



OBSERVATORIO CIVIL DE DROGAS

# **Proceso de regulación de clubes sociales de cannabis en Catalunya 2014-2015**

Oriol Casals Madrid  
Amber Marks

Informe 170/2014

[observatoriocivil.org](http://observatoriocivil.org)

# **Proceso de regulación de clubes sociales de cannabis en Catalunya 2014-2015**



## **Proceso de regulación de clubes sociales de cannabis<sup>1</sup> en Catalunya 2014-2015**

Oriol Casals Madrid  
Amber Marks<sup>2</sup>

El presente informe sobre el proceso de regulación de clubes sociales de cannabis en Catalunya analiza las siguientes resoluciones:

### **Parlament de Catalunya, 29/01/2015**

- Resolución 932/X sobre las asociaciones de consumidores de cannabis

### **Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya**

- Resolución SLT/32/2015 criterios en materia de salud pública

---

1. Las referencias al presente informe deben ser citadas como O. Casals, A. Marks "Proceso de regulación de clubes sociales de cannabis en Cataluña" (Observatorio Civil de Drogas, 2015).

2. Profesora en Derecho, Queen Mary, University of London.



## Índice

1.- Introducción .....	Pág.5
2.- ¿Una resolución parlamentaria es regulación? .....	Pág. 6
3.- Contenido de la resolución .....	Pág. 7
4.- Resolución SLT/32/2015 del Departamento de Salud Pública.....	Pág. 10
5.- Resumen y conclusiones .....	Pág. 15



## 1. INTRODUCCIÓN

### Proceso de regulación en Cataluña

Desde que en el año 1991 se constituyó en Barcelona “ARSEC”, la primera asociación de consumidores de cannabis del estado Español, el número de entidades, asociados y actividades en Cataluña ha aumentado de manera exponencial, consolidando un modelo que es objeto de estudio a nivel internacional.

Fuentes del departamento de salud estimaban que en el año 2013 habían más de 300 asociaciones en Cataluña, de ellas entre 150 y 200 en Barcelona. Ante esta realidad social, el Parlamento de Cataluña decidió emprender la regulación de las llamadas “asociaciones cannábicas” aprobando el 13 de febrero de 2014 la moción 77/10<sup>3</sup>, que instó a la Comisión de Salud a realizar los trabajos oportunos y conseguir los consensos necesarios en el plazo de cuatro meses para que el Gobierno de la Generalitat regulara la actividad de las asociaciones cannábicas desde la perspectiva de salud pública en el marco de prevención de riesgos y reducción de daños.

De esta forma se iniciaba oficialmente el proceso de regulación de las asociaciones de consumidores de cannabis en el ámbito de Autonomía de Cataluña, con la finalidad de dotar de una mayor seguridad jurídica a los cientos de asociaciones de consumidores de cannabis que desarrollan sus actividades en Cataluña,

proteger la salud y los derechos de sus miles de miembros y armonizar el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de éstos y los de otros ciudadanos y administraciones públicas.

El 30 de octubre de 2014 se presentó una propuesta de resolución sobre las asociaciones de consumidores de cannabis, debatida en la comisión salud y finalmente aprobada sin enmiendas.

La resolución aprobada instó también al Departamento de Salud del gobierno de la Generalidad de Cataluña para que aprobase los criterios relevantes a efectos de salud pública de la actividad de las asociaciones de consumidores de cannabis y las condiciones higiénicas y sanitarias que deberían exigirse para a autorización de las asociaciones y sus clubs por parte de los Ayuntamientos.

El objeto del presente informe es analizar el proceso y los términos de la resolución; examinar su posible impacto sobre el marco legal existente y sobre las actividades de “las asociaciones cannábicas”; comprobar también si con esta resolución se ha cumplido con el mandato que inauguró el proceso, su coherencia sistemática con el ordenamiento vigente y su encaje constitucional.

---

3. El Parlamento de Cataluña pide a la Comisión de Salud que, con el consenso que ha tenido hasta ahora de todos los grupos parlamentarios, continúe los trabajos y llegue a los acuerdos necesarios en el plazo de cuatro meses para que el Gobierno regule las asociaciones cannábicas desde la perspectiva de la salud pública en el marco de las políticas de reducción de daños.



## 2. ¿UNA RESOLUCIÓN PARLAMENTARIA ES REGULACIÓN?

En este contexto se entiende por regulación de las asociaciones cannábicas la aprobación de una o varias normas que delimiten los derechos y obligaciones de estas entidades y sus miembros, estableciendo un marco legal claro.

Las asociaciones de consumidores de cannabis son entidades privadas, constituidas en ejercicio de los derechos fundamentales de asociación<sup>4</sup> y reunión<sup>5</sup> que reconoce la Constitución Española y por tanto se precisan normas de rango de ley para regularlas. El Parlamento de Cataluña tiene potestad legislativa así como la capacidad de delegar la elaboración de leyes al Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Por tanto el proceso de regulación que la moción 77/X iniciaba estaba claramente orientado a la aprobación de una norma de rango legal.

Sin embargo, tras 8 meses de trabajo, la totalidad de los grupos parlamentarios -a excepción del Partido Popular- presentaron una propuesta de resolución parlamentaria.

Una resolución parlamentaria no es una ley, ni una norma jurídica. Según el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña<sup>6</sup>, las Resoluciones son un instrumento para impulsar la acción política y de Gobierno. En la práctica y según define el propio Parlamento sus actividades mediante estas resoluciones:

*“El Parlamento puede discutir y aprobar resoluciones, referidas a asuntos de interés especial y por medio de las cuales la cámara manifiesta una opinión o una voluntad, invita a hacer determinadas actuaciones o apoya a alguien.”*

A modo de ejemplo señalar que desde el inicio de la X legislatura del Parlamento de Cataluña (17 de diciembre de 2014) hasta el 27 de noviembre de 2014 se habían adoptado 886 resoluciones parlamentarias para, por ejemplo, designar representantes del Parlamento en

---

#### 4. Constitución Española - Artículo 21

- 1- Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.
- 2- En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

#### 5. Constitución Española - Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

---

#### 6. Reglamento Del Parlamento De Cataluña - Artículo 145

- 1- Las propuestas de resolución del Parlamento para impulsar la acción política y de gobierno se pueden dirigir en el Gobierno de la Generalitat o a los ciudadanos; tienen que ser suscritas por un grupo parlamentario o por un diputado o diputada, con la firma de cuatro miembros más de la cámara.
- 2- Las propuestas de resolución se tienen que presentar a Mesa del Parlamento, que decide la admisión a trámite, ordena, si procede, la publicación y, escuchada la Junta de Portavoces, acuerda que sean tramitadas por la comisión competente en la materia o por el Pleno del Parlamento.
3. Una vez publicada la propuesta de resolución, se abre un plazo de siete días.



consorcios públicos, rechazar la cancelación de la presentación de la Novela Victus en el Instituto Cervantes de Utrecht, la creación de comisiones de estudio de políticas públicas, Instar al Gobierno de la Generalitat a enviar recursos para la ayuda humanitaria a la franja de Gaza e instar al Gobierno Español a emprender iniciativas diplomáticas para abrir las fronteras de la franja de Gaza<sup>7</sup>.

Sin embargo, ni el Parlamento ni el Gobierno de la Generalitat ejercen sus facultades normativas, ni regulan mediante resoluciones sino a través de leyes y reglamentos.

Debe considerarse por tanto, que la Resolución Parlamentaria aprobada podría ser un instrumento o primer paso preparatorio para la regulación de los clubs sociales de cannabis, pero no es en sí misma una regulación “*stricto sensu*”, pues no es una norma jurídica cuyo obligado cumplimiento vincule a los ciudadanos, ni puede modular el ejercicio de derechos fundamentales, ni tiene un impacto inmediato en los llamados clubs sociales de cannabis. El contenido de la resolución y las recomendaciones aprobadas por el departamento de salud, únicamente serán obligatorias y vinculantes en la medida que se vayan incorporando a normas que en el futuro se aprueben.

Nos encontramos por consiguiente en un estadio preparatorio en un proceso de regulación diferida que, tal y como se irá viendo, se aventura complejo y sinuoso.

### 3. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN

Después de meses de trabajo por parte de la comisión de Salud del Parlamento, fue presentada, debatida y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya, la propuesta de resolución Parlamentaria sobre asociaciones de consumidores de cannabis, aprobada finalmente sin enmiendas el 29 de enero de 2015.

Resulta de especial interés la exposición de motivos de la propuesta de resolución aprobada por cuanto pone de manifiesto:

#### 1) Orientación de las políticas de drogas y debate respecto a la regulación del cannabis:

*“desde hace años en Catalunya se están llevando a cabo políticas de drogas basadas en la reducción de riesgos y daños”, un enfoque que “surge de un debate a nivel mundial”.*

La resolución se sitúa claramente en el marco de las políticas de reducción de riesgos de daños y riesgos asociados al consumo de drogas, y pone de manifiesto el debate mundial existente que está llevando a un cambio de orientación en el planteamiento de las políticas de drogas en el cual la sociedad civil Catalana y Española ha venido participando de manera destacada.

La declaración constituye el primer reconocimiento explícito del legislador sobre el encaje legal de las Asociaciones de Consumidores han venido reivindicando y de su compatibilidad con las políticas de salud pública.

---

7. Resolución 843/X del Parlamento de Catalunya, de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza Tramo. 250-01223/10. Comisión de Acción Exterior, Unió Europea y Cooperación.



Es un hecho de importante significación política y relevancia jurídica que el legislador autonómico reconozca el derecho del ciudadano –mayor de edad y en pleno uso de sus facultades- a consumir cannabis de manera segura en un ámbito privado.

El texto incardina el enfoque de las políticas de drogas expuesto dentro de un cambio de orientación internacional, que abandona las políticas prohibicionistas puras –cuyos resultados tras cincuenta años de aplicación están siendo severamente cuestionados- hacia una regulación con un enfoque más pluridisciplinar, basada en el respeto de los derechos fundamentales de los consumidores, en la evidencia científica, en la experiencia adquirida, en una evaluación más amplia de los efectos sanitarios, sociales y económicos de las drogas, y de los efectos de las políticas llevadas a cabo.

La resolución constituye en este sentido un acercamiento del poder legislativo a posiciones más próximas a la sensibilidad social actual de la ciudadanía respecto a las políticas de drogas.

## **2) Definición y reconocimiento de la actividad de los “clubes sociales de cannabis” y de la necesidad de su regulación normativa:**

El texto incorpora una definición de los clubes sociales de cannabis y sitúa el objeto de la regulación:

*“Los clubes sociales de cannabis son asociaciones sin ánimo de lucro que se autoabastecen y distribuyen cannabis entre sus socios, todos ellos mayores de edad, los cuales consumen esta sustancia en un ámbito privado, reduciendo así los daños sobre*

*la salud asociados al mercado clandestino y a determinados usos.”*

Los términos de la definición resultan prácticamente idénticos a los de la reciente ordenanza municipal reguladora de la ubicación de clubes del Ayuntamiento de Donostia y se aprecia como una primera definición legal de los clubes sociales de cannabis se viene estableciendo desde diversas administraciones.

La definición parece apuntar como objeto de la regulación a los “clubes sociales de cannabis” a los que se define como asociaciones sin ánimo de lucro, que se caracterizan por autoabastecer y distribuir cannabis entre sus socios, para su consumo en un ámbito privado. Por tanto el concepto de club social de cannabis vendría determinado esencialmente por la realización de estas actividades concretas.

Resulta de especial relevancia que, tras un estudio de la realidad de los clubes sociales de cannabis, la consejería de salud de la Generalitat y la comisión de salud del Parlamento de Cataluña reconozcan de manera explícita que estas entidades realizan una labor de reducción de daños asociados al mercado clandestino y a determinados usos.

Se reconoce por parte de los organismos oficiales en salud que la actividad de los clubes sociales de cannabis no menoscaba la Salud Pública, sino que la defiende. ¿Tiene ello alguna relevancia en el orden penal? Debería entenderse que sí, pues los delitos comúnmente llamados “de tráfico de drogas” se tipifican en el capítulo III del Código Penal, titulado “Delitos contra la Salud Pública”.





El bien jurídico protegido es pues “La Salud Pública”, y por tanto desde el momento en que las autoridades competentes en materia de salud certifican de manera inequívoca que la actividad de los clubes sociales de cannabis no constituye ataque a ese bien jurídico, no debiera considerarse que su actividad de autoabastecimiento y distribución entre sus miembros tenga relevancia penal, es decir pueda ser constitutiva de delito, en cuanto se ajuste a las definiciones y recomendaciones de Salud Pública.

Este reconocimiento abre una segunda cuestión: la necesidad de una correcta regulación del autoabastecimiento y distribución de cannabis. En tanto se afirma que estas asociaciones reducen los daños asociados al consumo de cannabis, se reconoce que su actividad es de interés público y por tanto el legislador y las administraciones públicas tienen, no solamente la potestad, sino también la obligación de adaptar la normativa en atención a ese interés público de conformidad a lo dispuesto en los artículos 43<sup>8</sup> y 51<sup>9</sup> de la Constitución Española.

---

#### 8. Constitución Española, Artículo 43.1.

1- Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2- Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3- Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

#### 9. Artículo 51.

1- Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

### 3) Medidas propuestas en la resolución

La resolución parlamentaria se orienta primordialmente a impulsar la actuación de otros organismos:

#### a) Criterios de Salud Pública

Se insta a aprobar mediante resolución del departamento de salud “los criterios relevantes a efectos de salud pública respecto al consumo asociativo de cannabis, así como las condiciones higiénico sanitarias que se deberían exigir para la autorización de las asociaciones cannábicas y sus clubs por parte de los ayuntamientos de Cataluña en el marco de la legislación vigente”.

Las asociaciones y los ayuntamientos de Cataluña van a ser los destinatarios de las recomendaciones aprobadas por la Resolución del Departamento de Salud. Se planea que los entes municipales sean los encargados de autorizar las actividades de las asociaciones cannábicas y sus clubs, en el marco –claro está- de la legislación vigente. Se verá como esta delegación sin apoyo de norma legal presentará no pocas dificultades competenciales, constitucionales, pues los ayuntamientos no tienen potestad legislativa y no pueden por tanto regular derechos fundamentales, el de asociación y reunión entre ellos.

#### b) Impulsar a través de la Agencia de Salud Pública de Cataluña la información a los asociados.

Se anuncia el impulso de programas de prevención de riesgos para las personas socias de los clubes, que no se definen. Y también se anuncia la que sería la única medida concreta en protección de la salud de los consumidores: “La formación de las personas encargadas de la dispensación”.



Queda por ver de qué forma y en que plazos se va a llevar a cabo esta medida, cuya puesta en práctica producirá efectos prácticos y jurídicos, abordando cuestiones como: ¿Qué organismo será el encargado de aprobar la formación y temario? ¿Será una formación reglada? ¿Qué rango tendrá la norma reguladora? ¿Quién impartirá las clases y en qué centros?...

#### **c) Creación de un registro de asociaciones de personas consumidoras de cannabis.**

La tercera de las medidas que la resolución prevé es la creación de un Registro de "Asociaciones de consumidores de cannabis" adscrito a la Dirección de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat de Catalunya va a exigir su aprobación mediante ley o reglamento autonómico y por tanto dará lugar a un auténtico acto de regulación normativa por parte de la Generalitat de Catalunya.

#### **d) Continuar trabajando.**

Se insta a seguir trabajando con las federaciones que aglutinan asociaciones, con éstas, colectivos sanitarios. Este punto en la actual redacción constituye una expresión de buenas intenciones que sin embargo no marca ni establece objetivo o plazo alguno, y constata la complejidad del proceso y la falta de cumplimiento de los propósitos que se marcaron en la moción que lo inició.

#### **e) Revisión Semestral.**

Se insta a la agencia de Salud Pública de Catalunya para que emita un informe en 6 meses del cumplimiento de la resolución y de la inscripción en el registro de las asociaciones.

#### **4.- RESOLUCIÓN SLT/32/2015 DEL DEPARTAMENTO DE SALUD PÚBLICA**

La resolución parlamentaria se complementa con una resolución del departamento de salud aprobada en fecha 15 de enero anticipó los "Criterios de Salud Pública y de Condiciones Higiénico Sanitarias para la autorización de los clubes" que se solicitaron por el Parlamento de Catalunya mediante la resolución 932/X:

##### *"CRITERIOS DE SALUD PÚBLICA*

*- Limitación del acceso:*

- Edad mínima para acceder mayor de edad*
- Ser consumidor / a habitual de cannabis,*
- No ser socio de ningún otro club de cannabis;*
- Acceso exclusivo a las instalaciones del local por los socios y socias. • Medidas de control de acceso al club.*

*-Oferta de Servicios de información, asesoramiento profesionalizado en reducción de riesgos y daños dirigidos a los socios (entidades especializadas) así como de detección precoz, seguimiento y derivación de consumos problemáticos del cannabis.*

*- Formación en reducción de riesgos y daños asociados a los consumos de cannabis a los responsables de la dispensación de la asociación, (garantizando una formación mínima anual)*

*- Prohibición del consumo de otras drogas o bebidas alcohólicas dentro del club. - Limitación de venta de tabaco y consumo en las zonas habilitadas a tal efecto y de acuerdo con la normativa vigente.*

*- Condiciones de salubridad de los locales según lo establecido en la normativa vigente, así como de las zonas de consumo.*

*- Periodo de carencia de 15 días desde su adscripción a la asociación.*



- *Estar Avalado / a por otro miembro de la asociación.*

-*Limitación horaria (no podrán abrir más de 8 horas diarias, estableciendo como hora límite de cierre las 22h, y los viernes y sábados las 24h).*

-*Limitación de su ubicación definiendo una distancia mínima entre los diferentes clubs y entre ellos y los centros educativos y servicios sanitarios.*

-*Limitación de todo tipo de publicidad de la asociación o de sus establecimientos, locales o clubs, y de actividades de promoción del consumo de cannabis por parte de los miembros de la misma, ni a través de carteles, rótulos publicitarios o cualquier otro soporte , en papel o electrónico.*

- *Respecto A la normativa medioambiental y, particularmente, el descanso de los vecinos."*

Los criterios recomendados de Salud Pública recogen en sustancia los parámetros de autorregulación que la mayor parte de clubs sociales de cannabis venían autoimponiéndose, y certifican por tanto la adecuación de éstos al vigente enfoque en políticas de drogas.

Ahora bien, ¿Alcanzan estos criterios para cumplir con el encargo que el Parlamento ha efectuado?

Si se tiene en cuenta que el Departamento de Salud debía determinar: "*(1) los criterios relevantes a efectos de salud pública respecto al consumo asociativo de cannabis, así como las (2) condiciones higiénico sanitarias que se deberían exigir(...)*", lo primero que llama la atención es la ausencia de mención alguna respecto al análisis y control de salubridad del cannabis que los clubs distribuyen entre sus socios.

Este criterio básico de salud pública ya lo aplican -actualmente de manera voluntaria- numerosos clubs que realizan pruebas analíticas para identificar la presencia de pesticidas, hongos o patógenos, y también para determinar las concentraciones de principios activos. Reforzar y extender la labor de los clubs en este sentido, sería una de las primeras medidas que cabría esperar de una regulación enfocada de manera eficaz en la protección del derecho a la salud de los ciudadanos.

Esta cuestión fue abordada por Ley Foral de Navarra Reguladora de los clubs de sociales cannabis, -Iniciativa Legislativa Popular aprobada por el Parlamento de Navarra el 27 de noviembre de 2014 -, cuyo artículo 20<sup>10</sup> obliga a los clubs a "*realizar los controles sanitarios que se establezcan*".

Desde sectores académicos, científicos y sociales ya se ha apuntado que la correcta regulación de estos procesos de análisis, además de redundar en la prevención de riesgos individual, supondría también el acceso a una fuente de obtención de datos empíricos, estadísticos para el desarrollo de estudios de interés científico, político y social, que en estos momentos se desaprovecha.

---

10. Ley Foral Navarra, Artículo 20.

Los clubs de personas consumidoras de cannabis procurarán que sus integrantes de pleno derecho accedan a consumir una sustancia lo más orgánica posible y libre de adulteraciones, debiendo someterse la sustancia a los controles sanitarios que se establezcan.



Otra ausencia reseñable en los criterios propuestos se aprecia respecto a la segunda de las demandas del Parlamento -las condiciones higiénico sanitarias que se deberían exigir a los clubes - pues no se da pauta, recomendación o criterio alguno, más allá de indicar que los locales deberán observar *“las condiciones de salubridad establecidas por la normativa vigente”*. Parece un contrasentido que se inicie un proceso de regulación, que se requiera a la consejería que emita unas recomendaciones de salud pública y finalmente estas recomendaciones acaben por referirse a la normativa vigente. Parece pues que queda camino por recorrer para dar cumplimiento a la encomienda efectuada por el Parlamento de Cataluña.

Sin embargo, se añade un criterio recomendado que no venía siendo aplicado por las asociaciones de consumidores de cannabis: Se exige como condición para pertenecer a un club, no ser socio de ningún otro club.

Se trata de un precepto que vulneraría de pleno el derecho fundamental de asociación y que en ningún caso puede ser regulado por Ayuntamiento alguno, al carecer éstos de potestad legislativa, toda vez que resulta más que dudoso que tal exigencia pueda responder a un criterio de Salud Pública.

Cabe también preguntarse acerca de la manera en que los municipios podrían o deberían llevar a cabo esta recomendación, ¿Deberían crear registros de consumidores? ¿En base a qué competencia? ¿Se pretende que se emitan certificados de membrecía? ¿Deberían estar interconectados los registros de diferentes municipios? ¿Quién tendría acceso a estos registros?

Debiera tenerse en cuenta que asociaciones de consumidores de cannabis y sus clubes son expresión del ejercicio del derecho fundamental de asociación. Cada entidad puede desarrollar diversas actividades según sus estatutos y la voluntad de sus miembros y dar respuesta a diferentes inquietudes de los ciudadanos. Es posible -y habitual- que un consumidor participe en cultivo colectivo de una asociación, pero sin embargo prefiera el espacio privado de consumo de otra, o quiera participar en las jornadas informativas o iniciativas de otra. La imposición de una única afiliación resulta claramente restrictiva del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos sin que se justifique en modo alguno su conveniencia.

Establecer una *“carencia de 15 días desde su adscripción a la asociación”*. ¿Cuál es el objeto y los efectos de esta carencia? En los actuales términos del redactado es difícil de precisar, pero pareciera que se establece un período de 15 días para tener acceso al cannabis de la asociación. Nuevamente se realiza una recomendación inaplicable: La falta de competencia legislativa de los ayuntamientos les impide regular el ejercicio del derecho de asociación y por tanto carecen de mecanismos legales para regular lo recomendado.

Se recomienda también limitar los horarios de los clubes sociales de cannabis. Se reincide en la restricción del ejercicio del derecho de asociación y reunión, que queda sometido a autorización previa y de difícil encaje con el artículo 21 de la



Constitución Española<sup>11</sup> que garantiza el libre ejercicio del derecho de reunión -ya sea sentado, de pie, para discutir, pintar, fumar, consumiendo cannabis o panellets- sin necesidad de autorización previa.

**c) Exigencia de distancias mínimas para la ubicación de los clubes:**

Mientras en la exposición de motivos de la resolución se señaló la conveniencia de *“limitar la ubicación de estos clubes a una distancia de respecto centros sanitarios y educativos, para evitar la promoción y el consumo de cannabis entre colectivos vulnerables”*, el criterio de salud pública recomienda además establecer una distancia mínima entre los propios clubes. No se indica en este caso, ni parece que pueda hacerse, la existencia de colectivo vulnerable alguno.

Resulta por otro lado significativo que no se especifique cuál debería ser la distancia idónea o parámetro o guía de cálculo alguna, por lo que

en realidad no se da criterio relevante alguno, sino una invitación al libre albedrío de los municipios, y ningún marco objetivo que pueda ser de utilidad para armonizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Pero lo cierto es que el criterio de distancias no resulta nuevo, sino que está prestado de la Ordenanza Reguladora de la ciudad de Donostia, replicado también por la Ordenanza de Girona. Vemos pues que se trata de un criterio que ha tenido un éxito inmediato entre diferentes administraciones.

Las ordenanzas municipales citadas (Donostia y Girona), a diferencia de las recomendaciones examinadas, sí que concretaron las distancias mínimas. En ambas normas se impuso para la ubicación de los clubs una distancia mínima de 300 mts. respecto centros educativos y sanitarios, y de 500 mts. entre clubes.

No parecen ser éstos criterios que persigan primordialmente la protección de colectivos especialmente vulnerables. A primera vista las distancias establecidas son tan enormes, que pareciera que al Departamento de Salud le ha costado recomendarlas con carácter genérico. Ahí podría estar la explicación de vacío apuntado, pues establecer distancias menores – seguramente más justificables- pondría en entredicho normativas ya existentes, mientras que copiar las distancias sería difícilmente aceptable y restrictivo del ejercicio de los derechos fundamentales de las entidades y sus millares de afiliados.

---

**11. Constitución Española - Artículo 21**

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.
2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

**Constitución Española - Artículo 22**

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.



Tampoco resulta evidente, ni cabe dar por supuesto, que la cercanía de un club -espacio completamente cerrado y privado, que no puede realizar publicidad, al que únicamente pueden acceder personas socias, todas ellas mayores de edad y avaladas- pueda poner en peligro la salud de las personas que acuden a un centro sanitario.

En ningún caso además pueden estas entidades promover el consumo, y menos de personas en edad escolar, pues estaríamos entonces ante un acto constitutivo de delito penal, agravado el caso de menores, y por tanto nos hallaríamos ante un peligro ya protegido por el derecho penal.

Resulta en cambio ilustrativo del efecto y finalidad de la medida, y muy probablemente de su éxito, el hecho que en las ordenanzas se establezca una distancia de 500 metros entre clubes, muy superior por tanto los 300 mts exigidos para la teórica protección de *“colectivos especialmente vulnerables”*.

Es obvio que se recomienda un mecanismo que permite obstaculizar o impedir el ejercicio del derecho constitucional de asociación, susceptible de producir efectos discriminatorios de unos ciudadanos respecto a otros que previamente lo han ejercido.

También en esta ocasión aparecen dudas respecto a la legalidad de la medida ¿Es constitucionalmente admisible establecer algún límite numérico al ejercicio de los derechos de asociación y reunión en un ámbito privado? ¿Se puede restringir su ejercicio en atención a la proximidad con otros ciudadanos que estén de esos mismos derechos? ¿Podría también por

ejemplo limitar el número de partidos políticos o sus sedes en un municipio, o la presencia de confesiones religiosas, o asociaciones sin ánimo de lucro, por el mero de hecho de existir otras en los alrededores?

Un último apunte a tener en cuenta: ¿Cuáles serán los efectos que las ordenanzas municipales pueden tener sobre los clubes existentes con anterioridad a su aprobación?

En base a qué competencias y mediante qué mecanismos legales se aplicarán estas recomendaciones, cuya relación con la salud pública también parece remota.

#### **d) Prohibición de cualquier tipo de publicidad:**

La restricción queda redactada en unos términos tan amplios y absolutos que no parecen justificados ni legales. Pues las actividades que definen a una entidad como club social de cannabis son el auto aprovisionamiento y distribución de cannabis entre sus socios. La prohibición de publicidad por tanto debería circunscribirse a esas actividades y no extenderse a otras actividades no exclusivas de los clubs sociales de cannabis, como las carácter informativo, de investigación, culturales, promoción de iniciativas legislativas populares, etc. que las asociaciones deberían poder desarrollar al margen de la restricción.





## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

### 1. Posicionamiento del Parlamento respecto a las asociaciones de consumidores de cannabis

La resolución Parlamentaria supone un avance para el establecimiento de un marco jurídico más claro del consumo asociativo de cannabis en el ámbito privado, por cuanto:

- Define la actividad de los clubes sociales de cannabis y la sitúa como eje de la regulación del consumo asociativo de cannabis.
- Constata el reconocimiento del legislador de una realidad social fuertemente implantada.
- Se certifica por el legislador y por el Departamento de Salud la utilidad de la actividad de estas entidades para la prevención de riesgos y reducción de daños asociados al consumo de sustancias provenientes del mercado clandestino.
- Se toman los parámetros de auto regulación que los clubs venían aplicando como referencia para el nuevo marco legal.
- Se insta a adoptar medidas que suponen la próxima aprobación de normas jurídicas materiales: La formación de personas encargadas de dispensar la sustancia y a creación de un registro de asociaciones de consumidores de cannabis.

### 2. Incoherencia de la Resolución respecto al objetivo Inicial

La regulación de las “*asociaciones cannábicas*” presenta una especial complejidad y está sometida a estrictos límites, determinados por el artículo 53 de la Constitución Española<sup>12</sup> que establece la reserva de ley para regular el ejercicio de los derechos fundamentales y entre ellos claro está los de asociación y de reunión.

Cuando mediante la moción 77/X, el Parlamento encomendó a su Comisión de Salud que realizara los trabajos y encontrase los consensos necesarios para que el Gobierno de la Generalitat regulara la actividad de las asociaciones cannábicas, se abría una vía, válida en principio, para alcanzar los objetivos marcados, pues el Parlamento de Cataluña goza de capacidad legislativa de acuerdo al vigente Estatuto de Autonomía.

---

#### 12. Constitución Española - Artículo 53.1

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).



El cauce apropiado para continuar el proceso hubiera sido el previsto en el artículo 63 del Estatuto de Autonomía<sup>13</sup>, es decir la aprobación de una ley Parlamentaria de delegación al gobierno, estableciendo la materia, el marco y el plazo para su elaboración.

Sin embargo los trabajos de la comisión de Salud se han encaminado en una dirección bien distinta. En vez de establecer las bases para que el Parlamento aprobase la ley de delegación legislativa que permitiese al Gobierno regular la actividad de las asociaciones cannábicas, se ha concluido en una resolución -sin carácter normativo-, que insta al Departamento de Salud del Gobierno para que elabore recomendaciones dirigidas a los municipios de Catalunya, para que éstos autoricen la actividad de estos clubs según la *“la normativa vigente”*.

---

13. Constitución Española - Artículo 63  
Delegación En El Gobierno De La Potestad Legislativa

1. El Parlamento puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley. Las disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada tienen el nombre de Decretos Legislativos. No pueden ser objeto de delegación legislativa la reforma del Estatuto, las leyes de desarrollo básico, salvo que se delegue el establecimiento de un texto refundido, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Catalunya y el presupuesto de la Generalitat.

2. La delegación legislativa solo puede otorgarse al Gobierno. La delegación debe ser expresa, mediante ley, para una materia concreta y con la determinación de un plazo para hacer uso de la misma. La delegación se agota cuando el Gobierno publica el decreto legislativo correspondiente o cuando el Gobierno se halla en funciones.

### 3. Incoherencia de la resolución respecto su exposición de motivos.

La exposición de motivos de la Resolución Parlamentaria señala que desde hace tiempo se ha venido trabajando para establecer los mecanismos que permitan mejorar la actividad de los clubs, y *“aportar una solución por parte de la Generalitat de Catalunya mediante un reconocimiento normativo”*.

Se indica también que *“en estos momentos se hace necesaria una norma que establezca claramente cuál debe ser el modelo de actividad de los clubs y asociaciones cannábicas basado en la transparencia, las buenas prácticas y la política de reducción de riesgos”*.

La medida Parlamentaria consecuente con esta exposición de motivos hubiera sido la aprobación de una Ley reguladora, o de una Ley de delegación legislativa a favor del Gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Sin embargo tras este preámbulo se aprueba una resolución que constata la renuncia momentánea del Parlamento a ejercer las potestades de delegación en el Gobierno que tenía a su alcance. En vez de aprobar la norma se lanzan recomendaciones a los municipios, a los que *“se les pasa la pelota”* para que regulen el establecimiento de los clubs de acuerdo a la legislación vigente.

Difícilmente se puede considerar coherente una resolución, que estima suficiente la legislación vigente y renuncia a establecer norma reguladora alguna, con una exposición de motivos que señalaba todo lo contrario.





#### 4. Incoherencia respecto al marco regulatorio Autonómico Medioambiental

Al delegar o diferir en los ayuntamientos la regulación de los clubs sociales de cannabis según criterios de Salud Pública recomendados, lo que se está realmente haciendo es circunscribir su regulación al marco de la autorización medioambiental y del planeamiento urbanístico.

Parece sin embargo no haberse tenido en cuenta que el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental está establecido por una Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, se trata de la Ley 20/2009 de prevención y control ambiental de las actividades<sup>14</sup>.

Esta ley consta de un Anexo de clasificación de las actividades con incidencia Ambiental, en el que no consta referencia a actividad privada alguna, ni mucho menos a la actividad de club social de cannabis.

Resulta poco consecuente que se inste a los municipios de Cataluña a aprobar una plétora de normas medioambientales y urbanísticas “*ad hoc*”, cuando el Parlamento no ha previsto o no ha querido modificar la ley prevención y control ambiental de las actividades, que regula imperativamente la intervención administrativa de los municipios.

---

##### 14. Ley 20/2009 - Artículo 1 - Objeto

Esta ley tiene por objeto establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades con incidencia ambiental, en el cual se toman en consideración las afecciones sobre el medio ambiente y las personas. Este sistema de intervención administrativa integra la evaluación de impacto ambiental de las actividades.

#### 5.- Fricciones con el Marco Constitucional

A lo largo del presente informe ya se ha ido poniendo de manifiesto las particularidades que plantea la regulación de los derechos fundamentales afectados, principalmente los de asociación y reunión, pero también el derecho a libertad, y el derecho a la salud y a la libre disposición del propio cuerpo.

El texto Parlamentario abre un proceso de regulación dirigido a que los municipios -entes sin capacidad legislativa y en muchas ocasiones con escasos recursos-, en el que se les cede el papel protagonista sin dotarlos de una ley habilitadora.

La opción escogida no parece tener fácil encaje constitucional, pues muchas de las recomendaciones suponen entrar en una regulación restrictiva de un derecho fundamental, y como tal sometido a reserva de ley según lo dispuesto en artículo 53 de la Constitución Española<sup>15</sup>. El objetivo queda vetado a los Ayuntamientos que no pueden en ningún caso aprobar leyes, ni por tanto regular mediante sus ordenanzas el ejercicio de éste, ni de ningún otro derecho fundamental.

---

##### 15. Constitución Española - Artículo 53.

Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).



Curiosamente esta opción parece ser también un avance hacia el pasado, pues fue el Plan Anti Crisis del municipio de Rasquera, aprobado el 29 de febrero de 2012, la primera normativa reguladora de las actividades de las asociaciones de consumidores de cannabis, siendo además la primera mundial que intentaba dar solución a la actividad de cultivo, con la diferencia que esta ordenanza Municipal no resultaba restrictiva del derecho fundamental de asociación sino que pretendía dar solución a la actividad de cultivo de las entidades.

Sin embargo comprobamos como dos años y medio después, el proceso de regulación autonómico da un giro de 360º para volver a situar a los municipios como protagonistas, esta vez con el apoyo del Parlamento y el Gobierno de la Generalidad que reconocen el interés público de estas asociaciones y su actividad.

Ello se produce después que este lapso de tiempo, otros estados – principalmente Uruguay, y Washington y Colorado en USA - hayan dado pasos decididos en un cambio de paradigma en políticas de drogas referentes al consumo, producción y distribución de cannabis que figura destacadamente en la agenda internacional.

Por otro lado el enfoque de regulación diferida emprendido y delegado a los municipios, sin establecer previamente marco legal alguno, promueve una dispersión normativa, que tendrá como previsible efecto la discriminación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos fundamentales en función del municipio en el que residen, y que podría llegar a favorecer la arbitrariedad de las administraciones.

## **6.- Autoabastecimiento, Cultivo, transporte y control del cannabis**

Se define a los clubes sociales de cannabis como entidades sin ánimo de lucro que se autoabastecen y distribuyen cannabis entre sus miembros disminuyendo los daños asociados a su consumo y ciertos usos.

Sin embargo la resolución no incorpora ninguna previsión concreta respecto las condiciones del autoabastecimiento de cannabis, su cultivo y su transporte. Es en el desempeño de estas actividades donde las asociaciones de consumidores de cannabis encuentran mayores problemas y las que lógicamente requieren primordialmente una regulación por parte de los poderes públicos.

La resolución Parlamentaria y las propuestas de criterios de salud pública también han obviado cualquier referencia a los controles de calidad, psicoactividad, salubridad de la sustancia distribuida, ni acerca de la información que a los socios consumidores debería suministrárseles.



## 7. Por la vía del artículo 3 del Código Civil<sup>16</sup>

En su origen el proceso Parlamentario pretendía concluir con una norma, que estableciera un modelo de actividad de los clubs y asociaciones cannábicas basada en prevención de riesgos y reducción de daños, y que ofreciera a su vez un grado mayor seguridad jurídica a las entidades.

Se ha comprobado como en el proceso ha venido a dar la espalda a estos objetivos, renunciando a crear esa norma, pero ofreciendo unas medidas de reconocimiento de la actividad de estas asociaciones –y también a su legalidad- así como un compendio de criterios recomendados, que sin embargo obvian cualquier referencia a la salubridad y control del cannabis distribuido.

Un proceso que debía adoptar una nueva norma concluye ratificando la normativa vigente, y parece que su efecto legal deberá seguir la vía del artículo 3 del código civil, que establece los criterios de interpretación de las normas de acuerdo a los antecedentes históricos y legislativos, a la realidad social del momento, y atendiendo especialmente a su espíritu y finalidad.

Para la interpretación de la normativa vigente resulta importante el reconocimiento de la

actividad de reducción de daños de los clubes sociales de cannabis, y de su encaje en la legalidad vigente, pues tiene un valor capital en el ajuste interpretativo en el que estas asociaciones han venido llevando a cabo sus actividades.

Por tanto, el resultado de la actividad Parlamentaria llevada a cabo va a reforzar la seguridad jurídica de los clubs y asociaciones cannábicas y sus actividades, pese a no haber cumplido con los objetivos que se marcaron en un inicio. No obstante las recomendaciones y vía de regulación emprendida para establecer límites al derecho asociación presentan problemas evidentes de constitucionalidad y de coherencia con la vigente normativa medioambiental.

Por último señalar que han quedado fuera del debate al menos dos actividades consustanciales a los clubs tal y como han sido definidos: el transporte y el cultivo del cannabis que distribuyen entre sus miembros para su consumo privado. Su encaje legal continúa en la esfera 3 del Código Civil, es decir la interpretación de la legislación vigente de conformidad con los criterios de Salud Pública expresados por los organismos competentes.

---

### 16. Código Civil - Artículo 3

1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

2. La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita.



Published **March 2015**

Author **Oriol Casals**  
**Amber Marks**

Layout **Pierre Genet**



**OBSERVATORIO CIVIL DE DROGAS**