art. 149.1.16 CE) y en el carácter compartido (artículo 111 EAC y STC 31/2010, FJ 60) de la competencia de Cataluña sobre esta misma materia (art. 162.3 EAC). Cita doctrina constitucional sobre el carácter de “común denominador normativo” de las bases y sobre que el establecimiento por el Estado de esas bases “no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de las Comunidades Autónomas”. Concluye de todo ello que los artículos amparados en este título competencial son plenamente acordes con el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

Finalmente, afirma que la Ley recurrida sea inconstitucional también en el título competencial del artículo 123 EAC, que establece la competencia exclusiva de Cataluña en materia de consumo y protección a los consumidores y usuarios. La ley recurrida es, al fin y a la postre, desarrollo del artículo 28 EAC sobre derechos de los consumidores y usuarios.

Las alegaciones del Parlament de Cataluña finalizan aludiendo a la falta de argumentación recurrente en la delimitación del objeto del recurso. Sostiene que la impugnación general de la Ley efectuada por el Abogado del Estado su recurso adolece de excesiva generalidad y de falta de argumentación en la mayoría de las partes e incluso de ausencia de justificación jurídica en alguno de los preceptos impugnados. Ello representa un incumplimiento del requisito procesal del levantamiento de la carga argumental que pesa sobre el recurrente en los procesos ante el Tribunal Constitucional y solicita por ello que se excluya del enjuiciamiento aquellos preceptos sobre los que la demanda no justifica sus motivos de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el escrito solicita el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la ley impugnada.

5. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de la Ley impugnada, por providencia de 7 de febrero de 2018 se dio traslado al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días formulase alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la citada suspensión, lo que la representación procesal del Presidente del Gobierno efectuó mediante escrito presentado el 14 de febrero siguiente.

6. El ATC 33/2018, de 21 de marzo, acordó mantener la suspensión de la Ley objeto de recurso.

7. Por providencia de 5 de junio de 2018, el Pleno del Tribunal acordó, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en sus disposición adicional segunda, alzar la suspensión del plazo acordada en el presente proceso constitucional y dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de quince días pudiera personarse y formular alegaciones.

8. El día 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro general del Tribunal el escrito de alegaciones de la abogada de la Generalitat de Cataluña. En él se sostiene que la Ley 13/2017 únicamente pretende regular una modalidad concreta de asociación. De ninguna manera, se dice, pretende regular el consumo, la producción, el tráfico y la promoción del cannabis como sustancia estupefaciente. Su único objetivo es regular un ámbito de la actividad personal como es la asociación, que en el momento en que efectivamente se lleve a cabo por la iniciativa privada, cosa que no regula la Ley, se podría referir a una actividad que a su vez está excluida de la prohibición penal. Por todo ello, se entiende que no procede reproche de inconstitucionalidad expuesto por el recurrente. A continuación, el escrito se estructura en dos partes. Primero expone las razones por las que entiende que la Ley recurrida únicamente se refiere a la regulación de una modalidad concreta de asociación, y que no pretende regular el consumo, producción, tráfico y promoción del cannabis como sustancia estupefaciente. Y luego, para argumentar esta posición sobre el carácter extramuros del ámbito penal de la regulación de la Ley 13/2017, se atiende a los propios criterios que ha fijado la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la atipicidad el consumo personal de cannabis.

En cuanto a lo primero, tras citar la Ley 17/1967 (que, insiste, es preconstitucional), así como la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, subraya que ninguna de las convenciones de la ONU establece una obligación específica de tipificar como delito el consumo de drogas por sí mismo. El uso o consumo de las drogas se omitió deliberadamente de los preceptos que enumeran los actos relacionados con las drogas en que se exigen medidas penales. En concordancia con lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico interno ni la posesión de drogas para uso personal ni el

consumo se consideran delitos punibles en ningún caso. La excepción la constituye el consumo en lugares abiertos al público que sí está tipificada como infracción administrativa por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. En todo caso, las restricciones al consumo personal, así como de aquellas actividades asociadas y que operan como condición de posibilidad de ese consumo personal, deben entenderse amparadas en el valor libertad (art. 1.1 CE) y en el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), así como por el derecho a la intimidad (art. 18 CE) si se desarrollan en un espacio cerrado asimilado al domicilio.

La Ley parte de que el consumo de cannabis realizado a título personal, así como las actividades asociadas que constituyen la condición de posibilidad de ese consumo, tales como el auto cultivo y la tendencia para uso personal, no están penalizadas y forman parte del *agere licere* (STC 93/1992, FJ 8) que garantiza la Constitución. No hay en consecuencia ninguna contradicción, incompatibilidad o injerencia en las competencias del Estado que se alegan de contrario.

En segundo lugar, el escrito de alegaciones se centra en los requisitos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para considerar atípicos determinados comportamientos vinculados con el consumo de drogas y estupefacientes. De acuerdo con esta jurisprudencia existen espacios de impunidad, conductas o acciones que no son consideradas delictivas, y de este modo, si en una determinada asociación existen socios que pueden retirar sustancias y consumirlas de forma privada, sin que ello se considere conducta delictiva, se aprecia que existe un ámbito susceptible de actuación que queda al margen del delito. Si esto es así, entonces debe ser la jurisdicción penal la que decida en cada caso si concurren las circunstancias y serán los supuestos que determinen la consideración de la Comisión de un delito, tras el análisis del caso por caso (cita en este sentido la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 7 de septiembre de 2015, igualmente invocada en el recurso, y que efectúa este enfoque en relación con una asociación de consumidores constituida del País Vasco).

Finalmente, el escrito de alegaciones concluye con un apartado en el que se defiende la cobertura de la Ley recurrida en las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asociaciones (art. 118 EAC), defensa de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 123 EAC) y sanidad (art. 162.3 EAC). Del contenido de la Ley se desprende que ésta no tiene por objeto regular aspectos que desbordaría en el ámbito competencias de la Generalitat, como serían la calificación jurídica del cannabis o la regulación de su consumo, producción, tráfico y



promoción, como se afirma en el recurso. La Ley, por el contrario, se proyecta sobre aquellas cuestiones de las asociaciones de consumidores de cannabis que desde la perspectiva de la salud pública y sobre la base de la reducción de los riesgos y daños es posible establecer en este marco legal. La finalidad de la ley se reconduce al reconocimiento de la necesidad de una política de reducción de daños y riesgos asociados al consumo de cannabis, en particular pretende establecer el debido control necesario en relación con las asociaciones de cannabis, como asociaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas que se autoabastecen y distribuyen cannabis entre sus asociados, todos ellos mayores de edad, los cuales consumen esta sustancia en un ámbito privado, ya sea con una finalidad lúdica o terapéutica reduciendo así los daños sociales y sobre la salud asociados al mercado clandestino y a determinados usos del cannabis. Por lo tanto, la Ley no pretende en ningún caso regular aquellas conductas que pudieran constituir ilícito penal, y se ampara en una política alternativa a la estricta represión sobre el cannabis centrada en la reducción de daños y patrocinada por diversas instituciones como el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, la Organización Mundial de la Salud o el Parlamento Europeo.

9. Mediante providencia de 18 de septiembre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El objeto del presente proceso es resolver la conformidad o disconformidad con la Constitución de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis.

La representación procesal del Presidente del Gobierno defiende la inconstitucionalidad de la Ley recurrida en unos términos coincidentes con los ya expuestos en otros dos recursos de inconstitucionalidad, interpuestos contra la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, y contra el art. 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de las adicciones y drogodependencias (recursos ya resueltos en las SSTC 144/2017, de 14 de diciembre, y 29/2018, de 8 de marzo, respectivamente). Como en aquellos otros casos, sostiene, en esencia, que la Ley aquí impugnada vulnera las competencias estatales en materia de legislación de productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), legislación penal (art. 149.1.6 CE) y seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Añade

que en todo caso la Comunidad Autónoma carece de título competencial que le habilite a dictar la regulación impugnada.

El Gobierno y el Parlamento de Cataluña defienden la cobertura competencial de la Ley impugnada invocando en su favor los títulos en materia de asociaciones, consumo y salud pública (arts. 118, 123 y 162 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

2. La Ley recurrida se intitula “de las asociaciones de consumidores de cannabis”, y tiene por objeto, según su art. 1, “establecer el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores de cannabis y de sus clubes, la regulación de todas las actividades que llevan a cabo, los derechos y deberes de los asociados, así como los mecanismos de control y de inspección de su actividad desde el punto de vista de la salud pública, con el fin de prevenir los riesgos inherentes al consumo de cannabis y reducir los daños”. A tal fin, la Ley regula la constitución de esas asociaciones (Cap. II, arts. 5 a 8), las condiciones requeridas para ingresar en esas asociaciones y los derechos y deberes de los asociados (Cap. III, arts. 9 a 14), las obligaciones documentales de las asociaciones (Cap. IV, arts. 15 a 17), el autoabastecimiento (Cap. V, arts. 18 a 20), los clubes de cannabis (Cap. VI, arts. 21 a 24), las medidas de control higiénico y sanitario (Cap. VII, arts. 25 a 28), la colaboración del Gobierno de la Generalitat con otras Administraciones (Cap. VIII, arts. 29 y 30) y las potestades de inspección y control y régimen sancionador de la Administración catalana (Cap. IX, arts. 31 a 38). Se completa con cuatro disposiciones adicionales que regulan la comisión de seguimiento de la aplicación de la ley, la negociación colectiva entre los representantes de la asociación y los representantes de los trabajadores, la equiparación de las asociaciones de consumidores de cannabis y sus clubes con los clubes privados de fumadores reguladas en la Ley estatal 28/2005, la promoción de iniciativas científicas de investigación; una disposición transitoria y tres disposiciones finales (previsión de tasas, desarrollo reglamentario y entrada en vigor).

La Ley prevé como característica definitoria y como objetivo específico de las asociaciones de consumidores de cannabis “el autoabastecimiento y la distribución de cannabis entre los asociados” [arts. 4 a) y 7 a)] y regula con detalle el cultivo, almacenamiento, transporte y distribución de cannabis por estas asociaciones, en los arts. 18 a 20. En concreto, establece una producción máxima anual para cada asociación de ciento cincuenta kilogramos de unidades floridas en seco (art. 18.4) y en el art. 20 limita la distribución a sesenta gramos mensuales por asociado, o veinte en el caso de asociados entre 18 y 21 años (art. 20.3), con posibilidad de

incrementar esta cantidad máxima para los asociados que consuman por motivos terapéuticos (art. 20.4). El art. 25 permite expresamente a los asociados “retirar” la sustancia entregada, pero el art. 20.2 dispone que aquéllos “no pueden transmitir a terceras personas el cannabis que se les dispensa a título personal”. La Ley también obliga a los asociados a “consumir la sustancia dispensada... en el ámbito privado” y a “evitar cualquier situación en que pueda producirse un consumo que pueda perjudicar a terceras personas, sobre todo a menores de edad” [art. 12, apartados a) y b)]. El incumplimiento de estas obligaciones lleva aparejada la pérdida de la condición de asociado (art. 13) y la imposición de sanciones administrativas (multa) por la comisión de las infracciones “en el ámbito de la seguridad ciudadana” y “en el ámbito de la salud pública” tipificadas en el art. 33, apartado 2, letra b), núms. 1º y 2º, y apartado 3, letra a), núms. 2º y 3º.

Por lo que respecta al ejercicio del derecho de asociación, la Ley exige ser mayor de edad, consumidor de cannabis, el aval de otro asociado y la firma de un documento en el que el nuevo miembro declare conocer el objeto y fines de la asociación y los derechos y deberes como asociado (art. 9), pero no establece un número máximo de miembros por asociación. Solamente limita el número de avales por asociado al preceptuar (art. 10.3) que el “avalador” debe tener una antigüedad en la asociación de al menos un mes y que cada asociado puede avalar a un máximo de quince personas al año, dejando a los estatutos margen para reducir ese número máximo de avales.

Finalmente, la Ley regula también los “clubes de consumidores de cannabis”, que define como espacios de ámbito privado con las condiciones idóneas para el consumo de esta sustancia por parte de sus miembros “y donde se lleva a cabo principalmente esta actividad” [arts. 4 c) y 21 a 24].

3. Como ya hemos señalado, este Tribunal se ha enfrentado ya dos veces a Leyes autonómicas semejantes a la aquí recurrida.

a) En la STC 144/2017, el Tribunal enjuició la Ley Foral 24/2014, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, cuyo objeto era “establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis” (art. 1), para lo cual establecía un régimen jurídico completo de estos “clubes” que

“regirán su actividad según lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y en esta ley foral” (art. 4).

Ante una impugnación idéntica del Abogado del Estado, la citada STC 144/2017 terminó considerando como título prevalente, de entre todos los invocados en el recurso, el de legislación penal del art. 149.1.6 CE. El “cannabis no es, en sentido estricto, un fármaco o medicamento, sino una sustancia que, calificada como estupefaciente, contiene elementos o principios activos susceptibles de aplicación terapéutica” (STC 144/2017, FJ 3); por lo tanto, entre los dos títulos competenciales adicionales invocados por el Abogado del estado (legislación penal y seguridad pública), “es el artículo 149.1.6 CE el que tiene más estrecha relación con la materia que aquí nos ocupa, dada la tipificación penal de determinadas conductas relacionadas con el consumo de drogas y estupefacientes, consideradas contrarias a la salud pública [se refiere al art. 368 del Código Penal, que castiga a 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”]. Siendo así que la invasión competencial que se imputa a la Ley Foral 24/2014 recurrida consiste en la regulación de un instrumento (los clubes de cannabis) a través del cual se facilita el abastecimiento, dispensación y consumo de cannabis, aunque estemos ante una normativa autorizadora o habilitante (no represiva, ni punitiva, ni restrictiva de bienes jurídicos en el sentido que es propio de las normas penales y administrativas sancionadoras), se trata de una regulación con incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal correspondiente. Si, en determinados supuestos, las asociaciones de usuarios de cannabis que la norma autonómica contempla pudieran llegar a normalizar actividades que, como la promoción y facilitación del consumo ilegal de estupefacientes, son delictivas, ello supondría que dicha norma, por el solo hecho de permitir y regular tales asociaciones, estaría incidiendo en los tipos penales, cuya definición es de exclusiva competencia estatal y que el legislador autonómico no puede ni alterar, ni concretar, ni delimitar. Aun no tratándose, pues, de una norma penal propiamente dicha, si autorizara comportamientos contemplados en la legislación penal como delictivos, estaría la Ley que nos ocupa menoscabando el ejercicio de la competencia estatal. En definitiva, las consecuencias que, más intensamente en el ámbito penal, puedan derivarse de determinadas actividades de las asociaciones de usuarios de cannabis reguladas en la Ley impugnada, determinan que hayamos de considerar título prevalente en este caso el del artículo 149.1.6 CE” (*ibídem*). “A mayor abundamiento”, continúa la indicada STC 144/2017, FJ 3, “debe tenerse presente que la consecuencia principal de la Ley impugnada no es otra que el de establecer una cobertura legal

para las actividades de consumo de cannabis, invocando el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, el de asociación, para así evitar cualquier consecuencia incriminatoria, ya lo sea en vía penal o en la vía administrativa sancionadora”. Y concluye: “En conclusión, hemos de analizar si la Ley Foral 24/2014 tiene cobertura en el título competencial autonómico sobre asociaciones o si invade la competencia exclusiva estatal en materia penal del artículo 149.1.6 CE”.

A continuación, define así la forma de abordar el conflicto: “se ha de dilucidar primero si, como afirma el Abogado del Estado, la Ley Foral 24/2014 realmente regula el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis. Ello, partiendo de la base de que la aprobación de una normativa sobre clubes de cannabis no conlleva per se y necesariamente la regulación del consumo y abastecimiento de esta sustancia, ya que cabe concebir asociaciones o clubes dirigidos a fines relacionados con el cannabis pero distintos de su obtención y consumo (fines informativos, de estudio, debate y similares)” (STC 144/2017, FJ 4). Y en esa tarea, observa que “la Ley Foral 24/2014 no oculta que su finalidad es regular los clubes de cannabis como asociaciones de consumidores de esta sustancia”, prestando especial atención a que la Ley exige que los miembros de estos clubes “deberán ser consumidores habituales de cannabis con anterioridad al inicio de la actividad del club” y “asume que los clubes faciliten el cannabis a sus socios... Todo ello supone pues, ineludiblemente, que se reconoce a los clubes funciones de acopio o adquisición y ulterior distribución de la referida sustancia” (*ibídem*).

De ello concluye “que la Ley Foral 24/2014 invade la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que efectivamente regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere” (STC 144/2017, FJ 5). Y precisa a continuación, sobre el amparo competencial aducido desde la Comunidad Autónoma: “[l]a competencia autonómica en materia de asociaciones (única invocada en apoyo de la Ley Foral 24/2014) en las Comunidades Autónomas cuyos estatutos se la atribuyen (como es el caso de Navarra) no incluye, desde luego, la legitimación de fines o medios que sean delictivos. En este caso, ya el artículo 22.2 CE dice qué asociaciones son ilegales. Pero, en sentido más amplio, tampoco puede la Ley, por el simple expediente de reconocer asociaciones que se dediquen a determinadas actividades, reducir el ámbito de tipos delictivos, menoscabando la exclusiva competencia estatal y dando cobertura legal a comportamientos delictivos. La competencia en materia de asociaciones, como ya se ha indicado, se refiere a la regulación de su régimen jurídico

interno y externo, pero no puede hacerse extensiva a la regulación material del objeto asociativo, cualquiera que éste pueda ser, en cuanto ello implicaría una expansión competencial potencialmente ilimitada, con el correlativo vaciamiento de competencias estatales en ámbitos que, como ya se apuntaba en la STC 173/1998, pueden ser de índole muy diversa. Pues es al Estado al que compete en exclusiva la materia relativa a la legislación penal (art. 149.1.6 CE); título prioritario que no impide la existencia de otros complementarios como son los comprendidos en el artículo 149.1.16 y 29 CE”.

Por todo ello la STC 144/2017 termina declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 24/2014.

b) La segunda ocasión en que este Tribunal se ha enfrentado a una norma autonómica semejante fue la STC 29/2018, a propósito del art. 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias. Este precepto remitía a reglamento la regulación “[e]n aras al objetivo de protección de la salud y reducción de daños” de “las entidades —legalmente registradas y sin ánimo de lucro— constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis” que “incluirán entre sus objetivos asociativos la colaboración con la Administración, en el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, así como en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable del cannabis y otras sustancias”.

A diferencia del caso de la STC 144/2017, en este segundo supuesto se invocaba la competencia autonómica sobre sanidad interior, a lo cual la STC 29/2018, FJ 2 a), respondió que “[l]os representantes autonómicos no tienen razón, sin embargo, en que con la descentralización dispuesta por la Constitución de 1978 las competencias del Estado respecto de los estupefacientes en general y el cannabis en particular se ciñan a las reacciones punitivas (arts. 149.1.6 y 149.1.29 CE), quedando enteramente la atención de estos fenómenos desde la perspectiva de la protección de la salud dentro de la competencia autonómica allí donde se hubiere asumido. Precisamente por el mismo motivo que las políticas de reducción de los daños derivados de la adicción al cannabis pueden encontrar amparo en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en el ámbito de la sanidad interior, resulta constitucionalmente admisible que el Estado defina al respecto un mínimo normativo como bases de la sanidad interior *ex* artículo 149.1.16 CE. Además, la previsión de estas medidas autonómicas solo resultará amparada en el citado artículo 18.1 EAPV cuando, por su contenido, no invada atribuciones

estatales que se proyecten sobre ámbitos materiales distintos, como las que han sido consideradas en la STC 144/2017, FJ 3, pues si lo hicieran estarían desbordando el título competencial autonómico y adentrándose en una materia competencial distinta”.

Acto seguido, y partiendo del aserto de la STC 144/2017, FJ 4, según el cual “la aprobación de una normativa sobre clubes de cannabis no conlleva *per se* y necesariamente la regulación del consumo y abastecimiento de esta sustancia, ya que cabe concebir asociaciones o clubes dirigidos a fines relacionados con el cannabis pero distintos de su obtención y consumo (fines informativos, de estudio, debate y similares)”, la mencionada STC 29/2018, en su FJ 2 b), diferenció dos clases de asociaciones: “no será lo mismo si se trata de asociaciones de consumidores que no tienen más propósito que la participación en la ejecución de fines públicos —en cuyo caso el encuadre y los títulos competenciales implicados serían los referidos en el apartado anterior [sanidad interior]— que si consisten en asociaciones para articular el consumo y cultivo compartido de cannabis a las que adicionalmente se les asigna la cooperación con la política de reducción de daños como objetivo de salud pública, supuesto este segundo en el que, con arreglo a lo resuelto en la STC 144/2017, FJ 4, la norma autonómica estaría regulando el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, materias cuya disciplina normativa se reserva al Estado, según de qué dimensión se trate, en las cláusulas 6, 16 y 29 del artículo 149.1 CE”.

Examinado el tenor literal del precepto recurrido, la STC 29/2018, concluyó en su FJ 3 “que ninguno de los contenidos normativos del precepto recurrido afirma explícitamente que los socios puedan abastecerse de cannabis para su consumo personal a través de la entidad, ni que puedan consumir cannabis dentro de sus locales, ni siquiera, en fin, que los propósitos de la entidad, más allá de la colaboración con la Administración en aras a la protección de la salud y a la reducción de daños, hayan de ser unos u otros (lúdicos, terapéuticos, informativos, de estudio, debate o cualquier otro). Esta circunstancia, que es una diferencia con la Ley Foral 24/2014 sobre la que se ha pronunciado la STC 144/2017, permite el entendimiento en virtud del cual el precepto impugnado no predetermina el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis que regula, limitándose a prever que estas entidades deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras a los objetivos de protección de la salud y reducción de daños (...) Así entendida la norma vasca, su encuadre competencial resulta completamente ajeno a la legislación penal, pero también a la legislación en materia de medicamentos y de seguridad pública, debiendo reconducirse exclusivamente a la

materia protección de la salud, ámbito en el que, como se razonó en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, juega tanto la competencia estatal sobre las bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) como la competencia autonómica de desarrollo de dichas bases asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18.1 EAPV”.

Y por este motivo terminó desestimando el recurso interpuesto.

4. El contenido de la Ley objeto de este recurso, que ha quedado resumido en el precedente fundamento jurídico 2, la aproxima a la Ley Foral 24/2014 declarada inconstitucional y nula en la STC 144/2017, y la separa del precepto de la Ley vasca examinado en la STC 29/2018. Efectivamente, a diferencia de este segundo supuesto, la Ley catalana objeto de este recurso no solo contiene un régimen jurídico completo y acabado de las “asociaciones de consumidores de cannabis”, sino que este régimen jurídico está además directamente dirigido a “articular el consumo y cultivo compartido de cannabis” o “el consumo, abastecimiento y dispensación” de esta sustancia “cuya disciplina normativa se reserva el Estado” [segundo tipo de asociaciones de las mencionadas en la STC 29/2018, FJ 2 b)]. Al igual que la Ley Foral 24/2014 anulada en la STC 144/2017, la Ley catalana objeto de este recurso “reconoce a los clubes [las denominadas en la Ley catalana “asociaciones de consumidores de cannabis”] funciones de acopio o adquisición y ulterior distribución” de cannabis (STC 144/2017, FJ 4).

Así resulta en particular de su art. 4 a), que define las asociaciones de consumidores de cannabis como “las asociaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas, *que se autoabastecen y distribuyen cannabis entre sus asociados*, todos ellos mayores de edad, los cuales consumen esta sustancia en un ámbito privado, ya sea con finalidad lúdica o terapéutica, reduciendo así los daños sociales y sobre la salud asociados al mercado clandestino y a determinados usos del cannabis”. El apartado d) del mismo precepto aclara que por “autoabastecimiento” se entiende “las actuaciones que lleva a cabo una asociación de consumidores de cannabis destinadas a la *producción mediante el cultivo y el procesamiento del cannabis, al transporte y a la distribución del cannabis* de forma exclusiva para el consumo individual e intransferible de sus asociados y siempre dentro del ámbito de la asociación”. También resulta del art. 7 a), que prevé como contenido “mínimo” de los estatutos de estas asociaciones el siguiente objetivo específico: “El autoabastecimiento y la distribución de cannabis entre los asociados para el consumo privado”. Y del art. 17 que regula los libros “de



producción”, “de transporte” y “de distribución” para documentar todas estas actividades (los requisitos para el ejercicio de estas actividades se desarrollan en los arts. 18, 19 y 20).

Los “clubes de consumidores de cannabis” incurren en esta misma invasión competencial, pues se definen como un “espacio de ámbito privado gestionado por una asociación de consumidores de cannabis, que reúne las condiciones idóneas para el consumo de cannabis por parte de sus miembros y donde se lleva a cabo principalmente esta actividad” [art. 4 c)]. Aunque esta definición inicial incluye solamente el consumo, la posterior regulación de los clubes incluye la de “distribución” (arts. 21.2 y 22.1). De modo que no son más que el lugar destinado a que los miembros de la asociación distribuyan o consuman cannabis legalmente, produciéndose así la misma incidencia en el tipo penal que en el caso de la asociación *stricto sensu*.

5. De acuerdo con la doctrina de las SSTC 144/2017 (FJ 5) y STC 29/2018 [FJ 2 a)], las competencias autonómicas en materia de asociaciones del art. 118 EAC o de protección de la salud del art. 162.3 b) EAC no amparan una norma como la recurrida que “regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere” (STC 144/2017, FJ 5). Y la misma conclusión, por identidad de razón, debe alcanzarse ahora respecto del tercer título competencial invocado desde la Comunidad Autónoma y no examinado en esas Sentencias anteriores: consumo y protección de los consumidores y usuarios (art. 123 EAC). De la misma manera que hemos razonado en los precedentes citados, los actos de la Comunidad Autónoma solo resultarán amparados en el citado título “cuando, por su contenido, no invada[n] atribuciones estatales que se proyecten sobre ámbitos materiales distintos”, como la legislación penal competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.6 CE, “pues si lo hicieran estarían desbordando el título competencial autonómico y adentrándose en una materia competencial distinta” [STC 29/2018, FJ 2 a)].

6. Como consecuencia de todo lo anterior, debe declararse inconstitucional y nula la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis. Y al igual que en el caso de la STC 144/2017, FJ 5, este efecto debe extenderse a toda la Ley, al afectar a las normas principales que justifican y dan sentido a la regulación unitaria que la misma establece

**FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho.