



# Propuesta de Regulación del Cannabis en la CAPV

Fundación  
**RENOVATIO**

**EUS  
FAC**  
FED. VASCA  
DE CANNABIS

# Contenidos

<b>Apartado 1: Fundamentos</b>	<b>7</b>
1.1. Antecedentes del modelo CSC en la CAPV	
1.2. Cronograma y leyes relevantes	9
1.3. Consumos de cannabis	11
1.4. Contexto político internacional	12
1.5. Objetivos y principios de una regulación eficaz del cannabis	15
1.6. Los extremos que se tocan: Prohibición vs. Liberalización	18
1.7. Regulación legal de los mercados de cannabis	19
1.8. Resumen de los modelos de regulación del cannabis	20
1.9. Aprendiendo de los éxitos y los fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco	25
1.10. Lograr el equilibrio correcto	26
1.11. Avanzar, teniendo en cuenta lo que sabemos y lo que no	27
1.12. Conclusiones y recomendaciones clave	28
<b>Apartado 2: Los detalles prácticos de la regularización</b>	<b>30</b>
<b>2.1. Producción</b>	<b>31</b>
2.1.1. Producción dentro del modelo CSC	32
2.1.1.1. Peritajes	33
2.1.2. Autorización	38
2.1.2.1. Ley 17/1967 de Estupefacientes	38
2.1.2.2. Ejemplos de Autorización	39
2.1.3. Control de calidad	41
2.1.4. Seguridad	42
2.1.5. Cultivo doméstico	43
2.1.5.1. Propuesta de regulación para la autorización de cultivos para consumo personal en la CAPV	46
2.1.6. Transporte	49

2.1.7. Propuesta para la elaboración de un Protocolo para regular la actuación de la Policía ante un Club Social de Cannabis	50
2.1.7.1. Configuración de un protocolo de actuación policial	52
2.1.7.2. Requisitos exigibles	53
<b>2.2. Impuestos</b>	<b>56</b>
2.2.1. Integración de un CSC en el sistema fiscal	56
2.2.2. Tratamiento a efectos de IVA de los CSC de las llamadas “Cuotas de Consumo”	57
<b>2.3. Reparto de cannabis en un CSC</b>	<b>59</b>
2.3.1. Formación de servicio socialmente responsable	60
2.3.2. Responsabilidad compartida entre el CSC y el consumidor	61
2.3.3. Asesorías Terapéuticas en los CSC	62
<b>2.4. Usuarios / Socios</b>	<b>64</b>
2.4.1. Características del usuario asociado dentro del modelo CSC	65
2.4.2. Restricciones de edad	65
2.4.3. Las limitaciones de los controles de edad	66
2.4.4. Transparencia y participación	67
2.4.5. Inspecciones	68
2.4.6. Límites en la dispensación	69
<b>2.5. Sedes / Puntos de suministro</b>	<b>71</b>
2.5.1. Ubicación y densidad de puntos de venta	72
2.5.2. Aspecto y señalización	73
2.5.3. En relación a otras sustancias	75
<b>2.6. - Preparación (y método de consumo)</b>	<b>76</b>
2.6.1. Preparados	77
2.6.2. Métodos de consumo	78
2.6.3. Recomendaciones	83

2.6.4. Consumo responsable	84
<b>2.7. Envasado</b>	<b>85</b>
2.7.1. Envasado resistente a niños	85
2.7.2. Precintado de seguridad	86
2.7.3. Información sobre el envasado y el diseño del envase	87
<b>2.8. Instituciones para regular de los mercados de cannabis</b>	<b>90</b>
2.8.1. Niveles de actuación	91
2.8.2. Internacional	91
2.8.3. Gobierno nacional	93
2.8.4. Local/municipal	94
2.8.5. Intervención en políticas de drogas de la sociedad civil organizada	94
<b>Apartado 3: Cuestiones a tener en cuenta</b>	<b>99</b>
<b>3.1. Conducir bajo los efectos del cannabis</b>	<b>100</b>
3.1.1. Definir y probar la incapacidad	103
3.1.2. Leyes de tolerancia cero	104
3.1.3. Nueva Ley de Tráfico en España	105
3.1.4. Límites de umbral fijo	106
3.1.5. Análisis de sangre	108
3.1.6. Conducción bajo los efectos del cannabis	111
3.1.7. Recomendaciones para los legisladores	111
3.1.7.1. Establecer el consumo reciente	112
3.1.7.2. Aplicación	113
<b>3.2. La interacción de los sistemas normativos para los usos médicos y no médicos del cannabis</b>	<b>115</b>
3.2.1. Servicio Terapéutico en los CSC	117
<b>3.3. Turismo cannábico</b>	<b>119</b>
3.3.1. Turista de consumo inmediato	120
3.3.2. Turista que vuelve con cannabis	121

3.3.3. Experimento “pase verde”	121
3.3.4. Modelo uruguayo y CSC	122
3.3.5. EEUU	122
<b>3.4. El cannabis y los tratados de las Naciones Unidas para las drogas</b>	<b>124</b>
3.4.1. Introducción	126
3.4.2. Antecedentes de los controles internacionales de cannabis	127
3.4.3. Lecciones y vías de progreso	129
3.4.4. Opciones para la reforma del sistema internacional de control de las Drogas	131
3.4.5. Discusión	137
<b>Apéndices</b>	<b>144</b>
1 Tabla comparativa de experiencias de regulación del cannabis	144

Esta es una guía para regular mercados legales para el uso no médico del cannabis. Está dirigido a los legisladores de la CAPV en un momento clave en el que están considerando si deberían seguir manteniendo la prohibición del cannabis y, en consecuencia, se preguntan cómo será el marco normativo que sustituirá la prohibición.

Sin duda alguna, el debate de la regulación del cannabis forma ahora parte de la corriente política, con múltiples niveles (a nivel municipal, estatal y nacional) que plantean, desarrollan e implementan una serie de modelos de mercado regulado para el cannabis.

Esta guía pretende servir para ayudar a aquellos involucrados en las leyes sobre el cannabis a superar los retos prácticos clave implicados en el desarrollo y la implementación de un enfoque regulador eficaz destinado a lograr el mundo más seguro y sano que todos deseamos ver. Un mundo en el que la denominada «guerra contra las drogas» ha fracasado notablemente.

# Apartado 1

## **Fundamentos**

## 1.1. Antecedentes del modelo CSC en la CAPV

Euskadi es una de las regiones pioneras, tanto en el estado español como en Europa, en comenzar a llevar a cabo de forma práctica modelos de autoorganización de consumidores de cannabis. La especial idiosincrasia de esta región le ha llevado a ser una de las pioneras en cuanto a proyectos sociales y en cuanto a propuestas provenientes de la sociedad civil se refiere. Así, Euskadi es una de las únicas regiones en las que, por ejemplo, se llevan a cabo programas de reducción de riesgos en cuanto al consumo de drogas se refiere y cuenta con una de las únicas salas de consumo higiénico de heroína existentes en España.

En este mismo sentido, la CAPV fue una de las primeras regiones que vio crecer en su seno el modelo de autoorganización del consumo de cannabis. Ya por 1997, el colectivo Kalamudia realizó el primer cultivo colectivo entre 200 usuarios. Este cultivo contó con un total de 600 plantas que generaron un gran debate social una vez se dio a conocer en los medios de comunicación. En aquel entonces el cultivo fue intervenido, pero el caso fue archivado por el juzgado de instrucción y el cultivo cosechado sin problemas. En 1999 el mismo colectivo realiza la segunda plantación pública que termina con la recolección de la misma sin intervención judicial, igual que ocurre un año después.

En el año 2000, ya con la experiencia de todos estos acontecimientos, y con una jurisprudencia más desarrollada por parte del Tribunal Supremo en esta materia, los catedráticos Juan Muñoz y Susana Soto realizan, para la Junta de Andalucía, un informe sobre condiciones que debería tener un centro para dispensar cannabis legalmente. Éstas primeras pinceladas apuntan a que debería tratarse de un grupo concreto y limitado de adultos (circuito cerrado) y que previamente consumidores de cannabis. Según este informe, el cannabis dispensado en estas asociaciones, que siempre serán sin ánimo de lucro, debería dirigirse para un consumo al momento y en privado.

A partir de este momento, las Asociaciones de personas usuarias de cannabis (CSC), se constituyen al amparo de las disposiciones de la Ley de Asociaciones de Euskadi, 7/2007, de 22 de julio, y están compuestas por diversas Asociaciones ubicadas en los tres Territorios Históricos que componen la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En sintonía con las argumentaciones realizadas por el dictamen Díez Ripollés y Muñoz Sánchez (2012), se considera que, cumpliendo los requisitos expuestos por estos expertos en la materia, la autoorganización del consumo de cannabis se ajusta a la legalidad –penal y administrativa- vigente.

Este tipo de Asociaciones se componen por un círculo cerrado de personas mayores de edad, consumidoras de cannabis, donde la inmensa mayoría realiza un consumo responsable de esta sustancia, autoorganizadas en la demanda del acceso al cannabis sin recurrir al mercado ilegal.

Con el auge de este modelo ya en la calle, en 2011 se forma la primera Federación de Personas Usuarias de Cannabis: EUSFAC. El gran trabajo jurídico y de concienciación social de este organismo consigue que, ese mismo año, se dé un primer paso en el seno del Parlamento Vasco con la constitución de una ponencia específica sobre la regulación de los CSC. Esta ponencia, que se detuvo tras el cambio de Gobierno, reunió a más de 50 expertos en diferentes materias que pudieran tener algo que decir sobre una posible regulación del cannabis y de los clubes en Euskadi. La ponencia finalizó durante el primer tercio de 2014 con la sensación general de que la regulación sería factible y beneficiosa en diferentes aspectos. La cuestión después era plasmarla y adaptarla a la realidad administrativa de la CAPV.



Con estas bases jurídicas el modelo se extiende por todas las regiones de la CAPV y por toda España hasta alcanzar, en el primer trimestre de 2014 más de 90 en Euskadi y unas 600 en todo el estado español.

Desde hace tiempo estas Asociaciones vienen colaborando socialmente –tanto con diversas instituciones como con otros sectores de la sociedad- y desarrollando diversas iniciativas en el ámbito de la prevención, de la reducción de daños, de la investigación, así como, sobre políticas de drogas respetuosas con los Derechos Humanos y con el Estado social y democrático de Derecho.

## 1.2. Cronograma y leyes relevantes

A continuación, conviene recordar la normativa cronológica existente en la CAPV en relación al Cannabis:

- ✓ 1966: España firma la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas
- ✓ 1967: Ley 17/67 de Estupefacientes
  - Tenencia ilícita excepto con autorización
  - Uso médico o científico (prácticamente sin aplicar)
  - Simple tenencia impune, solo incautación
  - 1973: Inclusión en el Código Penal
  - Tráfico castigado con prisión
- ✓ 1974: Sentencia Tribunal Supremo
  - Despenalización del consumo
  - Doctrina unánime posterior
- ✓ 1975-1992: Definición de los supuestos despenalizados
  - Donación compasiva
  - Uso compartido
  - Compra y distribución para grupo de iguales
- ✓ 1992: Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana Art 25.1
  - Castiga tenencia y consumo en lugares públicos (300-6000 € incautación)
- ✓ 1993: Fundación de ARSEC (Asociación Ramón Santos de Estudio del Cannabis) en Barcelona
  - Pregunta a fiscalía anti-droga: ¿Es legal plantar colectivamente para consumo propio?
- ✓ 1994: Primer cultivo colectivo en el Estado.

- Pública e informada a la fiscalía
  - 100 personas / 200 plantas
  - Intervención Guardia Civil
  - Absolución en Audiencia Provincial y recurso al Tribunal Supremo
- ✓ 1995; Se aprueba el Código Penal vigente en la actualidad. Art 368 (CP)
  - ✓ 1996: Creación de la Coordinadora Estatal por la Normalización del Cannabis (8 asociaciones)
    - *Campaña “Contra la prohibición, me planto”*
  - ✓ 1997a: Plantación de Kalamudia
    - *200 personas (Políticos, artistas, usuarios terapéuticos, sindicalistas, cultivadores,...)*
    - *200 plantas*
    - *Gran presencia en medios y debate social*
    - *Archivado por los tribunales y cosechado*
  - ✓ 1997b: Condena contra ARSEC
    - *Sentencia política para frenar autocultivo*
    - *4 meses y 1 día de prisión y 3.000 € por persona (total 12.000 €)*
  - ✓ 2001: Fundación del Club de Catadores de Cannabis de Barcelona (CCCB) y de Ai laket!! - Usuarios/as de Drogas por la Reducción de riesgos.
  - ✓ 2002: Fundación de 4 clubes en el País Vasco: Ganjazz y Paotxa (Donostia), Bhang (Bilbao), y Ama Lurra (Vitoria).
  - ✓ 2003: Creación de Pannagh a partir de Bhang
    - *Colaboración con asociaciones de pacientes de cáncer*
  - ✓ 2005: Operación policial contra Pannagh
    - *Error policial: Arresto de 4 personas*
    - *Incautación de 150 kg de marihuana en fresco / 17,4 kg de “marihuana” seca*
  - ✓ 2009: Operación Policial contra Ganjazz Art Club
    - *Delimitación de Responsabilidad Individual, Archivo / Causa / Asociación*
    - *Sentencia Audiencia Provincial de Gipuzkoa*

**Marco Normativo Vigente:**

Art. 368 CP

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.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable. No se podrá hacer uso de esta facultad si concurriere alguna de las circunstancias a que se hace referencia en los artículos 369 bis y 370.

*Artículo 368 redactado por el apartado centésimo cuarto del artículo único de L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio). Vigencia: 23 diciembre 2010.*

#### Ley de Seguridad Ciudadana 25.1

- Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo.

### **1.3. Consumos de cannabis**

El cannabis es una planta que se cosecha en muchos lugares del mundo y que, desde hace siglos, ha sido empleada por la humanidad para diferentes usos (gastronómico, religioso, industrial, terapéutico, creativo y artístico, lúdico, etc.).

Entre las sustancias incluidas en las listas de estupefacientes de los Convenios Internacionales en la materia, esta sustancia es la que más se consume en el ámbito mundial, Unión Europea, Estado español y Comunidad Autónoma de Euskadi. El cannabis es la sustancia ilícita más consumida en el mundo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) calcula, probablemente de forma conservadora, que 180 millones de personas la consumen en todo el mundo cada año. El gasto realizado en la venta al por menor de la sustancia se calcula entre los 40 y los 120 billones de euros<sup>1</sup>, proporcionando una lucrativa corriente de ingresos libre de impuestos para los especuladores criminales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> UNODC (2013) **Informe Mundial Sobre las Drogas 2013**.

[www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf).

<sup>2</sup> Kilmer, B. and Pacula, R. (2009) **Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach**, RAND Corporation. [www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR711.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR711.html).

Se deduce que entre el 2,6% y el 5% de la población adulta mundial la consume. Más de 80 millones de europeos lo han probado alguna vez en su vida (casi una de cada cuatro personas [23,7%]). Se estima que aproximadamente el 1% de la población adulta de la UE lo consume diariamente (OEDT 2012:14-15).

En la Comunidad Autónoma de Euskadi algo más de una de cada cuatro personas de la población (28%), manifiesta haber probado al menos una vez en su vida el cannabis y, casi 28.000 personas (1,7%), consumen esta sustancia a diario o casi a diario (SIIS 2012).

## 1.4. Contexto político internacional

El debate en torno a la legalización y la legislación del cannabis ha seguido coleando desde que la sustancia se prohibió por primera vez. No obstante, por fin se está acercando a su punto final. El apoyo a un enfoque prohibicionista punitivo está decreciendo rápidamente mientras que, a nivel global, el apoyo a una reforma pragmática ha alcanzado un punto crítico en la corriente política y la opinión pública.

Hace casi un siglo, el cannabis, junto con otras sustancias, se identificaba como un «mal», una amenaza a combatir en una guerra ganable que erradicaría completamente el uso no médico de estas sustancias. La experiencia de los últimos 50 años demuestra que las políticas prohibicionistas no han logrado sus objetivos, y no pueden. Peor aún, incluso tal y como reconoce la UNODC<sup>3</sup>, estas políticas están generando una serie de «consecuencias accidentales» desastrosas, pese a que, dado lo bien documentadas que están, no se pueden llamar «accidentales»<sup>4</sup> (simplemente, son las consecuencias negativas de la prohibición). De hecho, el análisis de la UNODC demuestra que es el mismo sistema de control para las drogas el que ha creado la muy lucrativa oportunidad que permite a los grupos criminales organizados transnacionales competir por el poder con los estados de todo el mundo.

En consecuencia, combatir estas dos «amenazas» percibidas (contra las mismas drogas y contra aquellos que las suministran) se ha convertido a menudo en un fin en sí mismo, creando una retórica ampliamente autorreferente y auto justificadora que dificulta una evaluación, una crítica y un debate significativos, a la vez que posiciona a aquellos que defienden el cambio como «pro drogas». Esto ha provocado un ambiente político de alto nivel que ignora constantemente el pensamiento científico crítico, así como las normas legislativas sanitarias y sociales.

---

<sup>3</sup> Werb, D. et al. (2013) **The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems**, BMJ Open. [www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full](http://www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full). Véase: UNODC (2008) **Informe Mundial Sobre las Drogas 2008**, p.212. [www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)

<sup>4</sup> Véase: UNODC (2008) **Informe Mundial Sobre las Drogas 2008**, p.212. [www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf); Rolles, S. et al. (2012) **The Alternative World Drug Report**, Count the Costs initiative. [www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org); Reuter, P. (2009) **The unintended consequences of drug policies**, RAND Europe, preparada para la Comisión Europea. [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2009/RAND\\_TR706.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.pdf).

La magnitud de este fracaso ha sido documentada en detalle por cientos de evaluaciones independientes y objetivas de comités gubernamentales, académicos y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, durante muchas décadas.

El objetivo de esta guía no es explorar esta crítica, pese a que está inevitablemente unida a buena parte del análisis, puesto que muchos de los riesgos y perjuicios actuales asociados al cannabis y al mercado del mismo se deben directa o indirectamente a la prohibición. Dejando de lado los perjuicios asociados a la criminalización masiva de los consumidores de cannabis, la falta de una regulación del mercado bajo el modelo prohibicionista maximiza los daños asociados al consumo de cannabis y, por defecto, cede el control del mercado a empresarios criminales.

Por lo tanto, esta guía comienza con la premisa de que la prohibición no solo ha fracasado, sino con que dicho fracaso se está convirtiendo rápidamente en una opinión consensuada. En consecuencia, el debate ha superado el punto de discusión referente a si la prohibición es buena idea, y a si puede ser afinada y modificada para que funcione. La realidad es que la política y la legislación en cuanto al cannabis está siendo activamente reconsiderada entre el gran público, los medios y en debates políticos en la mayor parte del mundo y, en muchos lugares, ya hay verdaderas reformas en marcha. Casi de forma universal, estas reformas se están alejando de los modelos de imposición de la «guerra antidrogas», y se están acercando hacia enfoques menos punitivos para con los consumidores, con un mayor énfasis sobre las intervenciones en la salud pública y en los derechos humanos, y sobre la ahora profunda exploración de la regulación legal de la producción y la oferta de cannabis.

En el momento de la redacción de este documento, cerca de 20 estados de los Estados Unidos han despenalizado la posesión de cannabis para uso personal. Una cantidad similar de estados tienen provisiones médicas legales de cannabis, y dos de ellas, Washington y Colorado, han aprobado en las urnas la legalización y la regulación de la producción y el suministro de cannabis no médico (son las primeras jurisdicciones en hacerlo). Al menos cinco más tienen legislación gubernamental estatal provisoria o iniciativas de votaciones para legalizar los mercados no médicos de cannabis. En 2013, el gobierno de Uruguay introdujo nueva legislación para establecer un mercado de cannabis controlado por el gobierno (junto con provisiones para el cultivo doméstico y los clubs sociales de cannabis), la primera reforma nacional de este calibre en el mundo. Hay avances similares en marcha en todo el mundo:

- La despenalización de la posesión del cannabis es cada vez más común, con numerosas jurisdicciones que ahora incluyen provisiones para clubs sociales de cannabis y cultivo doméstico<sup>5</sup>
- Una serie de iniciativas municipales y estatales están retando a los gobiernos nacionales a explorar modelos de regulación. Por ejemplo, en la Ciudad de México<sup>6</sup>, en Copenhague (Dinamarca)<sup>7</sup>, en más de 20 municipios de los Países Bajos<sup>8</sup>, y en la Columbia Británica, (Canadá)<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Rosmarin, A. e Eastwood, N. (2013) **A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe**, Comunicado. [www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release\\_Quiet\\_Revolution\\_2013.pdf](http://www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf).

<sup>6</sup> Grillo, I., **North America's Largest City Moves to Legalize Pot**, TIME, 14/10/13. [world.time.com/2013/10/14/north-americas-largest-city-moves-to-legalize-pot/](http://world.time.com/2013/10/14/north-americas-largest-city-moves-to-legalize-pot/).

<sup>7</sup> Stanners, P., **Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions**, Copenhagen Post, 15/03/13. [www.cphpost.dk/national/life-after-cannabis-prohibition-city-announces-its-ambitions](http://www.cphpost.dk/national/life-after-cannabis-prohibition-city-announces-its-ambitions).

- El debate se está abriendo y está ganando impulso en todo el mundo. Ejemplos señalados incluyen el Caribe<sup>10</sup>, Sudáfrica<sup>11</sup>, India y Marruecos<sup>12</sup>.

Es evidente que la situación está evolucionando rápidamente. También se están discutiendo reformas más amplias a nivel internacional, puesto que otras naciones (especialmente en Latinoamérica) piden enfoques alternativos a la simple prohibición de todas las drogas. En una declaración conjunta en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, los presidentes de Guatemala, Colombia y México instaron formalmente a las Naciones Unidas a revisar el sistema actual de control de las drogas y «a analizar todas las opciones disponibles, incluyendo medidas reguladoras o de mercado». A consecuencia de estas solicitudes, la Organización de las Naciones Unidas ha acordado examinar el asunto en una Sesión Especial de la Asamblea General sobre la política antidroga internacional, programada para 2016. El Secretario General de la ONU ha apoyado este proceso, urgiendo a los estados miembros a «emplear estas oportunidades para llevar a cabo un amplio debate abierto que considere todas las opciones».<sup>13</sup>

Este cambio político de alto nivel también se reflejó en el revolucionario informe de 2013 de la Organización de los Estados Americanos, que recomendaba la despenalización de la posesión y el consumo personal de drogas y, en lo referente a la cuestión de la legalización del cannabis, mencionaba que «antes o después, habrá que tomar decisiones en este ámbito»<sup>14</sup>. De manera aún más significativa, trazaba una ruta creíble mediante la que se podía explorar la regulación del cannabis a nivel doméstico y a nivel de la ONU<sup>15</sup>

La necesidad de esta guía es urgente, no solo porque el debate sobre la legalización y la regulación haya pasado de los márgenes a la principal corriente política, sino porque ahora ha pasado de la teoría a la realidad. Nosotros, como legisladores, ciudadanos preocupados o defensores de la reforma tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que se hace de la forma correcta y alcanza los objetivos que todos buscamos.

---

<sup>8</sup> Blickman, T., **Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings**, Transnational institute, 04/10/13. [www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation](http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation).

<sup>9</sup> Véase: [www.stoptheviolencebc.org](http://www.stoptheviolencebc.org) and <http://sensiblebc.ca/>.

<sup>10</sup> Caribbean 360, **High time CARICOM discuss legalising marijuana — Gonsalves**, 10/09/13. [www.caribbean360.com/index.php/news/st\\_vincent\\_news/1012640.html#axzz2i43wED5H](http://www.caribbean360.com/index.php/news/st_vincent_news/1012640.html#axzz2i43wED5H).

<sup>11</sup> Dolley, C., **SA plan calls for study on legalising dagga**, IOL News, 06/08/13. [www.iol.co.za/news/crime-courts/sa-plan-calls-for-study-on-legalising-dagga-1.1558530#UmD\\_aBDm-Sp](http://www.iol.co.za/news/crime-courts/sa-plan-calls-for-study-on-legalising-dagga-1.1558530#UmD_aBDm-Sp).

<sup>12</sup> Karam, S., **The green shoots of recovery? Morocco considers the legalisation of marijuana cultivation**, The Independent, 29/07/13. [www.independent.co.uk/news/world/africa/the-green-shoots-of-recovery-morocco-considers-the-legalisation-of-marijuana-cultivation-8737155.html](http://www.independent.co.uk/news/world/africa/the-green-shoots-of-recovery-morocco-considers-the-legalisation-of-marijuana-cultivation-8737155.html).

<sup>13</sup> Naciones Unidas, **Mensaje del Secretario General para el Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas**, Nueva York, 26/06/13. <http://www.un.org/es/events/drugabuseday/2013/sgmessage.shtml>

<sup>14</sup> Organización de los Estados Americanos (2013) **El Problema de las Drogas en las Américas**, p.104, [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf).

<sup>15</sup> Organización de los Estados Americanos, op. cit.

## 1.5. Objetivos y principios de una regulación eficaz del cannabis

Los principios y objetivos legislativos claros son fundamentales para desarrollar una legislación y evaluar sus impactos, para facilitar mejoras futuras. No obstante, estos han estado a menudo ausentes, tanto en la legislación sobre el cannabis, como en la legislación más amplia sobre las drogas, sustituida por objetivos vagos como «lanzar el mensaje correcto», o perdidos en un populismo simplista «duro con las drogas»: *Las drogas son malas: por tanto, tenemos que combatirlas*.

Al trazar los objetivos, a menudo, estos han reflejado las preocupaciones ideológicas o políticas de los prohibicionistas; es decir, que se centran demasiado en atrapar o castigar a los consumidores y a los distribuidores, o en reducir o incluso eliminar el consumo (a menudo, haciendo referencia específica a conseguir «un mundo libre de drogas») – el objetivo clave al que, históricamente, se han sometido todos los demás<sup>16</sup>.

La cuestión moral también se cierne ampliamente sobre los debates acerca de la legislación para las drogas. Una comprensión simplista del consumo ilícito de drogas como algo fundamentalmente inmoral, o incluso «malo», proporciona toda justificación que muchos necesitan para una respuesta punitiva. Nosotros argumentamos que hay una distinción clave entre los juicios morales sobre la conducta individual privada y los principios y legislación moral<sup>17</sup>.

En definitiva, el objetivo de este documento es presentar y explorar una serie de políticas y medidas que minimizan los potenciales daños y maximizan los potenciales beneficios asociados al cannabis, tanto a nivel personal, como a nivel social.

A algunos, la regulación legal del cannabis puede parecerles radical. No obstante, las pruebas legales e históricas demuestran que, de hecho, la prohibición es la política radical. La regulación legal de la producción, la distribución y el consumo de drogas se acerca más a la forma actualmente aceptada de gestionar los riesgos sanitarios y sociales en casi todas las demás esferas de vida. Por lo tanto, lejos de ser radical, esta guía simplemente propone que amplíemos los principios establecidos de la gestión de riesgos a un área en la que apenas se han aplicado. Los principios de regulación eficaz trazados en el cuadro a continuación están adaptados a partir de los empleados por el gobierno de Nueva Zelanda, pero son similares a los empleados por la mayoría de los gobiernos, y son un buen punto de partida para la discusión.

<b>¿Cómo sabemos si las legislaciones son aptas?<sup>18</sup></b>
Proporcionalidad
La carga de las normas y su aplicación debería ser proporcional a los beneficios que se esperan como resultado. Otra forma de describir este principio es poner énfasis en un marco regulador coste-beneficio basado en el riesgo y en la toma de decisiones basada en el riesgo de los legisladores. Esto conllevaría que un régimen sea eficaz y que cualquier cambio tenga

<sup>16</sup> Para otros individuos o grupos políticos, los objetivos de una legislación para las drogas son diferentes (a menudo, al servicio de planes completamente políticos, populistas, geopolíticos o de otro calibre. En discusión, véase Rolles, S. et al (2013), **Ending the War on Drugs: Winning the Debate in Latin America**, Transform/MUCD. [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk).

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Adaptado de: Gobierno de Nueva Zelanda (2012) **The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments**, p.9. [www.treasury.govt.nz/economy/regulation/bestpractice/bpregmodel-jul12.pdf](http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation/bestpractice/bpregmodel-jul12.pdf).

beneficios que compensen los costes de la alteración.
<b>Certeza</b>
El sistema regulador debería ser predecible para proporcionar certeza a entidades reguladas y ser coherente con otras políticas (en este caso, por ejemplo, la legislación del alcohol y el tabaco). No obstante, puede haber tensión entre la certeza y la flexibilidad.
<b>Flexibilidad</b>
Las entidades reguladas deberían tener libertad para adoptar los enfoques innovadores de menor costo para cumplir las obligaciones legales. Un régimen legislativo es flexible si el enfoque legislativo subyacente se basa en principios o en rendimiento, y existen políticas y procedimientos para asegurar que se administra de forma flexible, y se emplean medidas reguladoras, incluyendo la autorregulación, allá donde sea posible.
<b>Durabilidad</b>
El principio de durabilidad está estrechamente asociado a la flexibilidad; el sistema regulador tiene la capacidad de evolucionar para responder a nueva información y circunstancias cambiantes. La flexibilidad y la durabilidad pueden ser dos caras de la misma moneda; es más probable que un régimen que es flexible sea duradero, siempre que se den las condiciones para que el régimen «aprenda». Los indicadores de durabilidad consisten en sistemas de retroalimentación para valorar cómo funciona el marco legal/regulador en la práctica; las decisiones se realizan en intervalos regulares y cuando llega nueva información; y el régimen regulador está actualizado con cambios tecnológicos e innovación externa.
<b>Transparencia y Responsabilidad</b>
Reflejadas en el principio de que el desarrollo y la aplicación de las normas deberían ser transparentes. En esencia, los legisladores tienen que ser capaces de justificar decisiones y estar sujetos al escrutinio público. Este principio también incluye la no discriminación, una disposición para apelaciones y una sólida base legal para las decisiones.
<b>Legisladores capaces</b>
Significa que el legislador tiene las personas y los sistemas necesarios para operar como un régimen regulador eficiente y eficaz. Un indicador clave es que las evaluaciones de capacidad tienen lugar en intervalos regulares y están sujetos a participación o análisis independiente.
<b>Ponderación adecuada de los objetivos económicos</b>
Los objetivos económicos reciben una ponderación apropiada en relación a otros objetivos especificados. Estos otros objetivos pueden estar relacionados con la salud, la seguridad o la protección del medio ambiente, o con la protección del consumidor y el inversor. Los objetivos económicos incluyen impactos sobre la competencia, la innovación, la exportación, los costes de ejecución y el espacio de comercio e inversión.

De entre los objetivos específicos de la legislación para las drogas durante los últimos años<sup>19</sup>, sugerimos los siguientes seis objetivos clave para la legislación del cannabis:

- Proteger y mejorar la salud pública
- Reducir el crimen relacionado con las drogas
- Mejorar la seguridad y el desarrollo
- Proteger a los jóvenes y a grupos vulnerables
- Proteger los derechos humanos

<sup>19</sup> Para una discusión en mayor profundidad, véanse las publicaciones principales de Transform en línea, en [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk).



- Proporcionar buena calidad – precio de cannabis para los usuarios

Cada uno de estos objetivos clave tiene subobjetivos, muchos de los cuales se exploran en detalle en esta guía. Y para ser útiles para la legislación y la evaluación del impacto, los objetivos necesitan indicadores de rendimiento significativos y medibles unidos a los mismos.

Estos seis objetivos clave no se presentan en un orden específico, y su clasificación dependerá de las necesidades y prioridades de cada jurisdicción (por ejemplo, reducir el impacto del cultivo ilegal de cannabis en zonas ambientalmente sensibles, o reducir desigualdades sociales y resultados jurídicos criminales).

Determinar el equilibrio de prioridades en conflicto es un factor importante a la hora de dar forma a los contornos precisos de cualquier marco regulador. Es más, cualquier jurisdicción que introduzca un nuevo marco para la regulación del cannabis trabajará, inevitablemente, dentro de una serie de limitaciones específicas de su zona. Tendrán que:

- Cumplir cualquier requisito del proceso que lleve a la implementación. Por ejemplo, las autoridades que implementaron modelos en Washington y Colorado estaban legalmente obligadas por la redacción de las iniciativas sometidas a voto que ordenaron su implementación.
- Negociar el ambiente legal y normativo local. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el cannabis sigue siendo ilegal a nivel federal, imponiendo importantes restricciones sobre las opciones legislativas a nivel estatal (no hay producción o venta estatal en Estados Unidos, puesto que supondría la violación de la ley federal por parte de los empleados del gobierno). En España, el modelo del club social de cannabis tiene que cumplir con la normativa de despenalización doméstica (lo que requiere la producción y distribución no lucrativa), y evitar romper los compromisos acordados con la ONU.
- Ajustarse a una amplia serie de leyes y normas existentes en torno a otras drogas o productos/actividades peligrosas (como venenos, medicamentos o la conducción).
- Ajustarse a las normas culturales y políticas. Por ejemplo, en Estados Unidos hay una mayor hostilidad hacia la intervención del gobierno en los mercados que en muchos otros países.
- Ser realistas a nivel económico. Si los requisitos para la regulación son demasiado caros de implementar, el modelo será insostenible.
- Ser políticamente factibles. Por ejemplo, la necesidad de aplacar la hostilidad por parte del público, los oponentes políticos y los países vecinos ha dado forma al desarrollo del restrictivo modelo regulador controlado por el gobierno de Uruguay.

En este punto, es importante dejar claro que la regulación legal no es una «bala de plata» o una panacea para «el problema de las drogas». No eliminará el consumo problemático o dañino del cannabis, ni eliminará completamente el mercado criminal. La prohibición no puede crear un mundo libre de drogas; los modelos reguladores no pueden crear un mundo libre de daño. La regulación legal busca reducir o eliminar los daños creados o exacerbados específicamente por la prohibición y los consecuentes mercados ilícitos. Por lo tanto, es útil distinguir entre los objetivos de la reforma de la normativa para las drogas (básicamente, reducir o eliminar los perjuicios asociados a la

prohibición; principalmente, la criminalización de los consumidores y el comercio criminal<sup>20</sup>) y los objetivos más amplios de una normativa eficaz para las drogas tras la prohibición (minimizando los daños asociados a la producción, la distribución y el consumo de drogas, y maximizando la salud y el bienestar).

Los enfoques hacia la normativa del cannabis tras la prohibición serán, básicamente, los mismos que para la normativa del alcohol, el tabaco y otras drogas; los objetivos de la normativa y las herramientas reguladoras para alcanzarlos son idénticos. Será cada vez más importante ver el cannabis dentro del panorama más amplio de la legislación para las drogas, no aislado o en una especie de «caso especial». El proceso en curso de establecer modelos reguladores eficaces para mercados de cannabis se ve reflejado de forma natural por el proceso de mejora de modelos reguladores para el alcohol y el tabaco – y, naturalmente, es coherente y lógico abogar por ambos.

Enfrentarse de forma significativa a los retos más amplios del mal uso del cannabis y otras drogas requiere mejorar la educación sobre la salud pública, la prevención, el tratamiento y la recuperación, así como la acción sobre la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la discriminación. No obstante, al implementar modelos reguladores basados en objetivos y principios legislativos claros y exhaustivos, eliminando obstáculos políticos e institucionales y liberando recursos para una salud pública basada en la evidencia e intervenciones sociales, la regulación legal tiene potencial para crear un ambiente más propicio para lograr resultados mejorados en cuanto a la normativa para las drogas a largo plazo<sup>21</sup>. Por lo tanto, la reforma no solo puede reducir los daños de la prohibición, sino que también puede crear oportunidades y beneficios.

## 1.6. Los extremos que se tocan: Prohibición vs. Liberalización

Hay un espectro de marcos legales/normativos disponibles para regular la producción, la distribución y el consumo de drogas psicoactivas no médicas (en este caso, el cannabis). En un extremo están los mercados criminales creados por la prohibición absoluta, pasando por modelos de prohibición menos punitivos, modelos de distribución parciales/de facto/cuasi legales, modelos de mercado legalmente regulados con diversos niveles de restricción, hasta llegar a mercados libres legales/comerciales en el otro extremo.

La cuestión es: ¿qué clase de modelo regulador alcanzará con mayor eficacia los objetivos normativos de cualquier jurisdicción?

En cualquiera de los extremos de este espectro hay mercados eficazmente desregulados. Los modelos defendidos en esta guía se basan en la propuesta de que ambas opciones están asociadas a costes sociales y sanitarios inaceptablemente elevados porque aquellos que controlan el comercio (legal o ilegal) están motivados, casi exclusivamente, por las ganancias. Entre estos extremos existe una serie de opciones para regular legalmente distintos aspectos del mercado de formas que pueden

---

<sup>20</sup> Para un estudio detallado de estos perjuicios asociados a las normativas, véase [www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)

<sup>21</sup> Véase el apartado 5 de Rolles, S. et al. (2013) **Ending the War on Drugs: Winning the Debate in Latin America**, Transform/MUCD, [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk), y futuras publicaciones sobre los beneficios de acabar la guerra contra las drogas de Transform en 2014.

minimizar los potenciales perjuicios asociados al consumo y los mercados de cannabis (a la vez que se maximizan los potenciales beneficios).

Dada la realidad de la continuada y elevada demanda de cannabis y la persistencia de la distribución ilícita para satisfacer esta demanda, los modelos regulados de mercado que se encuentran en la parte central del espectro podrán alcanzar de la mejor manera los resultados que todos buscamos. En contra de la sugerencia de que dicha reforma es «liberalización», la regulación del mercado de la droga es una posición pragmática que implica introducir un estricto control del gobierno en un mercado en el que, en la actualidad, apenas existe o no lo hay.

Es interesante ver cómo muchos gobiernos que se resisten con fuerza a la legalización y la regulación del cannabis están adoptando enfoques menos punitivos hacia los consumidores y enfatizando las intervenciones de la salud pública y alternativas a la cárcel, basadas en el tratamiento. Este enfoque de «prohibición más leve» es más notable en el discurso reciente del gobierno de los Estados Unidos, que dice representar un «camino intermedio» entre los «extremos» de la «legalización» y la «guerra contra las drogas». Mientras que esta línea argumental se basa en la malinterpretación de la posición de la reforma con numerosos subterfugios, el hecho de que simplemente haya un movimiento retórico hacia el centro puede verse como un cambio positivo, quizá el de un régimen prohibicionista a la defensiva, o el de uno que se prepara para una inevitable concesión a la lógica reguladora en un momento próximo.

Es bastante probable que este forcejeo en cuanto a quién ocupa el centro pragmático entre los defensores de la «prohibición leve» y los defensores de la regulación pragmática se convierta en un rasgo determinante del debate de los próximos años. La realidad es que este forcejeo muestra cómo está la mayoría de la gente del debate; de hecho, más cerca del centro y unos de otros, que las caricaturas polarizadas que puede sugerir buena parte del debate mediático. Esperamos que esta guía pueda ser una herramienta útil para atraer a algunos de los prohibicionistas al debate, preguntando: «Si avanzamos hacia la regulación, ¿cómo crees que debería funcionar?»<sup>22</sup> Ya hemos sido testigos de esta clase de «no si, sino cómo» en la respuesta del Gobierno Federal de los Estados Unidos a las iniciativas de Washington y Colorado, dándoles permiso para proceder, siempre que las regulaciones sean suficientemente estrictas (por ejemplo, no vender a menores)<sup>23</sup>. El nacimiento de organizaciones como la campaña *But What about the Children?*, cuyo objetivo es «proteger a los niños si la marihuana se legaliza», también refleja este cambio.

## 1.7. Regulación legal de los mercados de cannabis

Históricamente, el debate de las drogas se ha visto caracterizado por el uso impreciso o inconsistente de términos clave, llevando, inevitablemente, a malentendidos y mitos sobre lo que realmente defienden los partidarios de la reforma de la normativa para las drogas. Para una idea clara del

---

<sup>22</sup> Se explora cómo enfrentarse de manera constructiva a los oponentes en el debate en la publicación de 2013 de Transform/MUCD *Ending the War on Drugs: How to Win the Debate in Latin America*, disponible en [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk).

<sup>23</sup> Cole, J. M. (2013) *Memorandum for all United States Attorneys, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General*. [www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf](http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf).

aspecto que podría tener la regulación legal de los mercados de cannabis, es necesario aclarar cierta terminología comúnmente usada para describir opciones para la reforma.

En buena parte del debate sobre la normativa para las drogas, la «despenalización» se usa de forma intercambiable con los términos «legalización» o «regulación legal»; no obstante, estos términos tienen significados muy diferentes. Aunque no tiene una estricta definición legal, generalmente se entiende que la despenalización se refiere a la eliminación de sanciones criminales por ciertos delitos<sup>24</sup> (normalmente, la posesión de pequeñas cantidades de drogas que son ilegales en la actualidad, para consumo personal). No obstante, las sanciones civiles o administrativas, como las multas, a menudo siguen vigentes. Por lo tanto, la posesión de drogas sigue siendo ilegal y un delito punible (aunque ya no cree antecedentes penales). En contraste, cualquier forma de legalización y regulación implica, necesariamente, la eliminación de todo tipo de castigos (criminales o administrativos) por producción, distribución y posesión que tiene lugar dentro de los parámetros del marco regulador. Las actividades que tienen lugar fuera de cualquier marco regulador, como la venta a menores, aún están sujetas a sanciones punitivas.

También se ha de realizar una distinción entre los sistemas de drogas despenalizados o legalmente regulados *de jure* y *de facto*. Bajo un modelo *de jure*, las respectivas normativas se implementan a través de reformas específicas amparadas por la ley. Bajo un modelo *de facto*, las mismas normativas se promulgan mediante la no aplicación de leyes criminales que técnicamente siguen vigentes. En los Países Bajos, por ejemplo, la posesión y la venta de cannabis aún está prohibida por ley aunque, es *de facto* legal, puesto que se tolera dentro del marco de autorización de los *coffee shops* de cannabis del país.

Por último, aunque están inherentemente relacionadas, es útil diferenciar entre los términos «regulación legal» y «legalización». La legalización es solo un proceso (básicamente, el de convertir algo ilegal en legal). Por otra parte, la regulación legal es el punto final de este proceso, refiriéndose a un sistema de normas que regulan el producto o los comportamientos en cuestión. En consecuencia, pedir únicamente la legalización podría confundirse comprensiblemente por, precisamente, la clase de mercado comercial libre que la mayoría de los defensores de la reforma de la normativa para las drogas no apoyan. «Mercados de cannabis legalmente regulados» o «legalización y regulación» son términos descriptivos más útiles.

## 1.8. Resumen de los modelos de regulación del cannabis

A continuación detallaremos los diferentes modelos de regulación de cannabis posibles y existentes en el mundo. Estos modelos de estrategia se encuentran ordenados de mayor a menor, en función del nivel de restricción. Es posible combinarlos (por ejemplo, Uruguay y Colorado tienen disposiciones paralelas en cuanto al cultivo personal y, además, Uruguay permite los clubs sociales de cannabis al mismo tiempo que la producción y la venta legal autorizada). Dentro de cada uno hay

---

<sup>24</sup> En los Estados Unidos, en ocasiones, el término se usa de forma más estricta para decir que ya no puedes ir a prisión por cierto delito – pero aún se considera una infracción o delito menor (esto describe a algunos de los «estados despenalizados» de Estados Unidos).

una considerable variación en los detalles de la estrategia, y la forma en la que podría implementarse y ejecutarse en distintas jurisdicciones.

### **1 Prohibición de toda producción, distribución y consumo**

Las sanciones por la violación de las prohibiciones pueden variar dramáticamente, yendo desde las multas, las advertencias y los avisos hasta el proceso penal y la encarcelación y, en casos extremos, la pena de muerte por tráfico.

#### **Ejemplos**

Este ha sido el sistema por defecto para la mayor parte del mundo durante más de 50 años

#### **Ventajas**

- Argumenta que se reduce o se mantiene a raya la prevalencia del consumo mediante la combinación del efecto disuasorio y la disponibilidad limitada. No obstante, hay pocas pruebas que sustenten dichos argumentos.

#### **Desventajas**

- La prohibición prolongada frente a la demanda elevada o creciente provoca costes económicos considerables al sistema de justicia penal (SJP).
- Crea y alimenta un mercado criminal, y conlleva la criminalización masiva de los consumidores.
- El gobierno renuncia a cualquier capacidad de regular aspectos claves del mercado, así como a generar beneficios fiscales.
- Millones de personas consumen productos no regularizados de seguridad y calidad desconocidas.

### **2 Prohibición de la producción y la distribución, junto con la producción legal y la distribución para uso médico**

Se mantiene la prohibición de la producción para uso no médico, pero el acceso para el consumo médico es legal, normalmente, mediante un modelo de prescripción regulado. Los productos legales varían desde el cannabis herbal a los preparados y extractos de cannabis (hay mayor disponibilidad de productos de cannabis sintético). Para más información sobre la regulación del cannabis, véase la página 184.

#### **Ejemplos**

20 estados en los EEUU (y Washington DC)<sup>25</sup>, Canadá, los Países Bajos, la República Checa, Israel y otros.

#### **Ventajas**

- Permite a los pacientes el acceso a los potenciales beneficios médicos del cannabis o los productos derivados del cannabis.
- Facilita la investigación para el consumo médico que, de otra manera, podría verse obstaculizado.

#### **Desventajas**

- Las mismas que las del modelo 1, expuesto anteriormente.
- Posibilidad de confusión y tensiones entre los sistemas reguladores sanitarios y no sanitarios, especialmente mientras que las prohibiciones no sanitarias más extendidas siguen en vigor.

Una regulación inapropiada de los modelos médicos puede:

- Crear el potencial de filtrarse a la distribución no médica (visto como algo positivo por algunas personas)
- Conllevar consejo médico de calidad inferior para los pacientes y un bajo control de calidad

<sup>25</sup> Se pueden encontrar actualizaciones en cuanto a la cantidad de estados que han legalizado el cannabis para consumo médico aquí: [medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881](http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881).

### **3 Prohibición de la producción y la distribución — con despenalización por posesión para consumo personal**

Mantiene la prohibición sobre la producción y la distribución, pero elimina las sanciones criminales por posesión de pequeñas cantidades para consumo personal. Los umbrales para la posesión personal varían, igual que las sanciones no penales que, normalmente, incluyen la confiscación, y pueden también incluir multas, derivación a tratamiento o a pruebas, u otras sanciones. La normativa puede ser *de facto* o *de jure*.

#### **Ejemplos**

16 estados en EEUU<sup>26</sup>, diversos estados latinos<sup>27</sup> y países europeos<sup>28</sup> (en algunos, solo cannabis; en otros, todas las drogas) y otros países de todo el mundo<sup>29</sup>.

#### **Ventajas**

- Reduce costos para el SJP.
- Elimina el estigma de la criminalidad de los consumidores.
- Puede facilitar las intervenciones de la sanidad pública, redirigiendo el gasto del SJP y eliminando una barrera que impide que los consumidores problemáticos busquen ayuda.

#### **Desventajas**

- No aborda los perjuicios asociados al mercado criminal y podría facilitar algunas formas de criminalidad relacionada con el mercado.
- Si se implementa de forma inapropiada, puede provocar que más gente entre en contacto con el SJP (sobre todo, en los casos en los que los presupuestos de aplicación estén vinculados a las ganancias obtenidas de las multas).
- Las sanciones no criminales pueden ser igualmente desproporcionadas. El impago de las multas puede conllevar sanciones criminales, sobre todo para poblaciones bajos ingresos, con la posibilidad de exacerbar las desigualdades raciales en la aplicación de la ley.

### **4 Prohibición de la producción y la distribución — con despenalización por posesión para consumo personal y cierta venta al por menor**

Igual que el modelo anterior, pero con mayor despenalización y un modelo de autorización para ventas comerciales al por menor y/o locales para la venta y el consumo. La distribución a punto de venta al por menor sigue siendo ilegal.

#### **Ejemplos**

- El modelo del «*coffee shop*» holandés.
- Algunos modelos informales localizados en ciudades europeas, Australia y el este de Asia.

#### **Ventajas**

- Reduce las ventas comerciales ilícitas y los problemas relacionados.
- Permite la regulación de puntos de venta y comerciantes.
- Permite una regulación limitada de productos.
- Genera beneficios fiscales de los beneficios y las ganancias del personal (aunque no del IVA sobre los productos)

<sup>26</sup> Las definiciones de despenalización varían (para detalles sobre cada estado, véase: <http://norml.org/aboutmarijuana/item/states-that-have-decriminalized>).

<sup>27</sup> Para actualizaciones, véase: [www.druglawreform.info/en/country-information](http://www.druglawreform.info/en/country-information).

<sup>28</sup> Para actualizaciones, véase: [www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html](http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html).

<sup>29</sup> Para un resumen detallado, véase: Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2013) **A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe**, Comunicado.

[http://www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release\\_Quiet\\_Revolution\\_2013.pdf](http://www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf).

- Separa a los consumidores de cannabis de mercado ilegal de drogas más peligrosas

#### **Desventajas**

- El «*problema de la puerta de atrás*» (la producción y distribución a los coffee shops se realiza a través del mercado ilegal). La criminalidad asociada a este mercado sigue vigente.
- La imposibilidad de gravar productos que siguen siendo nominalmente ilegales.
- Incoherencias entre la ley y la práctica /objetivos de la normativa.

### **5 Prohibición de la producción y la distribución — con despenalización por cultivo personal a pequeña escala y clubs sociales de cannabis**

Amplía la despenalización por posesión personal para tolerar el cultivo personal de plantas para consumo personal, con una cantidad máxima permitida normalmente definida (típicamente entre 1 y 10 plantas). También ha conllevado las cooperativas de cannabis por afiliación o los «*clubs sociales de cannabis*» (CSC), en los que los grupos de consumidores delegan su «*aportación*» a un productor que después abastece a los miembros del grupo, en un marco cooperativo autorregulado sin ánimo de lucro.

#### **Ejemplos**

- Se tolera o permite el cultivo personal en Bélgica, España, los Países Bajos, Uruguay y Suiza, entre otros.

#### **Ventajas**

- Reduce la magnitud del comercio ilícito y los perjuicios asociados.
- Elimina la necesidad de algunos consumidores de interactuar con el mercado ilícito.

#### **Desventajas**

- Dificultad para aplicar la regulación del cultivo personal.
- Los modelos actuales de los clubs sociales de cannabis carecen de base o marco regulador legislado que asegure la práctica adecuada.
- A medida que se expande el modelo del club social de cannabis, se vuelve difícil mantener la autorregulación eficaz y los valores sin ánimo de lucro, sin controles más formales.
- Con el cultivo doméstico, se puede renunciar a cierto beneficio fiscal.
- Restringe el acceso a aquellos con instalaciones para el cultivo o redes sociales específicas, así que puede discriminar a ciertas poblaciones marginalizadas.

### **6 Producción y distribución legal regulada — bajo completo monopolio del gobierno**

La producción y la distribución está legalizada y regulada, pero todos los aspectos del mercado están instituidos como un monopolio del gobierno, y los participantes comerciales no pueden entrar en el mercado legal.

#### **Ejemplos**

- Los monopolios gubernamentales sobre el alcohol (como el monopolio del gobierno ruso sobre el vodka hasta 1992) sentaron un precedente.
- El gobierno chino mantiene un monopolio virtual sobre la producción y la venta minorista del tabaco.
- La mayoría de ejemplos de tabaco y alcohol implican monopolio del gobierno en parte del mercado (véase más abajo).

#### **Ventajas**

- Permite la regulación de los puntos de venta y los vendedores.
- Permite la regulación limitada de productos.
- Genera beneficio fiscal de los beneficios y las ganancias del personal (aunque no del IVA sobre los productos).
- Aparta a los consumidores de cannabis del mercado ilícito de drogas más peligrosas.

#### **Desventajas**

- Los beneficios generados por los monopolios gubernamentales tienen el potencial de

distorsionar las prioridades.

- El potencial de distorsión de mercado y consecuencias negativas, si los modelos son demasiado restrictivos o no satisfacen la demanda adecuadamente (ya sea en términos de cantidad producida o de gama de productos disponibles)
- Requiere la imposición frente a los mercados no monopolísticos que surjan.

### **7 Producción y distribución legal regulada para consumo no médico — con una mezcla de elementos comerciales y de monopolio gubernamental**

Mercado legal, regulado, pero con monopolio gubernamental sobre ciertos elementos del mercado (probablemente, en la fase de la venta al por menor).

#### **Ejemplos**

- Diversos ejemplos de modelos de control de alcohol<sup>30</sup> y tabaco.
- El modelo de regulación legal de cannabis de Uruguay.
- El «*Modelo de Mercado Regulado*» Borland

#### **Ventajas**

- Potenciales beneficios de la actividad comercial y la competencia en partes del mercado.
- Permite al gobierno mantener total control sobre aspectos del mercado en los que se identifican riesgos específicos y mitigar problemas como la comercialización excesiva.
- Genera beneficio para el gobierno a partir de la fiscalización.

#### **Desventajas**

- Para elementos relacionados con el monopolio, véanse los problemas arriba mencionados.
- Riesgo de comercialización excesiva allá donde se permite la competencia.
- Riesgo de problemas relacionados con la presión de la industria comercial.

### **8 Producción y distribución legal regulada para uso no médico — productores y/o vendedores autorizados**

Un modelo de mercado comercial regulado comparable a muchos que existen ya para el alcohol y el tabaco. Los detalles de la autorización y el marco regulador pueden variar mucho en términos de controles sobre los productos, los vendedores, los puntos de venta, el marketing y el acceso a los mercados.

#### **Ejemplos**

- Diversos regímenes de control del alcohol y el tabaco.
- Los modelos de regulación del cannabis de Colorado y Washington.

#### **Ventajas**

- Permite los potenciales beneficios de la actividad comercial.
- Mantiene la capacidad del gobierno de intervenir en aspectos clave del mercado y reducir los riesgos de sobrecomercialización.
- La fiscalización permite un grado de control del precio por parte del gobierno, así como generar beneficios.

#### **Desventajas**

- Riesgo de comercialización excesiva si la regulación de las ventas al por menor y el marketing es inapropiado.
- Riesgo de problemas relacionados con la presión de la industria comercial.

### **9 Modelo de mercado libre**

<sup>30</sup> Los ejemplos incluyen: «*Systembolaget*» en Suecia, «*Alko*» en Finlandia, «*Vínbúð*» en Islandia, «*Vinmonopolet*» en Noruega, «*SAQ*» en Quebec, Canadá, y la «*LCBO*» en Ontario, Canadá.



Mercado legal sin regular en su mayor parte, o «*modelo supermercado*», en el que los productos están solo sujetos a estándares comerciales básicos y controles del producto similares a aquellos existentes para alimentos y bebidas. Los vendedores pueden proporcionar autorregulación adicional.

#### **Ejemplos**

- Regulación de productos con cafeína.

#### **Ventajas**

- Costes mínimos de regulación.
- Mínima interferencia del gobierno con libertades comerciales.
- Es probable que la competencia baje los precios para los consumidores.

#### **Desventajas**

- Depende de la autorregulación de los vendedores, y la experiencia con los mercados no regulados del alcohol y el tabaco sugiere que es improbable que las entidades motivadas por los beneficios actúen a favor de los intereses de la salud pública y el bienestar.
- Aumento del riesgo de comercialización excesiva y la aparición de una gran industria similar a la del tabaco.
- La caída de los precios y un marketing no regulado podría conllevar el aumento del consumo o un consumo irresponsable.

## **1.9. Aprendiendo de los éxitos y los fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco**

El alcohol y el tabaco son las drogas legales más consumidas<sup>31</sup>, y las respuestas legales en todo el mundo van desde las prohibiciones absolutas a los mercados libres sin regular, pasando por diversos mercados reguladores. En consecuencia, proporcionan lecciones muy valiosas para desarrollar modelos eficaces de regulación del cannabis.

Aunque hay similitudes clave, también hay importantes diferencias entre el alcohol, el tabaco y el cannabis (en cuanto a sus efectos, los riesgos, la forma en la que se usan y las pruebas que apoyan las intervenciones legisladoras actuales y sugeridas) que merece la pena tener en cuenta a la hora de intentar transferir lecciones entre las experiencias legislativas de estas drogas.

Una distinción importante entre la reforma de la regulación del alcohol y el tabaco y los intentos de regular drogas actualmente ilegales es que el desarrollo de la normativa parte de un punto muy diferente.

Un problema recurrente en la literatura normativa del alcohol y el tabaco es el conflicto entre la legislación de la salud pública y las industrias del alcohol y el tabaco como entidades comerciales. Esto causa preocupación en cuanto a la normativa y la reforma legislativa del cannabis. Los productores y distribuidores comerciales de alcohol y tabaco son empresarios que buscan beneficios y ven sus respectivos mercados desde una perspectiva comercial, más que desde el punto de vista de la salud pública, principalmente, porque rara vez soportan los costes colaterales del consumo problemático<sup>32</sup>. Obviamente, su motivación principal (y su deber fiduciario legal en muchos países) es

<sup>31</sup> Además de, quizá, la cafeína.

<sup>32</sup> El Acuerdo de las Tabacaleras de 1998 en EEUU es un ejemplo de esto.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Tobacco\\_Master\\_Settlement\\_Agreement](http://en.wikipedia.org/wiki/Tobacco_Master_Settlement_Agreement).

generar los mayores beneficios posibles. Esto se logra con mayor rapidez maximizando el consumo, tanto en términos de población total como per cápita, y fomentando la iniciación de nuevos consumidores. Las cuestiones de salud pública solo se convierten en una preocupación cuando amenazan con afectar a las ventas y serán siempre secundarias a los objetivos de maximización de beneficios.

Ambas industrias han intentado ceder a los reguladores el mínimo control de mercado posible. La situación con el tabaco ha cambiado de forma significativa en algunos países, aunque menos con el alcohol. Por lo tanto, en el caso del alcohol y el tabaco, los legisladores están intentando rediseñar marcos reguladores apropiados u óptimos para mercados comerciales legales bien establecidos y culturalmente implantados, ante la resistencia de una presión comercial bien organizada y a gran escala.

En cambio, para la mayoría de las jurisdicciones, el cannabis ofrece un lienzo en blanco; una oportunidad de aprender de errores pasados, y sustituir mercados criminales por modelos reguladores basados en principios de salud pública y bienestar desde el principio, sin una industria comercial legal a gran escala que se resista a la reforma. Hay excepciones; la más evidente es la de los estados de EEUU con mercados más asentados de cannabis médico, participantes que a veces han aceptado la regulación como algo necesario para su supervivencia y, no obstante, en otras ocasiones se han opuesto a ella, cuando ha amenazado sus intereses comerciales.

Las reformas recientes en la regulación del alcohol y el tabaco implican alejarse del extremo más comercial del espectro y hacia los modelos reguladores óptimos del centro. Por lo tanto, es completamente coherente exigir una regulación mejorada o mayor del alcohol y el tabaco, así como la legalización y la regulación del cannabis (y/u otras drogas actualmente ilegales).

Se trata de aplicar los mismos principios de salud pública y reducción de daños basados en pruebas a todas las drogas, y desarrollar el nivel de regulación más adecuado para cada una. Esta convergencia en enfoques reguladores, o el «*cierre de la brecha reguladora*» entre el cannabis, el alcohol y el tabaco ya está en camino y, sin duda, será un tema decisivo en el discurso relativo a la legislación de las drogas de los próximos años.

## **1.10. Lograr el equilibrio correcto**

Una cuestión clave que surge de esta discusión son las prioridades en conflicto que, a menudo, nacen a medida que se toman decisiones, al desarrollar e implementar un modelo de regulación del cannabis para cualquier lugar. En concreto, la necesidad de encontrar el equilibrio correcto entre los intereses de comercio (que busca aumentar los beneficios, y ello conlleva promocionar el consumo) y la regulación basada en la salud pública (que busca minimizar los daños, y ello conlleva moderar o reducir el consumo).

Se ha de lidiar con esta tensión durante la formulación de cualquier modelo de regulación de cannabis, con el nivel general de intervención gubernamental en el mercado, así como con cuestiones como permisos, precios e impuestos, puesto que todos requieren negociación y compromiso. Si el modelo es demasiado restrictivo (por ejemplo, si los precios son demasiado elevados o no hay suficiente disponibilidad de productos), la demanda no se satisfará

adecuadamente mediante los canales legales, y aumentarían las posibilidades de comercio ilegal paralelo, con sus consiguientes perjuicios. Por otra parte, si el modelo no es suficientemente restrictivo, la comercialización podría conllevar un aumento significativo de los niveles de consumo, y las posibilidades de intervenir en el mercado y minimizar los potenciales daños pueden ser limitadas o inexistentes. Es probable que dichos errores en la regulación tengan unas consecuencias terribles para los más vulnerables de la sociedad.

Un ejemplo conocido de las tensiones entre las prioridades comerciales y de salud pública, y el nivel de restricción, es el de la política de precios e impuestos del tabaco. Las pruebas demuestran que aumentar los precios puede ayudar a reducir el consumo; sobre todo, entre los jóvenes. No obstante, al mismo tiempo, aumentar los precios también incentiva el contrabando de tabaco que evita impuestos y reduce las ventas legales al por menor.

Existe el potencial, y la probabilidad, de que los modelos de regulación del cannabis sean notablemente más restrictivos que los que existen en la actualidad para el alcohol y el tabaco. Este ya es el caso en Washington y Colorado (en parte, porque sus iniciativas son «*islas*» de reforma entre los estados prohibicionistas vecinos), y más aún en Uruguay. A algunos, esto puede parecerles algo «*injusto*», sobre todo, dados los perjuicios relativos a la salud de las tres drogas. No obstante, es más útil ver la regulación del cannabis como una oportunidad para demostrar las buenas prácticas en el control de drogas. Si se demuestra que un enfoque de la regulación del cannabis basado en las pruebas y en base a la salud pública es eficaz, es posible que tenga un efecto colateral positivo, conformando y acelerando las mejoras en el control del alcohol y el tabaco.

Evidentemente, no hay una solución perfecta en una situación como esta (es una cuestión de equilibrar prioridades, ver lo que funciona, ser flexible y realizar elecciones responsables e informadas, basadas en una evaluación racional y constante de los costes y los beneficios). Sin embargo, reiteramos, la historia del control del tabaco y el alcohol sugiere que es más sensato, al menos al principio, tender a ser demasiado restrictivo, que enfrentarse a una lucha para endurecer una regulación inapropiada tras haberla implementado y establecido.

### **1.11. Avanzar, teniendo en cuenta lo que sabemos y lo que no**

Aunque hay lecciones vitales que se han de extraer de las experiencias con el control del alcohol y el tabaco, así como de las crecientes innovaciones en la legislación del cannabis en todo el mundo, aún queda mucho por saber sobre la regulación del cannabis. La propuesta de desarrollar un modelo regulador completamente funcional (desde cero para la mayoría de las jurisdicciones) es muy poco habitual en política social, y casi única en la política respecto a las drogas. Toda innovación legislativa tiene un grado de imprevisibilidad intrínseca y conlleva riesgos. No obstante, con lo que ya sabemos, podemos anticipar y mitigar razonablemente bien casi todos esos riesgos. Y es que, a la hora de desarrollar cualquier política pública, el progreso debería implicar experimentación informada, evaluación y voluntad de ser flexible y responder de forma inteligente a los éxitos y a los fracasos.

Tal y como hemos comentado, el riesgo más evidente es la comercialización excesiva y el debilitamiento de los objetivos de la salud pública a causa de la actividad comercial motivada por los beneficios. Creemos que la legislación de las drogas debería servir los intereses de la salud pública y el bienestar, y no los del negocio. Sin embargo, si hay un mensaje que los legisladores deberían

extraer de esta guía, es que deben asegurarse de que el poder central de toma de decisiones reguladoras lo mantienen las autoridades de la salud pública, no los empresarios o aquellos que los representan.

**Si hay un mensaje que los legisladores deberían extraer de esta guía, es que deben asegurarse de que el poder central de toma de decisiones reguladoras lo mantienen las autoridades de la salud pública, no los empresarios o aquellos que los representan.**

No hay soluciones perfectas, y siempre habrá retos a superar, puesto que el ambiente legislativo cambia con el tiempo. No obstante, también es una oportunidad única para establecer los estándares para un nuevo paradigma de legislación para las drogas, a medida que salimos de los fracasos prácticos e ideológicos de la era prohibicionista.

## **1.12. Conclusiones y recomendaciones clave**

- Hay un equilibrio a lograr entre la urgencia de implementar reformas y los riesgos de avanzar apresuradamente. Los pasos que dé cada región dependerán de la naturaleza del mercado existente, de los marcos legislativos y del clima social y político. Los innovadores precoces se enfrentarán, sin duda, a retos distintos a los que enfrenten los posteriores. No hay un enfoque universal, ni balas de plata.
- Las autoridades competentes deberían establecer una comisión independiente de expertos nacionales e internacionales para identificar cuestiones clave, y realizar recomendaciones generales para la reforma de la legislación del cannabis. La experiencia debería proceder de una amplia gama de campos que incluyen: la salud pública, la legislación para las drogas, el derecho nacional e internacional, la producción legal de cannabis, la agricultura, la ciencia medioambiental, el control y la evaluación. A continuación, este panel puede evolucionar hasta convertirse en un cuerpo especial que supervise y haga recomendaciones en torno a los detalles de la normativa y su implementación.
- Deberían establecerse indicadores de rendimiento significativos y medibles para todos los aspectos del mercado y su funcionamiento. Se debería financiar adecuadamente el control y la evaluación de impactos, e instaurarlo en el marco regulador desde el principio. Los mayores impactos – como los cambios en el predominio o los patrones de consumo del cannabis (especialmente, entre la gente joven), los niveles de crimen, los gastos y los beneficios – también deberían evaluarse de forma constante. Debería emplearse dicho control para asegurarse de que la legislación (y, sobre todo, cualquier cambio en la misma) está sujeta a una revisión regular, y que existe flexibilidad y voluntad de adaptar enfoques a la luz de nuevas pruebas.
- Debería haber una capacidad institucional para asegurar que se cumplen los marcos reguladores, una vez se han establecido. Esto requerirá personal formado y experimentado, gestión y supervisión, así como presupuesto suficiente para las agencias reguladoras. Dados todos los ámbitos que afectará la regulación del cannabis, una agencia existente tendrá que coordinar todos los departamentos gubernamentales relevantes, o tendrá que crearse una nueva institución paraguas.
- Hay una serie de reformas que pueden abordarse dentro de los parámetros de la ley internacional existente – incluyendo la despenalización por posesión y consumo personal con disposiciones para el

cultivo doméstico y los Clubes Sociales de Cannabis. Dichas medidas pueden implementarse de manera relativamente sencilla, e incluso si sus impactos positivos son más modestos, muestran una voluntad política de adoptar la reforma, no tienen carga reguladora significativa, y tienen el apoyo de una base de pruebas útil y creciente.

- Cuando una jurisdicción está dispuesta o es capaz de negociar los obstáculos existentes del derecho internacional la prioridad inicial debería ser satisfacer la demanda existente en la actualidad. Eso implica un mercado legal que refleje aproximadamente el mercado ilegal existente en términos de gama de productos, precio y disponibilidad. Un requisito mínimo es un nivel de intervención gubernamental y control del mercado para asegurar que esto es posible. Cualquier desviación importante de este modelo tiene probabilidades de tener impactos impredecibles y potencialmente negativos. Los cambios en el mercado, por el motivo que sean, deberían introducirse de forma gradual y deberían evaluarse en detalle.
- Como punto de partida, tender hacia modelos más restrictivos y un mayor nivel de control gubernamental; a continuación, avanzar en base a una cuidadosa evaluación, buscando pasar a modelos menos restrictivos o intervencionistas, una vez se han establecido nuevas normas y controles sociales en torno a los mercados legales de cannabis. Desde una perspectiva pragmática y política, esto es preferible al escenario inverso de tener que introducir, de forma retroactiva, controles más restrictivos a causa de regulación inapropiada.
- Debería haber un enfoque específico de controles restrictivos sobre el ámbito de la distribución o reparto de cannabis desde el principio tal y como se realiza con las provisiones de consumo en el modelo CSC ,con el objetivo principal de satisfacer la demanda de forma que no fomente el consumo, pero que no sea tan desalentador, que cree oportunidades para un comercio ilícito paralelo. Los puntos de distribución deberían ser funcionales pero no intimidantes, con farmacias que ofrezcan un modelo útil. Los lugares de consumo tienen que proporcionar un ambiente acogedor y agradable (no obstante, los controles aún pueden centrarse en la señalización la apariencia exterior, y en el punto de venta dentro del lugar).
- Allá donde sea políticamente y legalmente accesible, el punto de partida por defecto de cualquier régimen regulador debería ser la prohibición de todo tipo de marketing, publicidad, marca y patrocinio en torno al cannabis, y debería complementarse con medidas de prevención y educación dirigidas a contener el potencial aumento del consumo. Allá donde una prohibición completa no sea viable, las restricciones en dichas actividades han de ser tan estrictas como sea posible.
- Los avances hacia una regulación más eficaz del cannabis deberían ser parte de un proceso más amplio de reforma de los enfoques existentes con otras drogas (tanto legales como ilegales). Es probable que esto implique una mayor regulación de los mercados del alcohol y el tabaco, a medida que nace un mayor consenso en lo que constituye una regulación óptima de las drogas. La lógica para regular el cannabis también tendrá que ser aplicada a otras drogas actualmente ilegales en el futuro (este debate más amplio no debería evitarse).

## Apartado 2

# **Los detalles prácticos de la regulación**

## 2.1.- Producción

### Retos

- Garantizar la calidad del producto mediante las pruebas apropiadas, la evaluación y la supervisión de los procesos de producción.
  - Asegurar la seguridad de los procesos de producción para evitar la filtración a mercados ilícitos sin regular.
  - Asegurar el abastecimiento regular y de calidad de los asociados de un club.
- Delimitar las cantidades de cannabis que se puede poseer y el número de plantas que

### Análisis

- Hay una serie de modelos de producción legales y casi legales que operan a diversas escalas, de los que se puede aprender.
- Los límites de producción pueden ayudar a minimizar el riesgo de desviación hacia el mercado ilícito.
- Es difícil regular y legislar el cultivo doméstico para consumo personal, pero la experiencia sugiere que es poco probable que plantee retos significativos. La mayoría de los consumidores preferirá la conveniencia de la disponibilidad a través de los puntos de abastecimiento legales.
- La regulación del cultivo doméstico debería buscar impedir la venta desautorizada con ánimo de lucro, así como evitar el acceso a menores al cultivo.
- Los clubs sociales de cannabis representan un modelo de producción y distribución *de facto* legal a pequeña escala que ha demostrado operar sin problemas.
- Los clubs sociales de cannabis proporcionan lecciones que pueden ayudar en el desarrollo de los futuros modelos reguladores y, puesto que no violan los acuerdos de la ONU, pueden ser un modelo útil que los legisladores pueden implementar.
- Expandir el cultivo doméstico en jurisdicciones que legalicen y regulen tendrá impacto sobre las regiones productoras tradicionales y sus economías. Además de la reducción de la criminalidad y la corrupción, es inevitable que haya una reducción en los ingresos y las oportunidades económicas de algunas poblaciones ya marginalizadas.

### Recomendaciones

- Se puede lograr asegurar el control de calidad y la seguridad de los sistemas de producción empleando medidas que ya están establecidas en los mercados existentes de cannabis médico en diversos países.
- Deberían emplearse sistemas de rastreo que controlen el cannabis desde «la semilla hasta la venta», para identificar cualquier posibilidad de desvío.
- Deberían fomentarse los clubs sociales cannabis como modelo de producción y distribución combinada a pequeña escala, dadas sus políticas de afiliación relativamente cerradas y sus valores sin ánimo de lucro.
- El cultivo doméstico de cannabis para el consumo personal debería estar sujeto a restricciones en función de la edad y límites de producción, aunque los retos inherentes asociados a la legislación del cultivo doméstico implican que estos requisitos funcionarán, principalmente, como una influencia moderadora, más que como un control estricto.

Ya hay una cantidad significativa de negocios bien establecidos que producen drogas a base de plantas (incluyendo el cannabis para uso médico) dentro de los marcos legales regionales, nacionales y globales existentes. Estos modelos operativos sugieren que la producción de cannabis para uso no médico requerirá, principalmente, la expansión y la adaptación de los controles reguladores existentes, más que el desarrollo de otros nuevos.

Aunque gestionar la producción del cannabis parece relativamente honesto, aún hay preocupaciones clave que se han de tener en cuenta para que la regulación sea eficaz. Al igual que con la producción de las drogas farmacéuticas, los objetivos principales deberían ser asegurar la calidad y la seguridad del cannabis producido, y asegurar la seguridad de los sistemas de producción, para limitar el desvío a mercados ilícitos. La regulación existente para el cannabis de consumo médico y no médico ofrece una serie de ejemplos de cómo se pueden lograr todos estos objetivos, todos con niveles variados de implicación gubernamental y éxito.

También se están desarrollando e implementando modelos más nuevos que proporcionarán más lecciones útiles. Aunque los detalles exactos de las técnicas de producción diferirán claramente según el preparado de cannabis que se produzca (resina, comestibles,...), las consideraciones y recomendaciones clave resumidas aquí (que se basan, principalmente en la experiencia de los modelos existentes de producción herbal de cannabis) seguirán siendo aplicables.

Tal y como hemos mencionado antes, a menudo habrá restricciones en cuanto a los marcos reguladores que se podrán implementar en cada jurisdicción, en términos de lo que es aceptable a nivel social, cultural, económico y político. Por ejemplo, en los EEUU, las tensiones constantes entre las iniciativas a nivel estatal para la legalización del cannabis en Washington y Colorado y la prohibición a nivel federal han supuesto que no sea posible montar un modelo de producción (o venta minorista) de propiedad estatal, porque eso hubiera requerido que los funcionarios estatales violaran la ley federal.

### **2.1.1. Producción dentro del modelo CSC**

La producción de cannabis dentro del seno de un Club Social es, probablemente, la actividad asociativa más delicada de todas las que se llevan a cabo en ellos y aparece de forma explícita en los estatutos de cualquier asociación de esta naturaleza. La finalidad de esta producción no es otra que la de abastecer de cannabis de calidad a todos los usuarios asociados a dicho club de una forma continuada y controlada.

Esta producción de cannabis, tal y como viene siendo aceptado en la jurisprudencia existente en cuestiones de este tipo, debe ser siempre realizada sobre expresa demanda de los socios. Esto es, cada socio de un club deberá realizar una previsión de consumo anual y presentarla en la asociación. Una vez todos los socios la hayan realizado, se sumarán todas esas previsiones para conseguir la cantidad total de cannabis que el club deberá producir para el abastecimiento de su masa social.

El abastecimiento dentro del club, siempre será a través de la producción propia de cannabis, por medio de locales y terrenos alquilados para tal efecto por el club, en los que diferentes socios del mismo cultivarán para tal efecto.



### **2.1.1.1. Peritajes**

Una vez conocida la cantidad de cannabis a producir, el CSC, por medio de un perito agrónomo, deberá realizar un informe pericial que respalde que los resultados extraídos de la previsión de cultivo coincidirán con los de la suma de todas las previsiones de consumo de los socios. El Proyecto de Cultivo es una herramienta enfocada principalmente a dar transparencia a los cultivos, tanto de asociaciones y CSC como cultivos personales destinados al autoconsumo y es una de las labores del Ingeniero Agrícola.

Es un problema para muchos agentes policiales determinar durante una investigación si están delante de un cultivo personal para el autoconsumo, ante un cultivo de una asociación, o ante un cultivo destinado al tráfico ilícito de estupefacientes. Si bien las dimensiones del cultivo y el número de plantas pueden dar pistas, no son siempre concluyentes y generan muchos errores y confusiones. Tanto los cultivadores, las asociaciones, como la propia policía, exige cada vez más que se regule y se defina estas aguas turbulentas denominadas AUTOCULTIVO, unos para salir de la clandestinidad y cultivar sin miedo y otros para saber como actuar delante de uno u otro tipo de cultivo.

Ante estos problemas contamos con los Proyectos de Cultivo. Inicialmente enfocados a los grandes cultivos de Asociaciones y Clubs, el Proyecto de Cultivo se puede también utilizar para pequeños cultivos personales, con el mismo fin; dar transparencia y un carácter técnico al cultivo.

Dado que no hay ningún organismo que controle el cannabis producido en el ámbito privado de cada asociación, es labor de éstas dar transparencia a su actividad y funcionar de acuerdo con sus principios sociales redactados en sus estatutos. El cannabis producido ha de ser suficiente para cubrir las demandas de consumo de los socios, pero sin producir excedentes (más allá de un stock razonable) susceptibles de llegar a terceras personas externas a la asociación.

En cuanto a las herramientas de control de la producción empleadas por el perito agrónomo encargado por cada CSC, actualmente serían tres las fundamentales:

- **Proyecto de Cultivo, Informe de Previsión**

El Proyecto de Cultivo es un Estudio Técnico Agrícola con un enfoque pericial, donde se describen, entre otras cosas, los espacios de cultivo, y se realiza una estimación de su productividad. Dicha producción ha de coincidir con la demanda de consumo de la asociación.

Su horizonte temporal puede ser anual o permanente, mientras no cambien el diseño del cultivo.

El Proyecto de Cultivo es un Estudio Técnico Agrícola con un enfoque pericial, donde se describen, entre otras cosas, los espacios de cultivo, y una estimación de su productividad. Dicha producción ha de coincidir con la demanda de consumo de la asociación.

Su función es doblemente útil, por un lado ayuda a la asociación a realizar su previsión y su diseño de cultivo, y por otro brinda un documento donde se refleja la información técnica de cada cultivo; (dimensiones, número de lámparas, espacios dedicados a vegetativo, densidad de las plantas cultivadas, calendario de cultivo, estimación de la producción). Y por otro lado, dicho documento (visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas) puede ser utilizado tanto para evitar intervenciones policiales por parte de la administración, como para notificar a dicha administración de la existencia del cultivo. Dependiendo de la percepción local de cada lugar se utilizará de un modo

u otro.

Estos proyectos para asociaciones, han demostrado su eficacia para evitar intervenciones y para conseguir el archivo de más de una causa y sentencias favorables. También ha habido algún caso que los agentes han hecho caso omiso del Proyecto y han seguido con la intervención.

Evidentemente, conviene dejar claro que el Proyecto de Cultivo no es una licencia de cultivo, actualmente dichas licencias las gestiona la Agencia Española del Medicamento y de momento no han dado ninguna, ni a cultivadores ni a asociaciones, únicamente farmacéuticas y universidades han sido las afortunadas.

Para su mayor eficacia, el Proyecto de Cultivo ha de ser apoyado por otros documentos complementarios recomendados:

- Estudio Jurídico avalado por algún bufete de renombre que justifique la legalidad jurídica del cultivo, con un análisis de las leyes y jurisprudencia relacionada.
- Estatutos de la Asociación, resaltando en punto donde se especifican las labores de cultivo de cannabis.
- Acta con la demanda de consumo de los socios y la previsión actual.

#### - **Proyecto de Cultivo Personal**

Dar transparencia a un cultivo, no solo es útil para asociaciones y clubs, los pequeños cultivos personales destinados a cubrir el consumo de un cultivador o de un par de amigos, también pueden ser objeto de un Proyecto de Cultivo, donde se describe, igual que en los anteriores, el diseño de cultivo y se realiza una estimación de su producción.

De este modo, en caso de una posible intervención, el cultivador tiene un buen instrumento (Proyecto de Cultivo Personal) para demostrar que se trata de un cultivo personal, para cubrir su consumo y no para destinarlo a terceras personal. Aumentan las posibilidades de evitar una incautación y su posterior proceso judicial.

En este caso, los documentos necesarios serían:

- Proyecto de Cultivo Personal
- Documento jurídico avalando la legalidad del autocultivo
- Informe médico donde queda demostrado que se trata de un consumidor de cannabis (analíticas o informe de un psicólogo). Y si se trata de un uso terapéutico, el diagnóstico donde se describe la enfermedad y documentación que indique positivamente el uso del cannabis para su tratamiento.

#### - **Cuaderno de Campo Cannábico**

El objetivo del CCC es el de facilitar a las asociaciones y a los responsables de los cultivos, llevar un registro de todas las actividades agrícolas realizadas en su explotación e incidencias que puedan afectar al cultivo, así como de los productos obtenidos y su rendimiento en función de los diferentes parámetros utilizados (régimen lumínico, cantidad de fertilizantes, densidad de cultivo, variedades utilizadas,...).

Dado el proceso actual de regularización de la producción de cannabis, es necesario que los productores dispongan y se familiaricen con herramientas que faciliten este proceso. Es habitual que los cultivadores de cannabis, actualmente tengan poca formación en cuanto a gestión de grandes superficies y la coordinación de su producción. El Cuaderno de Campo Cannábico (CCC) es un instrumento muy útil y necesario en el camino de la tecnificación y gestión de dichos cultivos.

Cada vez más, la legislación europea, nacional y autonómica exige a los productores agrarios el registro de determinadas operaciones llevadas a cabo en su explotación. El Cuaderno de Campo o Cuaderno de la Explotación es una herramienta que sintetiza todos estos requerimientos facilitando al agricultor / cultivador la posibilidad de cumplir con la legislación vigente, y de dar transparencia a todos sus cultivos y a su producción de cannabis.

Poseer un cuaderno de campo y rellenarlo correctamente es esencial para el cumplimiento de la normativa en materias como seguridad alimentaria, trazabilidad, aplicación de productos fitosanitarios, protección de aguas y suelos frente a la contaminación, bienestar animal, protección de hábitats naturales, salud pública, condicionalidad, etc.

Además, la implantación de un cuaderno de campo aumenta la eficiencia técnica en la gestión de la explotación, permitiendo al productor agrario disponer de toda la información del ciclo productivo de manera ordenada y sistematizada, siendo indispensable para la planificación de su producción, el análisis de costes y rendimientos, y el estudio de proveedores, entre otros factores.

La existencia de un adecuado sistema de registro, genera confianza de que un lote determinado se produce de acuerdo a las exigencias técnicas para la obtención de productos seguros. Muestra la preocupación del productor por mejorar la calidad y brindar seguridad al consumidor. El sistema de registro debe permitir conocer la historia de un lote en producción, las labores culturales realizadas, los productos utilizados, los eventos climáticos sucedidos, etc.

Los registros deben llenarse correctamente, porque constituyen los pilares de apoyo de un Sistema de Trazabilidad.

El Cuaderno de Campo abarca a toda la explotación agraria, de manera que para empezar a entender el cuaderno debemos describir detalladamente cada una de sus partes:

La explotación agraria engloba todas las actividades a las que se dedica un mismo productor. Es muy común que las explotaciones agrarias dedicadas a la producción de cannabis pertenecientes a una asociación, se encuentren deslocalizadas, es decir, en varias ubicaciones diferentes. Por ello las asociaciones tendrán una o varias parcelas de cultivo, perfectamente localizadas.

Por Unidad de Producción (UDP) se entiende la superficie de tierra con el mismo cultivo, en la que se realicen las mismas operaciones. Por definición una unidad de producción puede estar formada por uno o varios recintos SIGPAC<sup>33</sup>, para evitar confusiones, en nuestro caso, cada unidad de producción se encuentra en una de las parcelas de cultivo. En cultivos de interior, la sala de crecimiento será una UDP determinada, la sala de floración otra, la sala de madres otra,....

---

<sup>33</sup> SIGPAC: Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas

Para diferenciar las unidades de producción de una misma explotación o parcela se utiliza un Identificador (ID). Cada unidad de producción será identificada con un código, descrita y localizada en el bloque A del cuaderno.

El Cuaderno de Campo Cannábico es elaborado específicamente para cultivos de cannabis en el ámbito privado de una asociación. Los productos obtenidos están fuera del mercado y son destinados única y exclusivamente para los socios miembros.

El producto principal obtenido de un cultivo de cannabis son los cogollos (sumidades floridas hembras, manicuradas y secas).

Otros subproductos son los siguientes:

- Resina de cannabis
- Tinturas, cremas, y otros derivados
- Semillas
- Esquejes
- Polen para polinizar

El manejo de un cultivo de cannabis es muy diversificado y depende de cada cultivador. Principalmente los cultivos se dividen en cultivos de interior, y cultivos de exterior /invernadero. También es necesario distinguir entre cultivos destinados a la producción de cannabis (sumidades floridas) y los destinados a tareas de vegetativo (plantas madre, esquejes, I+D, machos, ...)

El objetivo del CCC es el de facilitar a las asociaciones y a los responsables de los cultivos, llevar un registro de todas las actividades agrícolas realizadas en su explotación e incidencias que puedan afectar al cultivo, así como de los productos obtenidos y su rendimiento en función de los diferentes parámetros utilizados (régimen lumínico, cantidad de fertilizantes, densidad de cultivo, variedades utilizadas,...).

El Cuaderno de Campo Cannábico se divide en tres bloques principales:

**- Bloque A: datos generales de la explotación.** Donde se identifican y describen las distintas parcelas que constituyen la explotación, sus unidades de producción y su función. A cada parte diferenciada de la explotación se le asigna un IDENTIFICADOR (número de orden), que nos servirá para hacer referencia a cada unidad de producción.

**- Bloque B: seguimiento de la explotación agrícola y manejo de cultivos.** En este bloque se registran las labores que se realizan en cada unidad de producción desde el inicio del ciclo de cultivo hasta la cosecha.

**- Bloque C: entradas y salidas de la explotación agraria.** En este bloque se registran todas las entradas en el sistema (semillas, abonos, fitosanitarios,..) y las salidas (productos, subproductos y residuos), así como los rendimientos de producción.

Es recomendable que cada asociación disponga de un coordinador que tenga toda la información y organice la actividad en los diferentes cultivos y a los cultivadores de cada parcela. Cada parcela de cultivo ha de tener asignado un cultivador responsable de dicha parcela y sus unidades de producción correspondientes.

Realizar el seguimiento de los cultivos, es una tarea que cada asociación va realizando a su modo. Considero importante, homogenizar dicha tarea, de modo que se facilita el intercambio de información y las conclusiones derivadas de dicha información. El CCC facilita también el poder encontrar el fallo a un diseño, en caso de que lo haya, e implantar mejoras de cara a la producción.

Personalmente he realizado el diseño de un Cuaderno de Campo Cannábico que actualmente ya están utilizando varias asociaciones, y que continuamente se va mejorando y adaptando a las necesidades específicas del sector cannábico

#### - **Memoria Agrícola Anual**

Un documento que refleja los resultados agronómicos del año, principalmente la cantidad producida de cannabis y análisis de los resultados.

#### - **Cómo proceder en la elaboración de un peritaje**

El proceder sería el siguiente;

1-Elaborar el informe de previsión según la demanda de consumo de los socios del CSC

2- Hacer el seguimiento y registro con el CCC anotando los resultados e incidencias

3- Realizar la memoria agrícola con los resultados de producción reales para, a continuación, compararlos con la previsión. Una vez hecho esto, se deberían juntar estos datos con los datos de consumo (real y estimado) para poder así sacar conclusiones para mejorar el diseño del cultivo así como la siguiente previsión.

#### - **Propuesta de control de los peritajes por parte de la Administración**

El objetivo de todos los procesos anteriormente descritos es que sirvan realmente para que las instituciones puedan tener un control real sobre la cantidad y la forma en la que se produce la producción de cannabis en el seno de un CSC. La forma de control por parte de la administración habría que estudiarla y diseñarla en función de los medios disponibles.

Desde nuestra óptica, ésta podría ser una buena forma de control de los peritajes por parte de la administración (incluyendo fechas orientativas):

1- Cada CSC manda su Proyecto de Cultivo para ese año en febrero-marzo a la administración incluyendo la previsión de consumo de sus asociados

2- La administración realiza controles (junio a septiembre 2014) para verificar dichos proyectos y para comprobar que ese proyecto de cultivo efectivamente está efectivamente justificado en el cuaderno de campo.

3- Los CSC mandan su Memoria Agrícola con los resultados del año en enero-febrero del año siguiente. De esta manera la administración controla que se cultiva lo que se dice y tiene datos sobre la producción de cannabis.

## **2.1.2. Autorización**

La forma en la que se autoriza la producción y los mecanismos mediante los cuales la producción se vincula a la distribución son elementos básicos de cualquier marco regulador. En función del sistema de autorización en vigor, la producción puede estar restringida a una única o escasas empresas o agencias, o básicamente abierta a cualquier participante del mercado que cumpla ciertos criterios.

En el estado español, y por ende en la CAPV, actualmente no existe ningún tipo de autorización para la producción de cannabis. El Ministerio Fiscal hace mucho tiempo que viene diciendo que el cultivo de cannabis, aunque sea para consumo personal, requiere autorización administrativa. Sin embargo, la posición de la Fiscalía ha sido desconcertante. Por una parte, la Fiscalía entendió que la venta de semillas para el consumo personal era lícita. Por otra parte, aceptó como finalidad lícita de una asociación el cultivo de cannabis para el consumo de sus socios. Sin embargo, la Fiscalía persigue implacablemente los cultivos no autorizados, sean lo que sean, cuando no es posible obtener ninguna autorización sencillamente porque no está regulado su procedimiento.

En materia de estupefacientes y psicotrópicos, se considera de carácter básico y por lo tanto competencia estatal la autorización de la producción de estas sustancias destinadas a la elaboración de medicamentos y productos farmacéuticos o destinadas a la investigación médica o científica. La CAPV tiene competencia sobre el control e inspección de tal producción de estupefacientes y psicotrópicos. Sin embargo, la autorización del cultivo de cannabis para el consumo personal, en tanto que producción de una sustancia estupefaciente y psicotrópica a escala individual no destinada a la industria farmacéutica, a su puesta a disposición a terceras personas o al tráfico económico en general, puede ser asumida por la CAPV.

### **2.1.2.1. Ley 17/1967 de Estupefacientes**

la Ley 17/1967 de Estupefacientes, vigente actualmente en el estado español, en las previsiones relativas al cultivo y producción (capítulo III de la norma), encontramos el centro de gravedad del asunto. El artículo 8 de la citada ley prevé: “Ninguna persona natural o jurídica podrá dedicarse al cultivo y producción indicados, ni aún con fines de experimentación, sin disponer de la pertinente autorización”. «El cultivo y producción indicados», son los referidos en el artículo 7: “El Servicio de Control de Estupefacientes podrá autorizar cultivos de plantas destinados a la producción de sustancias estupefacientes o que se puedan emplear como tales. La interpretación que la Fiscalía está dando a estas previsiones es que se prohíbe cualquier tipo de cultivo que no esté expresamente autorizado, bajo pena de caer en responsabilidad administrativa. Sin embargo, entendemos que el cultivo exclusivamente personal y privado no es sancionable administrativamente.

Según el tenor literal de la Ley, se prohíbe el cultivo y producción de cannabis autorizables –aquellos con fines de investigación científica, médica, etc.- que son llevados a cabo sin la correspondiente autorización. El cultivo privado destinado al consumo personal no quedaría incluido. También es relevante que la norma haga referencia al cultivo destinado a la producción. El cultivo privado está destinado únicamente al consumo personal, no a la producción de cannabis para hacer entrar la sustancia en un ciclo de tráfico comercial.

Pero más allá de los concretos preceptos legales y de la interpretación de su dicción literal, si atendemos al espíritu y propósitos de la norma jurídica en su totalidad deducimos que ésta se fundamenta en la salvaguarda de la salud pública, pues así se extrae inequívocamente de la Exposición de Motivos. La defensa de este bien jurídico es entonces el título habilitante para la intervención, vigilancia y control de las sustancias estupefacentes -desde su producción hasta su uso y consumo- por parte del Estado. Si aceptamos este postulado, es lógico e irrefutable sostener que cuando de ningún modo la salud pública es puesta en peligro el Estado no dispone de ese derecho genérico de fiscalización que el artículo 1 le atribuye. Especialmente en un Estado de Derecho como el consagrado desde 1978 por la Constitución –según la cual deben ser interpretadas las leyes preconstitucionales-, donde la intervención de los poderes públicos en la esfera privada de los ciudadanos sólo puede quedar amparada en la tutela de los intereses públicos.

### 2.1.2.2. Ejemplos de autorización

En marcos regulatorios más comerciales que en el propuesto en la CAPV, la autorización siempre viene de un organismo estatal superior. El proceso establecido en Colorado requirió (inicialmente, al menos) que todo el cannabis vendido para consumo no médico fuera cultivado conforme al modelo estatal existente para la producción del cannabis médico. Eso supuso que, durante el primer año del nuevo sistema regulador, solo se concedieran licencias de producción a aquellos capaces también de distribuir la droga a nivel minorista. Esta denominada «*integración vertical*» implica que los vendedores y los productores son parte de la misma empresa. En cuanto al modelo estatal de cannabis médico, los canales tenían que producir, al menos, el 70 % de lo que producían, y tenían prohibido vender más del 30 % de lo producían a otros puntos de venta.

Se ha justificado vincular así las operaciones de producción y distribución en base a que minimiza la cantidad de transacciones en la cadena de distribución, facilitando rastrear el cannabis desde «*la semilla hasta la venta*», y reduciendo así el riesgo de desvío al mercado ilícito. En realidad, aún requiere transferencias que se han de rastrear entre los productores y los vendedores, incluso si pertenecen a la misma empresa.

La integración vertical permite la actividad comercial privada, pero también pone ciertos límites (al menos, en teoría) a la competencia y la comercialización, al favorecer a negocios más grandes y más asentados que tienen los numerosos recursos que hacen falta para gestionar la producción y la distribución.

No obstante, bajo marcos como el de Colorado, en el que estado actúa como regulador de la empresa privada, más que como participante del mercado, la integración vertical de la producción y la distribución puede resultar demasiado restrictiva, y puede tener consecuencias negativas a largo plazo. Al dar preferencia a economías de escala, una política de integración vertical corre el riesgo de crear una industria con marketing y poder de presión considerables. Mientras que tener una industria influyente que pueda dar ejemplo de una regulación eficaz es bueno, no debería permitirse que la presión industrial alcance un nivel en el que conlleve el debilitamiento de los controles reguladores solo para facilitar la generación de beneficios, tal y como se ha visto históricamente en las industrias del alcohol y el tabaco.

A modo ilustrativo, uno de los motores tras el requisito de la integración vertical en Colorado fue la industria de cannabis médico existente en el estado. La lógica detrás de esto era que, habiendo estado sujetos a la norma del 70/30 durante varios años, y habiendo invertido ya en los espacios de cultivo y el equipo necesario para establecer operaciones combinadas de producción y distribución, los canales de cannabis médico que querían entrar en el mercado no médico no querían enfrentarse a la competencia de nuevos participantes que no habían soportado la carga de estos requisitos. No obstante, ampliar así la norma del 70/30 hizo más que nivelar el campo de juego. De hecho, creó una importante barrera para los nuevos participantes, dando a las empresas de cannabis médico ya existentes un año crucial para asentarse en el mercado.

En contraste directo con Colorado, las leyes de licencia en Washington se han establecido con la intención expresa de evitar un mercado concentrado, dominado por solo un puñado de grandes participantes clave. El estado ha implementado tres niveles de licencia (producción, procesamiento y venta). Ninguna persona o negocio puede tener más de tres licencias de producción y procesamiento, y los productores o procesadores no pueden tener permisos de venta. Los titulares de permisos en múltiples ubicaciones tampoco pueden tener más del 33 % de sus permisos en un solo condado. Los modelos opuestos de Washington y Colorado proporcionarán lecciones valiosas sobre la mejor manera de proceder en el futuro.

También en los Países Bajos, la autorización limitada y la separación de la producción y la distribución son rasgos de la regulación del cannabis médico en el país. En la actualidad, una empresa privada, Bedrocan BV, es la única productora autorizada de cannabis<sup>34</sup>, mientras que la Oficina del Gobierno para el Cannabis Médico es la única compradora y tiene el monopolio sobre la distribución del cannabis en las farmacias registradas.

La legislación de Uruguay también ha requerido una separación similar de la producción y la distribución bajo su marco regulador para el consumo no médico del cannabis. Declaró que solo se concederían licencia de producción a un puñado de empresas privadas que podrían vender el cannabis al gobierno como único comprador a precio fijo, para venderlo después a través de las farmacias designadas.

Sea cual sea la potencial cantidad de productores de cannabis permitida por cualquier sistema regulador, la concesión de licencias debería realizarse, evidentemente, conforme a los elementos básicos de los procedimientos estándar de autorización empleados en otras industrias. Normalmente, estos implican, entre otras cosas, inspecciones de salud y seguridad de las instalaciones del negocio, el cumplimiento de todas las leyes y normativas medioambientales relevantes, y comprobaciones del historial crediticio y criminal de los posibles titulares. En cuanto a las comprobaciones del historial criminal, es evidente que habrá un importante debate en cuanto a lo que debería o no debería impedir que alguien obtenga un permiso. Por ejemplo, en los EEUU, el potencial de posibles desigualdades raciales injustas en arrestos pasados por delitos relacionados con las drogas que han conllevado resultados igualmente injustos en el proceso de autorización de la industria de la marihuana ya es un problema.

---

<sup>34</sup> Esto es solo la situación actual; no hay un límite específico de productores y, previamente, ha habido un segundo productor.



### 2.1.3. Control de Calidad

Uno de los principales objetivos de los Clubes Sociales de Cannabis es conseguir que los usuarios puedan disponer de una sustancia y de unos servicios de calidad. Para ello, todos los CSC deberían contar con la implantación de unos sistemas de gestión de calidad para poder tener un registro de todo lo que sucede en los procesos de forma detallada.

La idea principal de esta implantación es que, por un lado, la producción cuente con unos certificados de manufacturación (GMP) que garanticen que todos los procesos en la elaboración de cannabis y de sus derivados han seguido unos procedimientos concretos. Por otro lado, por medio de la obtención de un certificado de buenas prácticas de laboratorio (GLP) se controlarían los análisis tanto de potencia como fitosanitarios realizados.

Asimismo, la implantación de Sistemas de Gestión de Calidad como pudiera ser el de la ISO 9001, supondrían una estandarización y una capacidad mayor de control sobre todos y cada uno de los procesos que se dan en el seno de un CSC.

Probar la calidad y la seguridad protege a los consumidores adultos de los riesgos sanitarios asociados al cannabis adulterado o contaminado, así como de los riesgos de consumir cannabis de potencia desconocida o poco fiable.

En otros países, como es el caso de EEUU, tenemos un claro ejemplo con los controles de calidad necesarios para el uso médico de la planta. Históricamente, la industria del cannabis médico se ha estado autorregulando en lo que al control de calidad y a las cuestiones de seguridad del consumidor se refiere, con resultados diversos. A causa del conflicto en curso entre las leyes federales y estatales que regulan el cannabis médico, no se le ha otorgado a ninguna autoridad central, como la Administración de Alimentos y Medicamentos o el Departamento de Agricultura, la responsabilidad de asegurar que se realizan pruebas adecuadas para el cannabis.

A pesar de aprobar leyes para legalizar el cannabis para el consumo médico, la mayoría de los estados no han continuado con la legislación que requiere pruebas para los niveles de pesticida, moho, bacterias u otros microorganismos que pueden ser dañinos para la salud<sup>35</sup>.

Sin embargo, aunque la regulación sería preferible, y parece necesaria e inevitable a largo plazo, el crecimiento relativamente rápido del mercado de cannabis médico en estados que lo han legalizado ha posibilitado un nivel de competencia para desarrollar competidores mejor regulados (es decir, que los vendedores cuyos productos no alcancen los estándares de calidad perderán clientes). Una notable comunidad en línea de consumidores de cannabis médico también lleva a cabo su parte para fomentar el control de calidad, con sitios web como leafly.com y WeedMaps.com, permitiendo a los usuarios publicar críticas de dispensarios y destacar casos de malas prácticas.

Los legisladores que desarrollan los mercados de cannabis no médico en los EEUU han hecho de los ensayos una parte más importante del comercio de lo que lo es en la actualidad en gran parte de la industria del cannabis médico del país. Por ejemplo, la legislación de Washington obliga a cada productor o procesador autorizado de cannabis a enviar muestras representativas de su cannabis y de sus productos derivados de mismo a un laboratorio de pruebas independiente y acreditado por el

---

<sup>35</sup> Algunos sí que lo han hecho, como Massachusetts y Nevada.

estado de forma programada por el comité estatal de control de bebidas, algo que podría darse en el País Vasco también. Si estas muestras no satisfacen los estándares adoptados por el comité, se ha de destruir el lote completo del que se tomó la muestra. Los productores también tienen que proporcionar lo necesario para los ensayos, para establecer la potencia (concentración de THC) de todos sus productos, y esto debe estar claramente marcado en todo el envasado. (Para más información sobre la potencia, véase la página 105)

Evidentemente, cualquier requisito de ensayo supondrá costes a los productores. Distintos laboratorios de los EEUU cobran distintas tarifas por sus servicios; no obstante, el precio medio para los ensayos necesarios sobre la seguridad y la potencia ronda los varios cientos de dólares por muestra.

Los Países Bajos proporcionan un ejemplo de regulación de calidad y seguridad más formal, con la producción del cannabis médico dirigida conforme a los criterios de Buenas Prácticas Agrícolas de Europa, para asegurar calidad y potencia constantes. Como parte de este proceso, un laboratorio independiente también prueba el cannabis para ver su contenido de humedad, sustancias no deseadas como metales pesados, pesticidas o microorganismos, y para establecer los niveles de ingredientes activos. En Canadá existen requisitos de ensayo, pues los productores de cannabis médico han de asegurar que los ensayos siguen las especificaciones técnicas mencionadas en la Ley Nacional de Alimentos y Medicamentos y respetan los límites prescritos para los niveles de contenido microbial y químico.

Dichos ejemplos existentes en el mundo proporcionan una guía útil en torno al nivel de ensayo que se requerirá bajo cualquier sistema de regulación legal de cannabis. No obstante, harán falta más pruebas para los productos comestibles de cannabis que se pongan a la venta de forma legal, puesto que tendrán que satisfacer criterios adicionales de calidad y seguridad que existen para productos alimenticios estándar.

#### **2.1.4. Seguridad**

A la hora de producir cannabis en la CAPV, podemos detectar dos problemas de seguridad básicos. El primero de ellos haría referencia al riesgo existente en que, un robo en alguno de los cultivos pudiese desembocar en la salida de una sustancia sensible y peligrosa como puede ser el cannabis a un mercado negro carente de cualquier control. El segundo de los problemas vendría por el hecho de que algunos productores de cannabis intenten aumentar sus beneficios, desviando parte de su inventario hacia un mercado ilícito paralelo para ventas libres de impuestos.

Los sistemas de producción seguros y adecuadamente controlados pueden ayudar a minimizar el riesgo de dicha actividad y, por lo tanto, debería haber una condición de licencia para los productores de cannabis, con penalizaciones claras ante la violación de la misma.

Aunque asegurar la seguridad requiere lo que básicamente son controles reguladores de sentido común, la dimensión de los riesgos a enfrentar y las medidas económicamente viables variarán de una jurisdicción a otra.

Para garantizar la seguridad de los cultivos de cannabis tanto de cara a posibles robos de personas ajenas al CSC, como de cara a evitar el desvío de parte de la sustancia a redes diferentes de la asociación, habría que garantizar diferentes aspectos:

- El lugar de producción no debe ser una vivienda privada.
- El lugar de producción deberá tener áreas de acceso restringido, que incluirían todas las zonas en las que se realiza una actividad autorizada con cannabis (es decir, el laboratorio, la sala de producción, etc.)
- El acceso al lugar de producción deberá estar controlado en todo momento, e incluirá sistemas ininterrumpidos de control visual y un sistema de detección de intrusos para detectar el acceso sin autorización.
- El personal trabajador deberá tener una autorización de seguridad válida.
- Se proporcionará una notificación escrita, dando detalles sobre la ubicación del lugar de producción a la policía, los bomberos y las autoridades locales.

El requisito de que la producción se lleve a cabo en el interior puede ser apropiado en algunas localidades, pero será demasiado restrictivo en la mayoría. Robar, transportar, secar y procesar cualquier cantidad significativa de plantas de cannabis será menos atractivo que adquirir productos procesados. Lo que es más importante, no hay motivo evidente por el que el cultivo en zonas exteriores o en otras instalaciones móviles como invernaderos o politúneles no pueda asegurarse y controlarse adecuadamente, para evitar el desvío.

En cuanto a la supervisión, se podrían aplicar una serie detallada de normas que requieran vigilancia por vídeo de las áreas en las que se lleva a cabo la producción/cultivo, el pesaje, el envasado y la preparación para el transporte.

Bajo cualquier sistema de regulación legal de cannabis, el nivel general de seguridad requerido estará determinado por la dimensión de los problemas que surjan, pero parece que el camino más sensato es tender hacia la precaución desde el principio y examinar la situación, una vez se hayan asentado los mercados de cannabis

### **2.1.5. Cultivo doméstico**

El cultivo de cannabis a pequeña escala para el consumo personal no médico se ha tolerado en una serie de jurisdicciones como parte de las políticas de despenalización, y ha demostrado dar pocos problemas. Se han incluido específicamente disposiciones para el auto cultivo en los modelos reguladores para el consumo no médico de cannabis que se han establecido en Colorado y Uruguay. Una serie de jurisdicciones (incluyendo Colorado) también han permitido el cultivo doméstico para el consumo médico durante una serie de años.

Tiene poco sentido práctico o legal intentar aplicar una prohibición total sobre el auto cultivo para el consumo personal, una vez que la posesión para el consumo personal es legal, y se han establecido fuentes legales de distribución. No obstante, se puede argumentar a favor de establecer un marco

legal que establezca los parámetros dentro de los cuales se debería realizar el cultivo doméstico. El objetivo de dicho marco sería limitar la producción para el consumo personal (especialmente, para evitar la producción comercial sin autorización y las ventas con ánimo de lucro) y evitar que los menores accedan al cannabis.

Ya se han adoptado límites en la escala del auto cultivo que permiten dicha actividad (ya sea en forma de la cantidad máxima de plantas de cannabis permitidas, o en forma de superficie del terreno cultivo) en la mayoría de las jurisdicciones, y son una medida prudente que debería implementarse allá donde se legalice el cultivo doméstico. Claramente, solo debería permitirse el cultivo doméstico a aquellos que cumplen con el umbral de edad de acceso de la jurisdicción en cuestión.

No obstante, se ha de destacar la dificultad de legislar el cultivo doméstico. La privacidad del hogar es un derecho que no se puede violar a la ligera, y habrá reticencia, por parte del estado y la policía, a la hora de emplear tantas energías persiguiendo pequeñas violaciones de cultivo doméstico. Ya se puede observar una reticencia similar en la virtual falta de la aplicación de las leyes que prohíben las destilerías domésticas de alcohol, o de las que requieren el pago de impuestos por el tabaco de cultivo doméstico en muchos países.

Similar a estas aficiones, o a la destilación casera de cerveza, es probable que el cultivo doméstico de cannabis se convierta en el coto de los aficionados y los entendidos en la era posterior a la prohibición. Tal y como sugiere la experiencia de los Países Bajos, si hay una distribución legal al por menor, la mayoría de los consumidores tenderá a la conveniencia y la seguridad ofrecida por esta opción, en lugar de tomarse la molestia de cultivar su propia provisión (incluso si hay un interés inicial). El cultivo doméstico será una afición minoritaria y, como tal, una preocupación relativamente marginal para los reguladores y las autoridades.

Autorizar a los cultivadores domésticos es una posibilidad, pero es probable que sea burocrático y ampliamente ignorado en ausencia de una aplicación fuerte que, tal y como se ha mencionado, tampoco es una perspectiva realista. Imponer un cargo por un permiso de cultivo doméstico podría ayudar a cubrir los costes de las inspecciones y las medidas de aplicación, pero también incentivaría que la gente lo ignorara.

Un enfoque más pragmático implicaría:

- Establecer límites claros en cuanto a la escala permitida de cultivo, ya sea en términos de cantidad de plantas (una cifra de cinco, aproximadamente, podría ser un punto de partida útil para la discusión) o de dimensiones de la superficie de cultivo.
- Prohibir las ventas con ánimo de lucro sin autorización (aunque es inevitable compartir/regalar algo de cosecha).
- Establecer una restricción de edad (la misma que existe para el acceso a la distribución minorista) para los cultivadores domésticos (y posiblemente también para el acceso a las semillas de cannabis).
- Establecer la responsabilidad del cultivador para restringir el acceso a menores. Las responsabilidades para el cannabis cosechado serán las mismas que las de aquellos en posesión de una provisión adquirida legalmente (véase Envasado resistente a los niños, pág. 117), pero presenta un reto mayor para el cannabis que se cultiva en el exterior. Podrían establecerse directrices para el

cultivo en espacios de escasa visibilidad o accesibilidad para los niños, posiblemente acompañadas de un sistema de aprobación reguladora de lugares de cultivo exterior.

- Regular mercados de semilla, posiblemente, mediante la autorización de las ventas o los vendedores. La regulación podría:

- Ayudar a reducir o impedir la producción y el consumo de ciertas cepas de cannabis de mayor riesgo con elevadas proporciones de THC:CBD (véase Fuerza/potencia, pág. 105).

- Requerir que los vendedores reciban formación (de forma que, por ejemplo, puedan aconsejar a los cultivadores en cuestiones de potencia<sup>36</sup>)

- Emplearse para aplicar restricciones en la venta a menores.

- Permitir la producción doméstica de comestibles de cannabis, resina y otros concentrados, en línea con las limitaciones mencionadas anteriormente.

En ausencia de un modelo de cultivador autorizado, la aplicación de cualquier ley relativa al cultivo doméstico será, inevitablemente, reactiva. Haría falta cierta flexibilidad (por ejemplo, a la hora de manejar el cultivo de plantas de semillero en cantidades que superan el límite de plantas maduras), y las preocupaciones principales serían los controles de edad y la prevención de una producción comercial a mayor escala sin autorización.

También pueden surgir problemas cuando múltiples consumidores elijan cultivar en la misma ubicación; por ejemplo, en un jardín compartido, o en un espacio interior común. En estas circunstancias, podrían establecerse directrices que exijan el establecimiento de una licencia cooperativa de cannabis más formar (véase arriba) para lugares que superan un cierto tamaño u cierta cantidad de plantas.

El momento de introducir una disposición en cuanto al cultivo doméstico también influirá en las decisiones en torno al modelo regulador adoptado. Si se introduce el modelo doméstico como un elemento del modelo de despenalización antes de que se establezca una producción y distribución minorista regulada (tal y como ha ocurrido en algunas partes de Europa), es probable que resulte más popular que si los dos modelos se implementan de forma simultánea (tal y como ha ocurrido en Uruguay y Colorado). Una mayor popularidad intensificará toda carga reguladora y de aplicación, una situación posiblemente empeorada por el incentivo de las ventas colaterales en ausencia de alternativas legales de venta al por menor. Esto puede indicar la necesidad de una regulación más estricta; quizá, incluso la autorización de los cultivadores, aunque la naturaleza relativamente poco problemática de los modelos de cultivo doméstico, allá donde han sido implementados (ya sea para consumo médico o no médico), sugiere que supondrán relativamente pocos problemas de aplicación.

---

<sup>36</sup> Por ejemplo, se sabe que la recogida temprana y los sistemas de cultivo de iluminación interior durante 24 horas reducen el contenido de CBD.

### **2.1.5.1. Propuesta de regulación para la autorización de cultivos para consumo personal en la CAPV**

Asumida la competencia de la CAPV para regular el cultivo de cannabis destinado al consumo personal, formulamos una propuesta de regulación que se inspira en las recientes normas aprobadas en Uruguay y Colorado (E.E.U.U.), pero que tiene un ámbito mucho más reducido que éstas dado que no se contempla la posibilidad de venta.

El colectivo objeto de la regulación propuesta se encuentra bien identificado (consumidores de cannabis individuales o miembros de asociaciones cannábicas o CSC) y por tanto es susceptible de una regulación de mínimos para garantizar que el cannabis cultivado no sea destinado a terceros.

A la vista de la legislación en la CAPV que ha sido examinada, consideramos que la regulación propuesta podría incardinarse en la Ley de Adicciones, en concreto mediante la creación de una sección quinta del Capítulo II, relativo a la prevención de drogodependencias, que podría tener el título: “De la prevención y el control del consumo de cannabis en las asociaciones de consumidores”.

#### **a. Tipos de cultivo**

Pueden distinguirse dos tipos de cultivo para consumo personal, el cultivo individual y el colectivo o compartido entre un número de personas determinado, que puede llevar a cabo un CSC.

##### **1. Cultivo individual**

Parece elemental que el cultivo individual debe quedar exento de cualquier permiso administrativo debido a la insignificancia de este tipo de cultivo y a que es una actividad exclusivamente

incidente en la esfera privada protegida por el derecho a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, se hace necesario establecer una cantidad máxima individual que fijar el límite de lo que pueda considerarse cultivo individual para uso personal, lo que es sin duda complejo dado que no todos los consumidores son iguales. Por otra parte, la producción de la planta de cannabis depende de muchos factores, fundamentalmente si se trata de cultivo interior o exterior. Nuestra recomendación es la cantidad de seis (6) plantas de cannabis adultas en exterior o un metro cuadrado en interior como máximo por persona. En cuanto a la tenencia, entendemos que 1 Kg de producción para uso personal anual sería suficiente.

El artículo que se propone sería el siguiente:

“Se entenderá que es cultivo de cannabis para el consumo de una persona, el de un máximo de tres plantas en exterior al año y un metro cuadrado en interior. Este cultivo queda autorizado con carácter general, siempre que cumpla las siguientes condiciones:

- a) Deberá llevarse a cabo en un espacio privado y cerrado, con las medidas de seguridad apropiadas, en su caso, al método de cultivo.
- b) No deberá transmitirse cantidad alguna de cannabis a un tercero.

Se considerará que la cantidad de 1 kilogramo en peso seco corresponde al consumo personal de un año.

## **2. Cultivo colectivo o compartido**

Si bien la legislación de Colorado no contempla los cultivos colectivos o compartidos, la de Uruguay regula los denominados “clubes de membresía”, sin duda inspirados en los CSC españoles.

A fin de permitir una disparidad razonable de consumo entre el consumidor diario y el esporádico o de fin de semana, parece razonable asumir un máximo de 1500 plantas por Asociación, en función del Informe pericial agrónomo y el número de socios que vayan a participar en la actividad.

Respecto al número de socios, si bien se podría entender que concurre en la anticonstitucionalidad de limitar el número de socios de una asociación, es verdad que este tipo de iniciativas han de entenderse en un ámbito restrictivo y respetuoso con el entorno y en consonancia con los valores sociales y culturales de la CAPV, como así lo recoge también la jurisprudencia actual. De ella se desprende que el modelo actual debe basarse en la en la

contención y en la precaución y en él no cabe la promoción de la sustancia. Es por esto que planteamos que en una primera fase de regulación de este tipo de entidades, limite a 500 miembros la estructura y dimensión asociativa máxima.

El artículo que se propone sería el siguiente:

“Se entenderá que es cultivo para el consumo colectivo o compartido por varias personas, el de un máximo de mil quinientas (1500) plantas para un máximo de 500 socios. Este cultivo requerirá una autorización por el órgano competente y según el procedimiento que establecen los artículos siguientes”.

### **b. Órgano competente**

El órgano competente para autorizar los cultivos colectivos o compartidos debería ser el Departamento de Salud, Dirección de Salud Pública y Adicciones.

El artículo que se propone sería el siguiente:

“Las solicitudes de autorización de los cultivos colectivos o compartidos se presentarán ante el Departamento de Salud, que será competente para la tramitación del procedimiento según establece el artículo siguiente”

### **c. Procedimiento**

El procedimiento debería ser relativamente sencillo, a pesar de tratarse de una sustancia fiscalizada como estupefaciente, dado que se trata de cantidades razonablemente reducidas de plantas.

Sin embargo, parece claro que es necesaria una fiscalización que asegure que la cantidad autorizada no será desviada al consumo de terceros, lo que requiere un estricto control de los participantes en el cultivo colectivo o compartido.

Por ello, es necesario establecer una serie de requisitos para los peticionarios. Teniendo en cuenta la realidad actual, en la que existe un centenar de CSC inscritos en el Registro de Asociaciones de la CAPV que tienen como fin el autoabastecimiento de sus socios, consideramos que los peticionarios deberían ser asociaciones debidamente inscritas en dicho registro, teniendo en cuenta la publicidad

que esta inscripción garantiza a todas las Administraciones afectadas, como puede ser la tributaria o la laboral.

El artículo que se propone sería el siguiente:

“Podrán solicitar autorización para llevar a cabo un cultivo colectivo o compartido aquellas asociaciones de usuarios de cannabis que se encuentren legalmente inscritas en el Registro de Asociaciones de la CAPV.

A tal efecto, deberán presentar instancia suscrita por el Presidente de la misma, a la que deberá acompañar la siguiente documentación:

- a) Copia de la Resolución de inscripción en el Registro
- b) CIF
- c) Relación de socios de la asociación que participan en el cultivo colectivo o compartido
- d) Declaración de responsabilidad suscrita por cada socio incluido en la relación anterior, en la que diga ( i ) conocer los riesgos de consumir cannabis, (ii) la cantidad de cannabis que desea consumir en el plazo de un año natural y (iii) su compromiso de no transmitir cantidad alguna a terceros. Esta declaración deberá presentarse con la firma legitimada notarialmente para ser admitida
- e) Certificación del acuerdo de la Asamblea de la asociación que apruebe la previsión de consumo de los socios relacionados y la previsión de cultivo correspondiente, debidamente suscrita por el Presidente y el Secretario de la asociación, con las firmas legitimadas notarialmente
- f) Informe pericial agrónomo externo que certifique que la producción se ajusta a la demanda de sus socios
- g) Declaración responsable del Presidente de la asociación sobre la fecha prevista de inicio del cultivo y su cosecha

Presentada la documentación anterior, el departamento de Salud resolverá en un plazo de dos meses a contar desde la presentación de la documentación o de la subsanación de los defectos que se hayan comunicado dentro de este plazo.

Consideramos que no es precisa ni aconsejable disposición alguna sobre la localización de los cultivos, por razones de seguridad, sin perjuicio de los mecanismos de control e inspección que se puedan establecer

#### **d. Control e inspección**

El establecimiento de un régimen autorizador conlleva el de un sistema de control e inspección del cumplimiento de las condiciones por el peticionario. En este caso, es evidente que se trata de comprobar que la cantidad de producción autorizada es la que ha sido efectivamente realizada, así como que su destino ha sido conforme a lo declarado

El artículo que se propone sería el siguiente:



“El Departamento de Salud o en su defecto el Departamento de Seguridad llevará a cabo el control e inspección de los cultivos colectivos o compartidos para comprobar el cumplimiento de los términos de la autorización.

Las asociaciones tendrán a disposición del Departamento de Salud un libro de registro de los consumos de los miembros de la asociación, así como los libros oficiales que se exigen en la Ley de asociaciones del País Vasco.”

#### **e. Sanciones**

Finalmente, sería necesario establecer un régimen de sanciones para el caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización.

El artículo que se propone sería el siguiente:

“Se considerarán infracciones:

1. El cultivo de mayor número de plantas que el declarado;
2. El destino de cualquier cantidad de las plantas cultivadas a personas no incluidas en la relación de socios con participación en la producción que haya sido comunicada a la administración

En los casos anteriores, el Departamento de Salud incoará expediente sancionador a la asociación y dará traslado del expediente a las autoridades policiales y judiciales en el caso de posible infracción penal”

### **2.1.6. Transporte**

Una vez se ha producido el cannabis o cualquiera de sus derivados en los lugares habilitados por un CSC para tal efecto, el siguiente punto sería el de transportarlo hasta las sedes sociales de los clubes para su dispensación.

En este punto los CSC se han encontrado recurrentemente con muchos problemas con las fuerzas de seguridad, quienes, en controles rutinarios han detectado la sustancia y han iniciado acciones judiciales penales y administrativas contra gestores de los propios clubes y contra los encargados del transporte.

Para abordar este problema, desde los CSC se plantea la creación de un protocolo de transporte. Con este protocolo, se pretende conseguir que el cannabis y sus derivados lleguen desde la zona de cultivo hasta las sedes con el mínimo riesgo de extravío y con el conocimiento de las autoridades pertinentes.

Este protocolo debería incluir, en el documento base, las fechas y horas del transporte además de las rutas que se seguirán desde el emplazamiento del cultivo hasta el dispensario.

Asimismo, el vehículo en el que se realiza el transporte ha de portar la documentación en regla y todos los documentos protocolarios para el transporte del género:

-Estatutos y número de registro.

-Documento legal que determine que el cannabis pertenece a la asociación, en nombre y DNI de la persona que lo transporta.

-Contrato de trabajo del transportista

### **2.1.7. Propuesta para la elaboración de un Protocolo para regular la actuación de la Policía ante un Club Social de Cannabis**

Ante la aplicación de una nueva regulación, nos encontraríamos con la necesidad de abordar el papel de las diferentes fuerzas de seguridad del estado a la hora de tratar los posibles problemas o delitos emanados de los CSC.

Lo primero a lo que debemos prestar atención es a la titularidad y a las Competencias del Departamento de Seguridad (Ertzaintza) del País Vasco:

- Ertzaintza => Policía Integral => Policía Judicial genérica y específica (Orgánica y Adscrita)
- Disposición adicional primera de la CE.  
Disposición final primera de la LO 2/1986, 13 de marzo.
- Art. 17 de la LO 3/1979, 18 de diciembre,  
Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- Art. 26 Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

En cuanto a las razones por las que habría que implantar un protocolo policial podemos encontrar diversas y muy fundadas. Los mismos mandos policiales lo demandan, a la hora de actuar frente a casos de cultivos de cannabis que pudieran pertenecer a una asociación legalmente constituida. No existe una regulación de su actuación, por lo tanto existe improvisación en su actuación, creándose una situación de inseguridad jurídica recíproca (conculcación de derechos a un colectivo registrado más que las fuerzas de seguridad no saben si su actuación se ajusta a derecho o no)

Se están dando supuestos muy dispares y desigualdad jurídica de trato ante diversas actuaciones de la policía frente a cultivos. Los supuestos van desde la actuación policial con detenciones e incautación, pasando por la apertura de diligencias policiales que son remitidas al Juzgado, hasta el propio "archivo" de la causa, si el agente comprueba una serie de circunstancias que se cumplen por parte de los colectivos inspeccionados (el denominado factor personal). Todo ello nuevamente nos reitera la inseguridad jurídica en las que se mueven estos colectivos.

Esto parece evidenciar que el sistema actual no funciona eficazmente a la hora de diferenciar casos típicos de atipicidad. Desde los CSC se considera que no es labor que compete a un agente el realizar estas diferenciaciones, pero puede ser un filtro válido a la hora de discernir entre supuestos típicos de la atipicidad de otros supuestos (en base a lo reiterado por el TS en diversa jurisprudencia) Los tribunales han establecido reiteradamente que la actividad que promueven las asociaciones suele

considerarse en la mayoría de los supuestos como atípica (no incurre en el tipo del art. 368 del Código Penal)

En Euskadi, el uso del cannabis es una realidad social asentada. El autoconsumo individual y en grupo está despenalizado hace muchos años. Jurídicamente, hablamos de una realidad que se traduce en sentencias y autos de archivo de las causas. La mayoría de las intervenciones acaban de esta forma.

Un protocolo de este tipo también podría generar ingresos (como ya ocurre vía impuestos a las Asociaciones de Usuarios de Cannabis) para el Estado en vez de un gasto en recursos policiales y judiciales innecesarios dado que los tribunales acaban archivando estos casos por atipicidad respecto al 368 del CP. ¿Qué ha ganado una administración que ha destinado una batería de recursos técnicos, humanos, tiempo, trabajo...?, ¿Cómo se justifica ante la sociedad ese gasto “innecesario” en el actual contexto socio-económico?...¿verdaderamente la Ertzaintza puede demostrar estadísticamente, que actuar frente a una asociación legalizada por el Gobierno Vasco ha reducido el mercado negro?

El falso debate, sin un mínimo indicio probatorio ni rigor, que supone asumir que las asociaciones promueven indiscriminadamente el consumo, favorece el mismo ante personas ajenas al círculo social privado, no controlan el destino de la sustancia dispensada, etc... . Son acusaciones carentes de fundamento probatorio alguno, que deberían ser objeto de un análisis previo en la actuación policial. ¿Si esto es posible NO probarlo en un Juzgado por parte de la acusación, por qué no se puede previamente filtrarlo por la propia policía?, ¿No se podría evitar un proceso judicial con un filtro previo?, ¿Dónde queda el principio de legalidad, en una actuación de la que derivan unas diligencias previas judiciales que finalmente son archivadas?, ¿No entienden las instituciones que el colectivo sufre una inseguridad total frente a este tipo de actuaciones?.

Las asociaciones o CSCs no están en pro de un una promoción masiva e indiscriminada del consumo cannábico. Consideran que el vacío legal existente, puede mitigarse, en parte, si existe una clara regulación (normativa) con sus derechos (establecer un espacio privado y regulado para consumir en grupo cerrado, siendo usuarios previos mayores de edad) y sus obligaciones (listado de requisitos que ha de cumplir una asociación, para acreditar que su actividad se ajusta a una base legal. Caso de no cumplirlos se abriría la posibilidad de una acción penal por incumplimiento).

En el mismo sentido, con la falta de control policial eficaz, se puede favorecer el tráfico bajo la apariencia de una asociación y crear un sector irregular y marginal con economía sumergida, similar a la prostitución. Esto favorecería que ante una regulación no clara, nazcan grupos mafiosos que torpedearían una iniciativa en pro de la regulación (como es la iniciativa de las asociaciones) que puede ayudar a terminar con el mercado negro.

Este protocolo facilitaría la labor de la policía, centrando su actuación en verificar los supuestos ilícitos, diferenciándolos de los atípicos, y no se bloquearía innecesariamente la actividad judicial con causas que a priori cumplen los requisitos demandados por la jurisprudencia, por lo tanto no constituyen ilícito punible alguno.

### 2.1.7.1. Configuración de un protocolo de actuación policial

En base a la problemática detectada, creemos que la configuración de un protocolo necesita la colaboración de diversas instituciones:

- Departamento de Seguridad-Ertzaintza
- Policías Locales participantes en la Junta de Coordinación de Policías de Euskadi
- Delegación del Gobierno Central en Euskadi
- Registro de Asociaciones de Euskadi (Departamento de Justicia)
- Dirección de Salud (Subdirección de Drogodependencia)
- Fiscalía Superior del País Vasco
- Ponencia Parlamentaria que aborda el debate sobre la regulación de los CSC/Asociaciones de Usuarios de Cannabis en Euskadi
- Las propias asociaciones

Todos estos actores deberían incidir en un diálogo, basado en el cruce de propuestas y el compromiso en pro de acabar con la inseguridad existente en torno a las actuaciones policiales fijando una base regulatoria con derechos y deberes para los CSCs.

La actuación frente a las Asociaciones (Cultivos) suelen constar de dos fases:

- **A/ Fase Previa: Las Diligencias Policiales:** La policía tiene conocimiento de un cultivo o de una determinada actividad relacionada con el cannabis. Puede ser por varias vías: Denuncia, de oficio, otras circunstancias. Normalmente abrirán unas diligencias por un PRESUNTO delito de TRAFICO / delito contra LA SALUD.
- **Preguntas:** ¿Por qué abren las diligencias?, ¿Se aseguran que estamos indiciariamente ante un hecho constitutivo de un ilícito penal tipificado y no eximido por parte de la jurisprudencia?. ¿Por qué mandan las actuaciones al juzgado sin hacer un “filtro previo” por su parte y sin diferenciar una asociación de un cultivo privado aparentemente óptimo para tráfico?
- **Respuesta:** Carecen de un instrumento que les ayude a discernir entre la solución más adecuada a la preguntas planteadas. PROTOCOLO POLICIAL. No tienen las directrices de actuación claras, no es su labor crearlas e improvisarlas, actúan sin criterio establecido: INSEGURIDAD JURIDICA recíproca (en la actuación policial y en la situación de desprotección que quedan las asociaciones). La solución debe adoptarse por resolución política ajustada a derecho.

- **B/ Segunda Fase: Las Diligencias Judiciales:** Toda vez que la policía remita el atestado policial al Juzgado competente, normalmente abrirán unas diligencias judiciales por un PRESUNTO delito de TRAFICO / delito contra LA SALUD, dando comienzo a un proceso.
- El proceso judicial, suele ser temporalmente indefinido, normalmente duraría unos meses, incluso año/os en casos extremos (véase caso Hannah, caso Ganjazz 2010, caso Maritxu 2012...). Su tramitación suele ser poco uniforme, puede tener varias variantes: Podemos encontrarnos con el atestado policial y sus diligencias, a las que se unirían la declaración del imputado/os. Puede que alguna de las partes personadas, solicite alguna diligencia expresa, ejemplo: declaración de testigos, datos/documentos concretos, incluso declaración de otros imputados (ejemplo: Juntas Directivas). Puede suceder que únicamente se practique las declaraciones, y finalmente la fase llegue a su fin por un Auto de sobreseimiento, o por una conversión a PAB (juicio). Sí queda claro que estamos en un supuesto atípico, los Jueces suelen argumentarlo en sus Autos de archivo con jurisprudencia y resaltando la práctica de prueba. El ministerio Fiscal, peses a personarse como acusación pública, no suele participar en las declaraciones, y rara vez solicita diligencias, normalmente se encarga de la solicitud de destrucción de lo decomisado, y mediante escritos de oposición (alegando: consumo indiscriminado, solera consumidora improbadada y peligro de trascendencia a terceros ajenos) se opone al archivo. La solución, una vez practicadas todas las diligencias: APELACIÓN del Auto de Conversión PAB ante LA AUDIENCIA PROVINCIAL, que invocando jurisprudencia sobre el consumo compartido, archivan todas las actuaciones.
- **Preguntas:** ¿Por qué abren las diligencias judiciales?, ¿No sería evitable este coste a la administración, con un filtro previo efectivo y garante a la hora de supervisar que los cultivos/asociaciones cumplan los requisitos exigidos por el Tribunal Supremo, o la normativa que pudiera aprobarse?, ¿No les parece un proceso “injusto” a un colectivo que intenta lograr una regulación, y que mientras ese momento llega se autorregula? ¿Esto no supone una clara inseguridad jurídica?

### 2.1.7.2. Requisitos exigibles

La creación de este protocolo requeriría la creación paralela de un censo específico para las asociaciones registradas que vayan a llevar a cabo actividades de cultivo de cannabis. Este censo incluiría:

- Mención expresa en los estatutos a la actividad de cultivo
- Mayoría de edad cualificada para poder acceder
- Solicitud en la que se declara ser usuario/a de cannabis previo, avalado por un miembro de la asociación. En caso de uso médico informe con patología y/o permiso facultativo.
- Presentación anual del peritaje sobre previsión de consumo y plantación, avalado por un Colegio Oficial.

El Protocolo policial de verificación debería contar con los siguientes datos:

- Declaración y censo de los lugares de cultivo

- Realización de inspecciones por técnicos de la administración (o Policía Autónoma Vasca) tras la plantación y en el momento de la cosecha, cotejando que todo cultivo cumple con la previsión establecida en el peritaje y que la plantación se ajusta a esa demanda, sin poder haber lugar a excedente.
- Autorización para el transporte desde el cultivo al lugar de dispensación al dispensario privado o sede social del CSC.
- Posibilidad de evaluar las instalaciones del cultivo/sede social, cerciorándose la administración que se cumplen los criterios acordados en la normativa específica sobre CSC.

En el caso de que el CSC incumpliera cualquiera de estos requisitos, se procedería a la apertura de diligencias judiciales por parte de la policía competente.

Esta supervisión se realizaría en varios niveles:

#### **Sedes sociales:**

- Solicitar y verificar Estatutos y licencia de actividad, otro tipo de licencia expedida por administración competente.
- Solicitar y verificar contrato de arrendamiento de local y seguro de responsabilidad civil/Medidas de seguridad...
- Código de Buenas Prácticas con Parámetros y Límites.
- Acuerdo de cultivo y consumo compartido para el ejercicio.
- Registro de base social en relación al acuerdo de cultivo y consumo compartido.
- Protocolo de emergencias sede social.
- Verificar funcionamiento de oficina: administrativos, modalidad de dispensación...
- Verificar el correcto funcionamiento de las equipaciones e instalaciones de sede social

#### **Cultivos:**

- Documentación relativa al acuerdo de cultivo y consumo compartido: Previsión, plantación y cosecha o resultado final. Verificar que los datos se corresponden con la realidad.
- Código de Buenas Prácticas con Parámetros y Límites.
- Verificar e interrelacionar el peritaje oficial efectuado por el perito agrónomo con la realidad supervisada in situ.
- Relación de plantas y acuerdo de cultivo compartido.
- Medidas de seguridad
- Credenciales que aseguren propiedad del cultivo: Asociación o CSC
- Verificar responsables y su relación acreditada con la asociación propietaria/CSC
- Stockaje y seguridad de las dependencias habilitada para ello. Verificar que el almacenaje no exceda de la previsión de cultivo.

En caso de resultar negativa la inspección:

- **Sede Social:** Los incumplimientos deberán ser notificados a la Administración competente, caso de resultar de carácter administrativo. Si incurrieran en ilícito penal, se abriría el pertinente ATESTADO por presunto delito contra la salud.
- **Cultivo:** Si no se cumplieren los parámetros/requisitos exigibles, se abrirá el pertinente ATESTADO por presunto delito de tráfico que se remitirá al Juzgado competente.

En caso de resultar afirmativa la inspección:

- **Sede Social/Cultivo:** Si la asociación cumpliera lo exigible en la inspección, se levantara acta afirmativa. El acta deberá comunicar también (si las hubiere) las deficiencias subsanables y el plazo para realizarlas. Se notificara fehacientemente la fecha de la próxima inspección.
- Se podrá expedir un certificado visible acreditativo de haberse realizado la inspección. El distintivo oficial acreditador, deberá sustituir al anteriormente expedido en un sitio visible.

## 2.2. - Impuestos

### **Reto**

- Integrar de forma eficaz la legislación de impuestos en la regulación, de manera que maximice la presión fiscal, a la vez que apoya (y no mina) otros objetivos de la legislación.

### **Análisis**

- La legislación fiscal está estrechamente relacionada con la política de precios.
- La presión fiscal no solo procederá de las ventas de cannabis, sino que también procederá de la producción, de las ganancias relacionadas con la industria y otras fuentes como las cuotas de licencia.
- La presión fiscal potencial variará de manera significativa en función de la naturaleza y el tamaño del mercado y el régimen regulador/fiscal adoptado (por lo tanto, predecir la presión fiscal resulta problemático).
- La presión fiscal también tiene el potencial de distorsionar las prioridades del gobierno.

### **Recomendaciones**

- Maximizar la presión fiscal no debería ser el motor clave de la legislación (debería verse más como un bienvenido beneficio adicional).
- Cercar la presión fiscal del cannabis para el tratamiento, la prevención u otros programas sociales relacionados con las drogas es una propuesta políticamente atractiva, pero es problemática; las intervenciones en la salud pública deberían financiarse en función de la necesidad, y no deberían depender de las ventas.

### **2.2.1. Integración de un CSC en el sistema fiscal**

El modelo CSC planteado desde la sociedad civil organizada ya se encuentra integrado de forma eficaz en el sistema fiscal existente. Actualmente, un Club Social de Cannabis de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tiene estas obligaciones fiscales:

-Pago del Impuesto de Valor Añadido (IVA) cada tres meses

-Pago del impuesto de sociedades (21% sobre los beneficios, esto es, sobre la diferencia entre los ingresos y los gastos)

- Retenciones en el pago de nóminas y alquileres

Las presiones económicas a las que se enfrentan los gobiernos del mundo han llamado cada vez más la atención sobre los posibles impactos financieros de regular el cannabis. El razonamiento es que dicho movimiento no solo supondría ahorros para el sistema de justicia criminal, sino que, además proporcionaría un necesario empujón a la presión fiscal para los presupuestos regionales y nacionales.



## 2.2.2. Tratamiento a efectos de IVA de los CSC de las llamadas “Cuotas alternas de Consumo”

Se dice usualmente que el IVA grava el consumo. En efecto, la normativa del IVA está pensada para gravar cualquier actividad de entrega de bienes y presentación de servicios realizada a título oneroso por empresarios o profesionales que actúen en el desarrollo de su actividad empresarial.

En la terminología del IVA, la Asociación o CSC es un “empresario” ya que lleva a cabo una actividad empresarial. Para que una actividad se califique como de empresarial basta con que implique la ordenación por cuenta propia de factores de producción, materiales con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

¿La asociación ordena u organiza medios personales y materiales? La respuesta es sí. ¿La Asociación interviene en la producción de bienes o servicios? La respuesta es sí. Por tanto, a efectos del IVA, un CSC lleva a cabo una actividad empresarial y por ello tienen la naturaleza de empresario. Quien no está familiarizado con el IVA tiende a creer que la ausencia de ánimo de lucro erradica el carácter de empresarial a una actividad. Ello puede ser así en la terminología económica vulgar o usual, pero no en la terminología del IVA.

Una vez dejado claro que la Asociación es un “empresario”, repasemos de nuevo el concepto de “hecho imponible” del IVA. Así, están sujetas al impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial.

Por tanto, a primera vista, las cuotas de consumo entran dentro de la definición del hecho imponible en el IVA:

- a) Son entregas de bienes (son diferentes clases de productos)
- b) Son entregas de bienes realizadas por un empresario: el CSC
- c) Son entregas de bienes a título oneroso (es decir, por una contraprestación, no de forma gratuita)
- d) Son entregas que se realizan con carácter habitual (aunque también entrarían en el ámbito del hecho imponible aunque se efectuaran ocasionalmente)
- e) El CSC realiza esas entregas en el desarrollo de su actividad. Ello es correcto ya que la Asociación, como se ha expuesto, organiza una serie de medios materiales y personales con la finalidad de producir, obtener y distribuir sus productos entre sus asociados.

En consecuencia, podría decirse que las entregas de productos que se realizan en el seno de las cuotas de consumo constituyen una entrega de bienes sujeta a IVA. Y como se ha expuesto anteriormente, una vez que una operación está sujeta al impuesto, ha de analizarse si le es aplicable una exención (en cuyo caso ha de repercutirse la cuota correspondiente).

En este sentido, la normativa comunitaria en materia de IVA se basa en el principio de neutralidad fiscal. Dicho principio es contrario a diferenciar entre transacciones lícitas o ilícitas a efectos de IVA. Dicho de otra forma, en términos generales si una transacción está sujeta a IVA, lo está con independencia de que se haya realizado lícitamente o ilícitamente. Sin embargo hay transacciones que en el seno de un Estado únicamente pueden ser ilícitas, es decir, que no hay una competencia lícita de las mismas. Es el ejemplo de muchos estupefacientes cuya venta en ningún caso es lícita dentro de un Estado (salvo en circuitos cerrados y controlados de carácter

médico, experimental, etc.) Pues bien, este tipo de transacciones quedan al margen del IVA, quedan “no sujetas” al impuesto y ello no es un ataque a la neutralidad del mismo ya que no existe un comercio de tales sustancias lícito. Es decir, que no hay un mercado de estupefacientes lícito (y sujeto a IVA) al que el mercado ilícito “no sujeto” le pudiera hacer la competencia precisamente por esta no sujeción que abarata el precio del consumidor final. Ello ha sido validado por sentencias del TJCE.

La aplicación de esta interpretación jurisprudencial del TJCE a las cuotas de consumo implica interpretar que se trataría de entregas de bienes (derivados del cannabis) a título oneroso (es decir, mediando una contraprestación) efectuadas por empresarios (asociaciones según nuestra interpretación) en el desarrollo de su actividad empresarial (no olvidemos que están sujetas las entregas que las entidades asociativas hacen a favor de sus socios) con carácter habitual u ocasional. Entregas de bienes que, en definitiva, cumplirían todos los requisitos para estar sujetas al IVA pero que no lo están por tratarse de transacciones ilícitas que no compiten con un mercado similar lícito.

La consecuencia de considerar no sujetas al IVA las entregas de bienes que subyacen a las cuotas de consumo es una limitación a la deducibilidad de cuotas de IVA soportadas en la adquisición de bienes y servicios relacionados con la actividad que generan estas cuotas de consumo.

Por tanto, si argumentamos que las cuotas de consumo de un CSC tienen la consideración de entregas de bienes no sujetas, tendremos que concluir que la Asociación no podrá deducir las cuotas de IVA soportadas en la adquisición de bienes y servicios que se utilicen para la actividad que genera las cuotas de consumo. Esto vale para los bienes corrientes. En cuanto a los bienes de inversión, en general el IVA soportado en su adquisición podría ser parcialmente deducible en la medida en que se utilicen en el desarrollo de alguna actividad sujeta y no exenta (es decir, que suponga el devengo y repercusión del IVA). En

Pese a todo, hay que tener en cuenta, que dadas las peculiaridades administrativas de este territorio, cada una de las regiones puede aplicar diferentes visiones e interpretaciones a la hora de abordar este tema.

## 2.3.- Reparto de cannabis en un CSC

### Retos

- Asegurar que los requisitos de licencia para los CSC respaldan los objetivos de la legislación.
- Asegurar que se respeten los principales puntos del régimen regulatorio del CSC, incluyendo el control de acceso al socio, el acceso a información precisa sobre el producto y la salud, y la minimización de los perjuicios sociales y a la salud.

### Análisis

- Los gestores de un CSC deben ser una vía fundamental para educar a los consumidores en torno a los riesgos de distintos productos, la minimización de daños, el consumo responsable y dónde lograr ayuda o más información.
- Los gestores que trabajan en las sedes y que permiten el consumo en el lugar tienen responsabilidades adicionales y necesitan formación adicional para lidiar con usuarios que requieren cuidado o control.
- La experiencia con el tabaco y, especialmente, con el alcohol sugiere que los códigos voluntarios de práctica para una formación sobre el servicio responsable son inapropiados y no se adoptan de manera universal.
- Hacer que los gestores de un CSC tengan responsabilidad parcial por el comportamiento de sus asociados (por ejemplo, comportamiento antisocial o conducir bajo el efecto del cannabis) puede ayudar a reducir posibles daños sociales.

### Recomendaciones

- Las autoridades competentes deberían exigir requisitos de formación básica (que cubra el consumo del cannabis y la salud, cómo relacionarse con los consumidores, así como los requisitos legales de la regulación y cómo aplicarlos) para todos los trabajadores de un CSC.
- Los requisitos para los trabajadores deberían aplicarse adecuadamente para asegurar que todos se adhieren a ellos.
- El incumplimiento de los requisitos debería enfrentarse con una jerarquía de penas que van desde las multas a la retirada de la licencia.
- Deberían explorarse los sistemas de responsabilidad parcial compartida de trabajadores y asociados para cualquier perjuicio social relacionado con el cannabis.

Los trabajadores de un Club Social de Cannabis son el primer punto de contacto. Son los verdaderos guardias que dan acceso al cannabis y, por tanto, deben estar sujetos a normativas, leyes y formación que ayuden a asegurar que el cannabis se provee de la manera más segura y responsable posible.

Los requisitos a cumplir por los trabajadores reflejarán, principalmente, los que se aplican en la actualidad a los vendedores de alcohol o tabaco, aunque las lecciones aprendidas de los éxitos y los fracasos de estas regulaciones deberían permitir que se establezca un sistema más firme y eficaz desde el principio. Por lo tanto, los objetivos principales de la regulación para los trabajadores deberían ser:

- Fomentar la salud y el bienestar, y minimizar los daños al consumidor y al público en general.
- Proteger a los niños y a los jóvenes de los riesgos relacionados con el cannabis.
- Impedir el crimen, el comportamiento antisocial y el desorden público.

El próximo apartado sobre compradores y consumidores finales cubre los detalles específicos de algunas de las regulaciones que los vendedores tendrán que adoptar y aplicar.

### **2.3.1. Formación de servicio socialmente responsable**

Los trabajadores de un CSC, sobre todo los encargados del área de dispensación, están bien ubicados para ayudar a minimizar cualquier impacto social o sanitario negativo resultante del consumo de cannabis, y debería exigírseles que lo hagan.

Su responsabilidad principal será asegurar que se adoptan los regímenes regulatorios (por ejemplo, garantizando el no acceso de menores a los CSC). También actuarán como fuente de información precisa y creíble ofreciendo asesoramiento a los consumidores en torno a una serie de cuestiones como métodos de consumo más seguros, los riesgos de conducir bajo la influencia de cannabis, y ofreciendo ayuda o consejo si están preocupados por su consumo de cannabis. La información en el seno de un Club se ofrecerá a través de talleres formativos que serán complementarios a la información proporcionada por otras fuentes como el envase y las señales en los puntos de venta.

Por lo tanto, los programas de formación que educan a los usuarios y a los gerentes sobre la importancia del consumo responsable y cómo lograrlo, deberían constituir un elemento central de este marco regulador. Dichos programas pueden ser voluntarios. Por ejemplo, en muchas jurisdicciones, la industria del alcohol tiene códigos de «venta responsable» que recomiendan la formación del personal. Sin embargo, nosotros sugeriríamos que ambos se estandaricen (con contenido establecido por los reguladores y las autoridades sanitarias) y se vuelvan obligatorias para todo el personal de cara al público, como condición para cualquier acuerdo de licencia.

La formación del servicio de bebida responsable (RBS) proporciona un modelo útil sobre la manera en la que se puede animar a los trabajadores de un CSC a atender de manera responsable. Los objetivos de una formación eficaz de RBS son:

- Establecer actitudes adecuadas hacia el consumo del alcohol, enseñando sus efectos sociales y físicos a los vendedores.
- Enseñar técnicas para comprobar la identificación, reconocer señales de consumo excesivo y negar el servicio si es necesario.
- Hacer saber las sanciones por violar la ley a la gerencia y al personal de servicio.

También sería apropiado llevar a cabo formación más rigurosa con trabajadores que operan en locales que permiten el consumo en ellos, puesto que es más probable que se encuentren clientes intoxicados que pudieran requerir control o cuidado.

También debería ser obligatoria una formación que enseñe un conocimiento práctico de los efectos de los distintos productos de cannabis y sus métodos de consumo, junto con formación de primeros auxilios básicos y de cómo lidiar con gente que ha consumido demasiado.

Dicha formación se suele considerar poco práctica para el personal de pubs o bares que, a menudo, ganan poco dinero y trabajan de manera temporal o informal. No obstante, esta realidad no debería impedir que se exija una formación básica, al menos para el personal de un CSC.

Bajo un modelo comercial de regulación del cannabis, la motivación para obtener ganancias de los vendedores crearía, de forma natural, una tendencia contraria a restringir el acceso y a favor de maximizar las ventas. Sin embargo, se trata, básicamente, de una cuestión de premios y castigos: por un lado, se debería fomentar una cultura en la que los vendedores comprenden que, a la larga, les interesa cumplir la regulación y, por otro, deberían proveerse recursos públicos para educar a vendedores y clientes sobre la regulación y para aplicarla de forma eficaz. En cambio, en el modelo de Club Social de Cannabis, es menos probable que se experimenten tales conflictos de interés puesto que el incentivo para aumentar las ventas se reduce o desaparece.

La importancia de aplicar las regulaciones de reparto de cannabis se puede inferir del estudio realizado con el alcohol, que muestra que el cumplimiento de los requisitos de los programas de formación RBS es muy elevado allá donde el ambiente regulador se percibe como estricto<sup>37</sup>. Igual que en el caso del alcohol, el cumplimiento de la regulación del reparto socialmente responsable y limitado de cannabis dependerá de la medida en la que los gestores de un CSC crean que se impondrán penas, lo que a su vez requiere una aplicación visible, como inspecciones regulares sobre la práctica del servicio.

### **2.3.2. Responsabilidad compartida entre CSC y consumidor**

Para asegurar aún más la conducta responsable del trabajador de un CSC, los acuerdos de licencia también pueden incluir elementos de responsabilidad compartida entre proveedor y consumidor. El proveedor puede ser parcialmente responsable del comportamiento del consumidor. Esto impulsaría a los CSC (y, sobre todo, a los propietarios con locales para el consumo) a controlar el ambiente donde se consume cannabis, y restringir las ventas en base al comportamiento de los consumidores.

Los propietarios pueden ser parcialmente responsables de incidentes socialmente destructivos, como accidentes automovilísticos relacionados con la conducción bajo la influencia del cannabis o comportamiento antisocial localizado. Esta responsabilidad se extendería durante un periodo especificado de tiempo tras el consumo de cannabis. Las sanciones pueden incluir multas o incluso la revocación de la licencia para aquellos que realizan repartos irresponsables reiterados. El consumidor no quedaría libre de responsabilidad por tales incidentes; habría que formalizar un equilibrio claramente definido sobre cómo se compartiría la responsabilidad, o las autoridades deberían juzgar caso por caso. Esta es, claramente, una zona posiblemente delicada a establecer y legislar, pero

---

<sup>37</sup> Mosher et al. (2002) **State Laws Mandating or Promoting Training Programs for Alcohol Servers and Establishment Managers: An Assessment of Statutory and Administrative Procedures**, *Journal of Public Health Policy*, Vol.23, Nº 1, pp.90–113.

existen antecedentes relacionados con la venta de alcohol en Canadá, los EEUU y otros lugares, y hay evidencias que demuestran que dichas leyes de responsabilidad son eficaces para evitar y reducir los daños relacionados con el alcohol<sup>38</sup>. Esto proporciona bases razonables para asumir que se pueden minimizar los daños relacionados con el cannabis mediante legislación similar (y este enfoque debería justificar, al menos, la experimentación).

### **2.3.3. Asesorías Terapéuticas en los CSC**

Los Clubes Sociales de Cannabis ofrecen también un servicio de asesoría terapéutica en el que reciben y orientan a pacientes con diferentes patologías susceptibles de ser tratadas con cannabis, y que, en muchas ocasiones, han sido derivados de los servicios sanitarios públicos. La asesoría terapéutica tiene como objetivo dar una información exhaustiva sobre el uso terapéutico del cannabis ofreciendo un asesoramiento y una asistencia personalizada encaminada a prevenir los riesgos sanitarios relacionados con el consumo.

Esta asesoría se suele impartir desde las mismas sedes de los Clubes donde se cuenta con material editado de todo tipo que los socios pueden llevarse a sus casas para analizar con más calma.

Este servicio está enfocado de forma general a aquellas personas que sufren alguna patología que, según la Asociación Internacional por el Cannabis como Medicamento, son susceptibles de tratar con cannabis. En ella se informa a los usuarios de los diferentes efectos, tanto positivos como negativos, que puede tener la ingesta de cannabis para tratar su dolencia. Asimismo se ofrece información sobre las distintas formas de usar el cannabis dependiendo de los casos individuales de cada uno de los pacientes.

Desde los Clubes se sabe que hay un número importante de pacientes que están consumiendo cannabis con finalidad terapéutica, lo cual tiene unos riesgos claros dado que la carencia de control médico y la variabilidad en principios activos de la planta -como no está permitida, tampoco está controlado y estandarizado el porcentaje de principios activos de la planta que se consume en el mercado- hacen muy difícil un control suficiente que permita una buena dosificación y un seguimiento de su uso.

Por eso, y con la intención de disminuir los riesgos asociados al consumo por parte de aquellos pacientes que libremente han decidido tomar cannabis con finalidades terapéuticas, el servicio terapéutico intenta facilitar información que minimice los daños asociados al consumo de la sustancia.

Desde este servicio ofrecido para los socios, se pretende dejar claro que se trata meramente de un punto de información en el que conocer qué alternativas existen a los tratamientos tradicionales de cada uno de los enfermos para paliar los efectos negativos de sus dolencias, pero nunca como sustitutivo de ningún otro tratamiento médico. Este servicio pretende continuar por estas líneas hasta que las autoridades sanitarias decidan dar un paso de normalización y asuman que la mejor

---

<sup>38</sup> Rammohan, V. et al. (2011) **Effects of Dram Shop Liability and Enhanced Over Service Law Enforcement Initiatives on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms: Two Community Guide Systematic Reviews**, American Journal of Preventive Medicine, Vol.41, Nº 3, pp.334–343.

manera de eliminar riesgos y controlar tanto la calidad de la planta como la salud de los pacientes es ubicándola en los circuitos sanitarios legalmente establecidos y bajo control médico y farmacéutico

## 2.4.- Usuarios / Socios

### Retos

- Determinar el umbral óptimo de edad para acceder al suministro legal de cannabis.
- Establecer sistemas eficaces para aplicar los controles de acceso por edad.
- Limitar la cantidad de cannabis repartible para cada socio para evitar una posible reventa en el mercado ilícito o a menores.
- Determinar los lugares públicos apropiados en los que se puede consumir cannabis.

### Análisis

- Los límites de edad para el acceso al cannabis legal son importantes, y los controles de alcohol y tabaco demuestran que pueden ser eficaces, aunque sean imperfectos. Una de las cuestiones principales es dónde establecer el umbral de edad: si es muy alto, se incentiva el mercado ilegal; si es muy bajo, puede aumentar su consumo entre la población vulnerable.
- La aplicación de los límites de edad es un factor clave para su eficacia.
- Cualquier cupo de reparto impuesto sobre los socios deberá ser elevado para evitar fomentar compras adicionales en el mercado ilícito, pero suficientemente bajo para restringir la compra al por mayor para la reventa.
- Los límites sobre el reparto son potencialmente útiles en términos políticos, pues demuestran que la regulación se ha diseñado con el objetivo de fomentar niveles responsables de consumo de cannabis.
- Aunque los sistemas de licencia para el asociado pueden ser políticamente útiles, es probable que se traten con sospecha, puesto que mucha gente no querrá que haya evidencias de su consumo de cannabis registradas en una base de datos central.
- La experiencia de la regulación del alcohol y, sobre todo, del tabaco sugiere que las restricciones sobre dónde se puede consumir cannabis serán útiles a la hora de fomentar el consumo socialmente responsable.

### Recomendaciones

- Aunque son un componente esencial en cualquier sistema regulador, las restricciones de edad sobre el acceso al cannabis solo pueden ser una parte de la solución al problema de los menores y, por lo tanto, debería verse complementada por una prevención basada en la evidencia y programas de reducción de daños.
- Dado que, históricamente, las restricciones de edad sobre la venta de alcohol y tabaco no se han aplicado con severidad, las mismas restricciones sobre el reparto de cannabis deberían verse apoyadas por un sistema más estricto para controlar el cumplimiento de la ley por parte de los CSC. Conforme a este enfoque, también deberían aplicarse de forma más proactiva las restricciones sobre el alcohol y el tabaco.
- Las penas por permitir el acceso al cannabis a menores deberían ser equivalentes a las que están en vigor para la venta de alcohol y tabaco.
- Los controles sobre las sedes sociales de los CSC deberían reflejar aquellos que existen en la actualidad para fumar tabaco en público en muchas jurisdicciones.
- La tecnología del vaporizador podría permitir consumir la droga en el interior a los consumidores de cannabis, puesto que, a diferencia de fumar, no supone riesgos a terceras personas.



### **2.4.1. Características del usuario asociado dentro del modelo CSC**

Para poder formar parte de un Club Social de Cannabis y poder acceder al abastecimiento de cannabis, así como de otros servicios ofrecidos desde la asociación habrá que cumplir una serie de premisas:

- Consumidor previo (declaración jurada)
- Edad mínima 21 años
- Ser residente legal en España
- Una persona socia podrá avalar a otras hasta un máximo de 10 al año
- Límite de consumo mensual: 90gr (3gr por persona y día)
- Previsión de consumo anual para poder realizar el cálculo de cultivo compartido:

El usuario que quiera asociarse deberá realizar una estimación de su consumo anual para que de esta forma el Club, sumando las previsiones de todos los socios, pueda calcular la cantidad total de cannabis que necesita producir durante ese año. Esta es una de las bases del modelo, ya que el club sólo produce bajo demanda de sus asociados y siempre son ellos los que deciden la cantidad que se deberá producir para el abastecimiento anual. En este caso la oferta viene claramente definida por la demanda.

### **2.4.2. Restricciones de edad**

La experiencia de todos los años que llevan funcionando los CSC muestra que el perfil medio de un consumidor en cuanto a su edad es de unos 35 años. Esto, unido a que diversos estudios científicos sugieren que el cannabis es especialmente peligroso para cuerpos en desarrollo, y que, generalmente el cuerpo humano logra su plenitud a los 21 años, hacen que, desde el modelo CSC se abogue por una mayoría de edad cualificada (21 años) como límite mínimo de pertenencia a un club.

Restringir o impedir el acceso al cannabis a los menores debe ser un elemento fundamental de cualquier modelo regulador para el cannabis. Solo debería concederse a adultos el derecho de acceso a drogas psicoactivas y la libertad de elección en cuanto a toma de drogas. Esto se debe en parte a las preocupaciones más generales relacionadas con los derechos y responsabilidades de niños y adultos. Más aún, los riesgos específicos para la salud a corto y largo plazo asociados al consumo de cannabis son significativamente mayores para los niños: cuanto más joven es el consumidor, mayores son los riesgos.

Esta combinación de principio legal y gestión de la salud pública legitima una política estricta de control de edad. En términos prácticos, las restricciones estrictas sobre el acceso de los jóvenes a las drogas (aunque son inevitablemente imperfectas), son más accesibles y fáciles de legislar que las prohibiciones para el público general. En términos generales, los niños están sujetos a una serie de controles sociales y estatales que no tienen los adultos. Más concretamente, las restricciones de

droga a menores exigen un apoyo cuasi universal del adulto que las prohibiciones al público general claramente no exigen.

Más aún, mientras que los mercados creados por cualquier prohibición siempre atraerán interés criminal, el mercado de drogas para menores es una pequeña fracción del mercado adulto total. Por lo tanto, se pueden establecer recursos de aplicación relacionados con mucha más eficacia y, por tanto, mayores oportunidades de éxito.

Un efecto colateral irónico y no intencionado de la prohibición es, a menudo, crear mercados de drogas ilegales, controlados por empresarios criminales que buscan el lucro, libres de restricciones de edad, y más accesibles para los jóvenes que los mercados legalmente regulados como, por ejemplo, el del alcohol y el tabaco que, obviamente, aplican dichos controles.

Naturalmente, hay un debate importante en torno a la edad que se considera adulta y/o un umbral de edad aceptable. La decisión de colocar ésta en los 21 años depende de una serie de elecciones pragmáticas. Estas decisiones están conformadas por valoraciones objetivas de riesgos, evaluadas por autoridades autorizadas, y equilibradas conforme a sus propias prioridades. Como con todas las áreas de una política reguladora, tiene que permitirse cierta flexibilidad en respuesta a circunstancias cambiantes o nuevas evidencias.

**Restringir o impedir el acceso al cannabis a los menores es un elemento fundamental de cualquier modelo regulador para el cannabis**

### **2.4.3. Las limitaciones de los controles de edad**

Los controles de edad legal son inevitablemente imperfectos, y solo pueden ser parte de la solución a la hora de reducir los daños relacionados con las drogas a jóvenes. Son capaces de limitar la disponibilidad cuando se implementan apropiadamente, pero no de eliminarla. Los esfuerzos concertados de prevención deben apoyar controles de regulación y acceso eficaces. Estos deberían incluir una educación sobre las drogas orientada y basada en la evidencia que incluye la necesidad de fomentar estilos de vida saludables, incluyendo la abstinencia, sin ignorar la necesidad de reducir riesgos y, quizá, lo que es más importante aún, la inversión en capital social.

Habría que proporcionar alternativas significativas al consumo de drogas a la gente joven (sobre todo, a aquellos con mayor riesgo en poblaciones marginales o vulnerables).

En el modelo CSC, el control sobre el acceso a la sustancia por parte de los menores es total. Para empezar, para ser miembro de un Club, es imprescindible contar con la mayoría de edad cualificada (21 años). Se entiende, que en la medida que los CSC se vayan haciendo con la producción y distribución de cannabis entre los usuarios, el mercado ilícito tenderá a reducirse y los menores tendrán así más dificultades para acceder al cannabis hasta que cumplan la edad establecida.

En otros países, como es el caso de EEUU, se han desarrollado diferentes programas sociales destinados a evitar directamente el consumo. El programa SMART en EEUU, que funciona en urbanizaciones de vivienda pública, ha descubierto que proporcionar clubs juveniles tiene un verdadero impacto a la hora de reducir el consumo de drogas, el tráfico y la actividad criminal

general, tanto en jóvenes como en adultos<sup>39</sup>. También merece la pena mencionar que los Países Bajos y Suecia siempre están entre los primeros en la tabla sobre el bienestar infantil del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>40</sup> y tienen niveles relativamente bajos de abuso de drogas (pese a enfoques legislativos muy distintos), mientras que Estados Unidos y el Reino Unido siempre están entre los últimos, y tienen niveles relativamente elevados de abuso y edad reducida de los abusadores.

Aunque los pasos para restringir el acceso y reducir el consumo de drogas entre los jóvenes son importantes, también es fundamental reconocer que algunos jóvenes seguirán accediendo a drogas y consumiéndolas. Es vital que puedan acceder al tratamiento apropiado y a programas de reducción de daños sin miedo, aunque esto no pueda ni deba depender de los CSC.

También requiere consideración cómo lidiar con menores a los que se encuentra en posesión, intentando obtener o, más gravemente, suministrando cannabis a otros menores. Habrá que definir directrices claras entre los responsables del cumplimiento de las normas, los fiscales, los servicios sociales y otras autoridades competentes. Una vez más, debería garantizarse coherencia con la manera de afrontar los delitos similares relacionados con el alcohol y el tabaco (incluso si esto significa aumentar el nivel de intervenciones vigente en la actualidad).

#### **2.4.4. Transparencia y participación**

Una de las bases del modelo de Club Social es la participación y la implicación activa de los usuarios asociados en las decisiones y en el funcionamiento del colectivo. La idea de que los propios usuarios sean los que controlen todo el sistema de producción y distribución, y tomen parte de las decisiones por medio de la Asamblea es una de las bases de la génesis de este modelo. Esta participación y esta transparencia son las que garantizarán el correcto y coherente funcionamiento de cada uno de los CSC.

En este sentido, la estructura de una asociación deberá formarse desde una Junta Directiva, que sea la encargada de la gestión del Club, la cual tomará sus decisiones en base a las propuestas realizadas por la Asamblea formada por su base social. Así, sería competencia de la asociación aprobar las cuentas y presupuestos anuales en Asamblea General.

A continuación exponemos diferentes propuestas para fomentar el ejercicio de transparencia dentro de las asociaciones:

- Realizar Asambleas Generales que garanticen la participación y la información de los socios de forma periódica
- Para facilitar el ejercicio de transparencia, es recomendable implementar el pago del producto telemáticamente para que quede registrado.

---

<sup>39</sup> Schinke, S. P. et al. (1991) **Effects of boys and girls clubs and alcohol and other drug use and related problems in public housing**, Office of Substance Abuse Prevention, US Department of Health and Human Services.

<sup>40</sup> UNICEF (2007) **Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries**, Innocenti Report Card 7, p.4.

- Cumplir con el ratio de salario en el que la nómina máxima no supere por tres el salario mínimo profesional.
- Inspecciones aleatorias. Las asociaciones cannábicas, han de estar dispuestas y preparadas para inspecciones aleatorias en las que se revisarán todos los aspectos descritos anteriormente. También la inspección de los cultivos por parte de un técnico que verificará el emplazamiento, seguridad y las estimaciones de producción.
- En caso de cultivo exterior con luz natural, se realizarán dos visitas: la primera en julio y fin de comprobar la ubicación, el número de plantas y otra en septiembre para comprobar la evolución del cultivo y verificar el volumen resultante.
- Las asociaciones deberán ajustar sus estatutos, acta fundacional y todas sus actividades, a lo dispuesto en la Normativa Básica Estatal y a la Normativa Básica Reguladora autonómica del Registro de Asociaciones, y seguir el proceso de inscripción que estas establezcan.
- Junto con los estatutos aprobados por el registro competente deberá disponer de un CIF otorgado por la Agencia Tributaria.
- Funcionamiento democrático y sin ánimo de lucro.
- Las asociaciones deberán de cumplir unos requisitos en cuanto a licencias y otros documentos oficiales desde el momento de su apertura:
  - Licencia de actividades según dictan las normas municipales (ahora no obligatoria).
  - Seguro de responsabilidad civil.
  - Seguro de voluntariado, si los tuviera.
  - Contratos de trabajo en regla, y empresa de riesgos laborales.

### **2.4.5. Inspecciones**

Para facilitar las inspecciones, las asociaciones deben tener actualizados sus libros y registros, de los cuales serían obligatorios:

- 1. Libro de Actas de asambleas ordinarias y extraordinarias. Todas las asambleas convocadas, dispondrán de un acta que informe de los puntos tratados en el orden del día, con sus correspondientes acuerdos y los asistentes en cada caso. Estas actas, estarán a disposición de todas las personas socias.
- 2. Libro de contabilidad. Es el registro de todos los movimientos económicos que genera la asociación para ejercer un control sobre los mismos y disponer de la información necesaria para mejorar la planificación del ejercicio siguiente.
- 3. Libro de membrecía. Las asociaciones deben tener un registro informático y en papel de todas las personas socias, además de las edades, deberá figurar la fecha de inscripción, de

alta en el cultivo compartido (confirmado por la junta directiva), registro de sus aportaciones y fecha de baja en caso de que la hubiera.

- 4. Libro de consumo de socios. Las asociaciones deberán tener un registro exhaustivo mediante libro de registros por escrito (con hojas numeradas) del consumo de todos los socios, recogiendo los datos sobre cantidad de gr. fecha y firma.
- 5. Libro de previsión de cultivo. Deberán tener un sistema que controle la capacidad de producción, según las demandas previstas de los socios, y la localización de los cultivos para conocer los límites reales de producción. Se deberá contar con un peritaje agrícola.
- 6. Libro de resultados de cultivo. Las asociaciones deben tener documentación exhaustiva de toda la producción que ha de quedar inscrita en el libro. Será imprescindible el seguimiento de un cuaderno de campo para el cultivo, en el que deberán figurar al detalle todos los aspectos relacionados con la materia: tipos, cualidades de la planta, plantas por socio, mermas, incidencias, resultados, etc.

#### **2.4.6. Límites en la dispensación**

Imponer límites sobre la cantidad a la que cualquier individuo puede acceder o poseer ha sido un elemento habitual en la regulación del cannabis hasta la fecha. En el caso propuesto desde el modelo CSC, se considera que un consumo equivalente a los 3 gramos por persona y día es una cantidad que satisface plenamente las necesidades de casi todos los consumidores y en la que se tiene en cuenta la implicación de los clubes en abogar por consumos responsables. Así, se entiende que un usuario no terapéutico que estuviera por encima de esa cantidad podría estar incidiendo en consumos más perjudiciales y poco responsables.

En los diferentes escenarios en los que se ha regulado el cannabis, siempre se han establecido límites aunque estos hayan sido de diferente consideración. En los Países Bajos, un individuo solo puede comprar 5 gramos en cada punto de venta (reducido desde el límite anterior de 30 gramos) – aunque, en teoría, no hay nada que le impida realizar múltiples compras en distintos establecimientos. En Uruguay, los consumidores tienen un límite de 40 gramos al mes, controlados mediante un programa de registro. En Washington, los límites de venta por transacción son: una onza de cannabis, 16 onzas de sólidos hechos con cannabis, y 72 onzas de líquidos hechos con cannabis. Colorado también restringe el volumen de compras a una onza por transacción para residentes del estado, y un cuarto de onza para no residentes.

Es poco probable que dichos controles de racionamiento tengan un impacto significativo a la hora de moderar el consumo. Los límites ya son relativamente generosos, y es probable que aquellos decididos a obtener más recurran a ventas indirectas de cannabis comprado de forma legal, al comercio ilícito paralelo o al cultivo doméstico. Es probable que el racionamiento sea útil para evitar la compra al por mayor para la reventa ilegal en mercados indirectos – ya sea fuera de la jurisdicción legal, a aquellos que no tienen acceso autorizado (incluyendo menores), o fuera de los canales autorizados.

En principio, el racionamiento de las ventas es una imposición relativamente menor que puede tener ciertos beneficios prácticos y políticos, definitivamente al principio de cualquier sistema regulador y, sobre todo, si hay problemas con las jurisdicciones fronterizas en las que aún se practica la prohibición del cannabis. Está claro que hay que encontrar un equilibrio a la hora de asegurar que los límites no se ponen tan bajos como para que no se logre una demanda significativa y se fomente la distribución ilícita, y no tan bajos como para que facilite ventas indirectas problemáticas.

## 2.5. – Sedes / Puntos de suministro

### Retos

- Crear ambientes seguros y controlados en los que la gente pueda abastecerse y consumir cannabis.
- Establecer un nivel de disponibilidad que satisfaga la demanda y reduzca la distribución del mercado ilícito, a la vez que se evita la disponibilidad excesiva y el consecuente aumento potencial del consumo.
- Impedir que los clubes fomenten el consumo a través de publicidad, letreros o exposición de productos.

### Análisis

- Las evidencias de la venta al por menor de alcohol y tabaco muestran claramente cómo influyen los controles de ubicación, apariencia y horarios de apertura de los puntos de venta sobre los niveles y los comportamientos de consumo.
- Las evidencias de los coffee shops de los Países Bajos deberían apaciguar el temor de que los puntos de venta de cannabis generen desorden público o conlleven consumo irresponsable.

### Recomendaciones

- El aspecto de las sedes de los clubes debería ser más funcional que promocional. Los puntos de venta que permitan el consumo en el lugar deberían tener más margen para mostrarse como locales agradables donde se puede consumir cannabis (incluso si se siguen controlando el aspecto exterior y los carteles de punto de venta).
- Aunque pueda ser excesivamente cauteloso, impedir la ubicación de puntos de venta de cannabis cerca de lugares de interés público, como las escuelas, puede ser políticamente útil para demostrar que todo nuevo marco regulador se está implementando con cuidado y de manera responsable.
- Siempre que sea posible, los puntos de venta deberían limitarse a vender exclusivamente productos de cannabis (ninguna otra droga), y deberían aplicar restricciones de edad para entrar.
- La autorización y la responsabilidad de la supervisión de la regulación debería corresponder a agencias y niveles de gobierno equivalentes a los que controlan los puntos de venta de alcohol y tabaco.

Los puntos de venta pueden ser exclusivamente para venta al por menor, o para venta y consumo en el local, como los coffee shops de los Países Bajos (que también permiten la compra para llevar). Estos dos tipos de punto de venta tienen retos reguladores comunes y distintos, que se exploran más abajo.

Una tercera opción es tener un modelo de envío postal que no requiera puntos de venta. La decisión de cuál de estas opciones o qué combinación de ellas elegir a la hora de desarrollar un nuevo modelo regulador dependerá del contexto cultural y político local. Un punto de partida prudente sería optar por puntos de venta exclusiva estrictamente regulados, explorando las opciones para locales de

venta y consumo en una fase posterior. Un modelo de envío sin puntos de venta físicos sería, de alguna manera, aún más prudente (pero la eliminación del vendedor como guardia lo convierte en una propuesta menos atractiva).

### 2.5.1. Ubicación y densidad de puntos de venta

A la hora de establecer los lugares donde ubicar un Club Social de Cannabis, son muchos los factores a tener en cuenta para que éstos encajen de la forma más normalizada y menos problemática posible.

El uso de Club Social de Cannabis, a efectos urbanísticos y ambientales, se considera un uso asimilado al uso recreativo terciario, por lo que se podrá implantar en los ámbitos y/o locales en los que el planeamiento urbanístico autoriza la implantación de esa modalidad de uso y deberá cumplir las condiciones técnicas exigibles a ese uso. En ningún caso se podrán implantar estos usos en plantas primera o superiores de edificios residenciales.

En cuanto a las distancias mínimas exigibles para que se minimicen posibles riesgos asociados al uso de este tipo de establecimientos, se debería prohibir la apertura de una actividad de este tipo a menos de 300 metros de centros educativos y centros de salud. Asimismo, se prohibirá la apertura de una actividad de este tipo en cualquiera de los lugares en los que se prohíbe fumar (centros y galerías comerciales, instalaciones deportivas, etc.) Por otro lado, se deberá fijar una distancia mínima entre locales destinados a esta actividad de 500 metros.

La concentración de puntos de venta de cannabis legal (tanto si son lugares de venta exclusiva, como si son locales que combinan venta y consumo) dentro de cierta área geográfica se puede regular mediante las autoridades reguladoras locales y las leyes de urbanismo. Las evidencias en torno a la densidad de puntos de venta de alcohol demuestran que una mayor concentración de puntos de venta puede asociarse a un aumento del consumo de alcohol, al abuso y a daños relacionados<sup>4142</sup>. Por eso, existe claramente la posibilidad de que controlar la ubicación de puntos de venta de cannabis y la densidad de los mismos influya positivamente y modere los patrones de consumo.

El objetivo de las restricciones sobre la densidad de puntos de venta sería ayudar a impedir la excesiva disponibilidad, más que lograr una falta o la ausencia de la misma, lo que es probable que incentive los mercados ilícitos para satisfacer la demanda. Por ejemplo, la primera serie de leyes de Washington ha limitado la cantidad total de puntos de venta a 334 tiendas, y ha emitido licencias que se distribuyen por el estado conforme a los datos de consumo de la población. Este enfoque procede de la experiencia de los Países Bajos donde, en municipios con poca o ninguna densidad de coffee shops de cannabis, los consumidores tienden a dirigirse al mercado ilegal sin regular para su

---

<sup>41</sup> Popova, S. et al. (2009) **Hours and days of sale and density of alcohol outlets: impacts on alcohol consumption and damage: a systematic review**, Alcohol and Alcoholism, Vol.44, Nº 5, pp.500–516.  
[www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000,f1000m,isrctn](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000,f1000m,isrctn).

<sup>42</sup> National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors (2006) **Current Research on Alcohol Policy and State Alcohol and Other Drug (AOD) Systems**, p.5.



abastecimiento<sup>43</sup>. Más aún, la proximidad de los coffee shops no parece estar vinculada al predominio o la intensidad del consumo de cannabis, ni al consumo de otras drogas ilegales<sup>44</sup>.

## 2.5.2. Aspecto y señalización

Para conseguir implantar de la forma menos problemática una sede de un CSC en un barrio y respetar el entorno de la sede social y el descanso de los vecinos hay otros puntos que habría que tener en cuenta.

Por un lado, se debería prohibir la ocupación o uso del espacio público adyacente al local mediante sillas, mesas, toldos, etc. Asimismo, habría que dejar claro que los usuarios del local serán los responsables de mantener el exterior del mismo y sus inmediaciones en las debidas condiciones de higiene evitando el abandono de objetos o basuras derivadas de la actividad.

Hay pruebas consistentes de la regulación del alcohol que demuestran que las restricciones sobre los días y las horas de venta son una herramienta eficaz para reducir los daños relacionados con el alcohol<sup>45</sup>. Las autoridades reguladoras locales deberían imponer restricciones similares sobre los puntos de venta de cannabis. A la hora de decidir los días y las horas durante las cuales pueden comerciar dichos puntos de venta, el punto clave debería ser lograr un nivel apropiado de disponibilidad. En este punto quedaría prohibido realizar cualquier actividad, salvo las de mantenimiento y limpieza del local, fuera del horario máximo de apertura que se podría fijar entre las 8.00 horas de la mañana y las 23.00 horas de la noche.

Evidentemente, no podrá realizarse ninguna publicidad de la actividad, promoción o patrocinio en el exterior del local ni apología del consumo. Asimismo, en las citadas sedes, se realizará un control sobre el acceso para evitar que accedan personas no socias o que no vayan acompañadas de un socio, en el caso de solicitud de alta. Tal y como se explora más adelante, en el apartado de controles de marketing, hay un vínculo claro entre la exposición al marketing del alcohol y tabaco, el branding y la publicidad, y el aumento del consumo de dichas sustancias. Es razonable asumir que un marketing similar conllevaría una expansión del consumo de cannabis. El aspecto y la señalización de los puntos de venta es un elemento clave de marketing para cualquier producto, así que es importante que algunos aspectos del aspecto de los puntos de venta de cannabis, así como la señalización empleada para identificarlos, sean más funcionales que promocionales.

Dentro de los locales tampoco se podrá poner a disposición de los socios alcohol de alta graduación ni tabaco y se dispondrá de espacios libres de humo o salas habilitadas para tal efecto.

---

<sup>43</sup> EMCDDA (2008) **A cannabis reader: global issues and local experiences**, p.150.

[www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_53355\\_EN\\_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53355_EN_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf).

<sup>44</sup> Wouters, M. and Benschop, A. (2012) **Cannabis use and proximity to coffee shops in the Netherlands**, European Journal of Criminology, Vol.9, Nº 4, pp.337–353.

<sup>45</sup> World Health Organization Regional Office for Europe, **Evidence for the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm**, pp.68–69.

[www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/43319/E92823.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf).

Se pueden emplear restricciones sobre el aspecto interno de los puntos de venta de cannabis para lograr un efecto similar; no obstante, deberían suavizarse para los locales que permiten el consumo en el lugar. Uno de los objetivos principales de la regulación legal es reducir el gran tamaño del mercado ilícito. Si dichos locales son demasiado austeros, los consumidores de cannabis tendrán pocos incentivos para transferir su costumbre desde los distribuidores ilícitos a ambientes seguros y controlados. Una de las principales atracciones de los coffee shops holandeses, por ejemplo, es que constituyen un ambiente agradable en el que relajarse. Por lo tanto, el objetivo de las restricciones en torno al aspecto interno de los locales de consumo debería ser evitar la promoción de productos de cannabis, en lugar de hacerlos sosos y poco atractivos. Por otra parte, es menos probable que hacer que los puntos de venta al por menor sean más genéricos y funcionales disuadan a los consumidores de consumir, puesto que los clientes seguirán comprando cannabis para consumirlo en otra parte.

El extenso conocimiento adquirido de la regulación del tabaco demuestra claramente que los ambientes de venta al por menor pueden influir sobre el consumo de manera significativa<sup>464748</sup>. Por ejemplo, hay evidencias de que la exposición a señales interiores de productos tabaqueros en los puntos de venta debilita el control del impulso entre los fumadores adultos y conlleva un aumento de la iniciación en el tabaco entre niños y adolescentes<sup>4950</sup>. No es de extrañar, dado que, en muchas jurisdicciones, la misma industria tabaquera puede dictar cómo se exhiben los productos tabaqueros en los puntos de venta. El uso de los denominados «*power walls*» (inmensas hileras de productos de tabaco que son imposibles de ignorar, debido a su ubicación tras las zonas de caja) está claramente dirigido a maximizar el consumo fomentando la compra espontánea y, una vez más, muestra cómo, en ausencia de una regulación eficaz, los intereses comerciales triunfan sobre las prioridades sanitarias.

Sin embargo, diversos países están empezando a priorizar la salud pública en este ámbito, reconociendo la necesidad de regular los expositores de tabaco en el interior, sin prohibir el acceso o la venta. Finlandia, Islandia, el Reino Unido y Australia han implementado ya, o están en proceso de implementar, una prohibición sobre dichos expositores, lo que implica que los puntos de venta tienen que guardar los productos en cajones opacos o bajo el mostrador, pudiéndose solo mostrar si el cliente adulto lo solicita. Aunque no tiene por qué ser lo adecuado en todos los escenarios, la forma más prudente de regulación de cannabis adoptaría, probablemente, un enfoque similar y dictaría que los productos de cannabis no estén a la vista de posibles clientes hasta que lo soliciten.

---

<sup>46</sup> Wakefield M. et al. (2008) **The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase**, *Addiction*, Vol.103, Nº 2, pp.322–328.

<sup>47</sup> Carter O.B. et al. (2009) **The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate post-purchase interviews**, *Tobacco Control*, Vol.18, Nº 3, pp.218-221.

<sup>48</sup> Germain D. et al. (2010) **Smoker sensitivity to retail tobacco displays and quitting: a cohort study**, *Addiction*, Vol.105, Nº 1, pp.159–163.

<sup>49</sup> Paynter J. and Edwards R. (2009) **The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review**, *Nicotine and Tobacco Research*, Vol.11, Nº 1, pp.25–35.

<sup>50</sup> Lovato C. et al. (2011) **Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours**, *The Cochrane Collaboration*. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract>.

Una vez más, a diferencia de la venta convencional con ánimo de lucro, la idea sería hacer la experiencia de la venta lo más funcional posible.

Por último, sería aconsejable implantar un régimen sancionador que especificara las sanciones por el incumplimiento de alguna de las medidas anteriores.

### **2.5.3. En relación a otras sustancias**

Las sedes de los CSC deberían, inicialmente al menos, limitarse a la distribución y consumo de productos de cannabis en circuito cerrado, exclusivamente, dejando a un lado la venta de tabaco o alcohol de alta graduación. En los Países Bajos, la prohibición de la venta de otras drogas, incluido el alcohol, es una condición no negociable para obtener la licencia. Asimismo, podrían seguir vigentes las prohibiciones existentes de fumar tabaco en el interior o en espacios cerrados.

Aunque en el presente, mucha gente (sobre todo en Europa) fuma cannabis mezclado con tabaco, dicha política avanzaría de alguna manera hacia una delineación más clara de los mercados de ambas drogas. Una mayor separación de estos mercados tiene el potencial de fomentar nuevas normas sociales relacionadas con fumar cannabis, de alentar formas más seguras de consumo que conllevarían beneficios para la salud pública. También puede evitar la comercialización excesiva de la industria del cannabis legal, puesto que las empresas tabaqueras tendrían menor apoyo en un sector floreciente.

## 2.6. - Preparación (y método de consumo)

### Retos

- Regular la disponibilidad de los distintas preparaciones del cannabis, de manera que satisfaga su demanda y, por tanto, minimice las oportunidades de mercado para los distribuidores criminales.
- Promocionar el consumo de productos de cannabis de menor riesgo y comportamientos de consumo a largo plazo.

### Análisis

- El cannabis se encuentra disponible en una serie de preparados y puede consumirse de distintas maneras.
- Los riesgos asociados al consumo de cannabis se ven significativamente afectados por la preparación, la dosis y el método de consumo, los cuales están estrechamente relacionados con la potencia (véase Métodos de consumo, pág. 105)
- La regulación diferenciada conforme a los preparados de cannabis disponibles de manera legal puede influir sobre los patrones de consumo. Por ejemplo, al limitar la disponibilidad de productos más peligrosos, se pueden minimizar ciertos daños y comportamientos de consumo dañinos.
- Algunas consideraciones clave son los posibles riesgos para la salud de los pulmones a causa del humo inhalado del cannabis (sobre todo, si se mezcla con tabaco), y la capacidad de los consumidores de estar informados sobre y para el control de la dosis de los ingredientes activos del cannabis (tanto en términos de consumo total y velocidad del inicio de los efectos)
- Fumar cannabis herbal, en porros o pipas, sigue siendo el método de consumo más popular en todo el mundo, porque es sencillo, barato, portátil, sociable y permite que los consumidores controlen la dosis de manera relativamente sencilla.
- Animar a los consumidores a consumir cannabis a través de otros métodos que no consistan en fumar es un reto a largo plazo pero, si se consiguiera, reduciría los riesgos para la salud pulmonar asociados a fumar (sobre todo cuando se mezcla el cannabis con el tabaco).
- Los preparados comestibles de cannabis no implican riesgos para la salud pulmonar, pero tienen un inicio mucho más lento de los efectos y, por tanto, suponen mayores riesgos asociados al control de la dosis.
- Los vaporizadores (que crean un vapor de cannabis herbal, en lugar del humo provocado por la combustión) ofrecen una experiencia de inhalación más fácil de usar, reducen los riesgos para la salud pulmonar, y ofrecen un nivel similar de control de la dosis al del cannabis fumado.
- En el futuro, es probable que los denominados cigarrillos electrónicos, que vaporizan un aceite de extracto de cannabis (en lugar de cannabis herbal), se conviertan en un método de consumo alternativo cada vez más popular y de menor riesgo que fumar.

### Recomendaciones

- Debería fomentarse la inhalación de cannabis no fumado mediante vaporizadores y posibles nuevas tecnologías como los e-cigarrillos, puesto que reducen los riesgos asociados a fumar, sobre todo, cuando el cannabis se mezcla con tabaco. La prohibición de la venta de porros prefabricados, exigir la provisión de vaporizadores en locales de consumo de cannabis o incluso establecer locales de consumo exclusivo de vaporizadores son algunos ejemplos de

cómo conseguirlo.

- Hace falta más investigación en torno al uso de vaporizadores, y sería útil alguna forma de ensayo y estandarización (potencialmente asociada a una marca o logo oficial de «certificación de calidad» sobre los productos).
- Hace falta más investigación en torno a los impactos de los nuevos concentrados de cannabis como el aceite de hachís (BHO) y el consumo mediante el «dabbing».
- Hace falta más investigación en torno a los e-cigarrillos de cannabis, puesto que combinan menores riesgos de inhalación no fumada con un producto más accesible y fácil de usar. Harán falta controles reguladores específicos para dichos aparatos y los productos vendidos para consumir con ellos.
- Las decisiones en torno a los productos a poner a la venta desde el principio de cualquier sistema de regulación legal de cannabis debería estar guiada, en gran parte, por la naturaleza del consumo ilegal existente (aunque no es necesario que los productos disponibles en los mercados legal e ilegal sean los mismos, cuanto mayor sea la discrepancia, más probabilidades habrá de distorsiones de mercado impredecibles y potencialmente negativas).
- Los intentos de influir sobre los patrones de consumo regulando distintos productos de distintas maneras debería ser gradual y guiado mediante un control y una evaluación cuidadosas.

### 2.6.1. Preparados

El cannabis viene en una serie de preparados. Estos incluyen:

- **Flor de cannabis** – hay una amplia gama de cepas de cannabis, que varían en calidad y contenido de THC y CBD – desde baja hasta alta potencia<sup>51</sup>. Normalmente, el cannabis herbal se seca tras su recolecta y se puede fumar, vaporizar, comer (habitualmente, se incorpora en la comida o las bebidas) o procesar para convertirlo en una gama de productos distintos (véase más abajo).
- **Resina de cannabis y otros concentrados** – La resina es un preparado sólido de cannabis habitualmente fabricado a partir de los elementos de la planta que contienen la mayor concentración de ingredientes activos. Hay una amplia variedad de productos de resina, que van desde la resina tradicionalmente enrollada o prensada hecha a partir de los tricomas manualmente recogidos del cannabis, a productos más procesados hechos a partir de disolvente (estos incluyen aceite y «cera» de cannabis que, aunque son menos comunes, son más potentes). Aunque, normalmente, la resina es más potente que el cannabis herbal (en términos de porcentaje de THC al peso) y, por lo tanto, más cara, la potencia de la resina puede variar de manera significativa<sup>52</sup>. Las resinas y aceites más potentes (especialmente los que se fabrican con los procesos de extracción más novedosos) pueden ser extremadamente potentes, pudiendo llegar a alcanzar una concentración de THC de más del 80 %. Por ejemplo, el aceite de hachís (BHO), que se fabrica mediante la extracción con disolvente de butano, es un concentrado de cannabis de gran potencia que, en ocasiones, se consume mediante un proceso conocido como «dabbing», por el que el consumidor coloca el

---

<sup>51</sup> Por ejemplo, durante la redacción de este informe, leafly.com proporciona información sobre 557 cepas diferentes: [www.leafly.com/explore](http://www.leafly.com/explore).

<sup>52</sup> Hay algunas resinas de menor potencia, como la resina de consumo masivo que se produce en el norte de África y se consume en buena parte del sur de Europa. A menudo se rebaja con adulterantes no cannábicos.

concentrado sobre una superficie caliente e inhala sus vapores<sup>53</sup>. Las resinas más comunes pueden fumarse en pipa, con tabaco o con otros productos herbales en forma de porro, vaporizadas (menos común), comidas o cocinadas en un producto comestible. Los aceites también se fuman o se comen en alimentos.

- **Comestibles de cannabis** – el cannabis herbal se puede comer en su forma sin procesar pero, normalmente, sus ingredientes activos, que son solubles en grasa, se disuelven en aceites o mantequilla, y se consumen en una amplia gama de alimentos preparados. Los comestibles más populares en los Países Bajos y en los dispensarios médicos de cannabis de los Estados Unidos incluyen pasteles, galletas y brownies, aunque, como era de esperar, los preparados varían en todo el mundo en función de las culturas locales. También existe una variedad de bebidas basadas en cannabis, fabricadas con infusiones de aceites o tinturas<sup>54</sup>.

- **Otros preparados de cannabis** – en los últimos años se han desarrollado muchos productos nuevos para los consumidores de cannabis médico. Estos incluyen tinturas de cannabis (incluyendo Sativex, un spray bucal de tintura vegetal de cannabis, el primer producto de esta especie que se autoriza como medicamento), tabletas o tiras sublinguales y una amplia gama de té, tónicas y refrescos cuya mayoría contiene tinturas de cannabis de distintas fuerzas y aplicaciones. Estos productos tienen efectos psicoactivos, pero no se usan mucho de forma no médica. Sin embargo, cualquier nueva técnica será inevitablemente transferible a productos no médicos en el futuro

## 2.6.2. Métodos de consumo

El cannabis se puede consumir de diversas maneras, cada una asociada a distintos efectos y riesgos.

### Fumar

En la mayor parte del mundo, el método más popular de consumir cannabis (ya sea resina o herbal) es fumando, ya sea en alguna clase de pipa o en «porro» (un cigarrillo de cannabis enrollado a mano) que contenga cannabis herbal puro o cannabis herbal/resina mezclada con tabaco (o con menos frecuencia, alguna otra mezcla herbal). El motivo de la popularidad de fumar es de esperar: es rápido, fácil y barato. El rápido inicio de los efectos de la droga es apetecible y también ofrece un elevado grado de control de la dosis. Fumar también ofrece una sociable experiencia compartida al preparar y compartir la pipa o el porro, lo que se ha convertido en algo cultural, incluso ritual, en una serie de ambientes sociales (igual que muchos comportamientos de consumo de alcohol).

---

<sup>53</sup> Hasta ahora, el BHO y el «dabbing» siguen constituyendo un fenómeno norteamericano – véase: Black, B., **To Dab or not to Dab?**, High Times, 02/10/13. [www.hightimes.com/read/dab-or-not-dab](http://www.hightimes.com/read/dab-or-not-dab).

<sup>54</sup> Se puede añadir cannabis a agua hirviendo para hacer té de cannabis u otras bebidas pero, como los ingredientes activos no son solubles en agua, no es un método de consumo eficaz. Por lo tanto, normalmente, los té se hacen con tinturas o infusiones de aceite de cannabis.

La quema del cannabis (y cualquier otra cosa con la que se mezcle) da como resultado la creación de una serie de productos de combustión (como alquitrán, monóxido de carbono, tolueno y benceno<sup>55</sup>) y mientras que, en contra de la mitología de la «locura del porro», el humo del cannabis parece menos peligroso que el humo del tabaco<sup>56,57</sup>, es razonable pensar que la inhalación de cualquier tipo de humo aumenta los riesgos para la salud de la garganta y los pulmones<sup>58</sup>.

Cuando el cannabis se fuma mezclado con tabaco, como es a menudo el caso en buena parte del mundo, hace que el debate en curso sobre los riesgos relativos de fumar cannabis y tabaco de forma separada sea bastante teórico. No obstante, fumar cannabis y tabaco juntos presenta riesgos para la salud poco conocidos pero serios<sup>59</sup>. Dado el potencial altamente adictivo del tabaco fumado, fumar porros que mezclan cannabis y tabaco puede iniciar un consumo de tabaco a largo plazo (lo que está incuestionablemente asociado a problemas serios de salud que pueden continuar independientemente de cualquier consumo de cannabis), y puede implicar también que los consumidores anhelan porros por su contenido en nicotina (y por lo tanto, terminen fumando más cannabis, o lo fumen más frecuentemente, de lo que lo harían de otra manera).

Fumar mediante una pipa de agua o «bong» se percibe como algo menos peligroso que otras formas de fumar. No obstante, al igual que los supuestos beneficios de los filtros en los cigarrillos, no hay buenas evidencias que demuestren esta suposición. Incluso si la experiencia de fumar es más agradable porque el humo se ve marginalmente aligerado por el agua, es básicamente el mismo humo<sup>60</sup>. Algunos estudios sugieren que, como el agua absorbe el THC de forma más eficaz que el alquitrán, en realidad aumenta la proporción alquitrán-THC, lo que significa que los consumidores inhalan más de lo que lo harían con un porro<sup>61</sup>.

## Vaporizar

### *Vaporizadores herbales*

---

<sup>55</sup> Para una lista exhaustiva de los componentes químicos del humo del cannabis, véase: Moir, D. et al. (2008) **A comparison of mainstream and sidestream marijuana and tobacco cigarette smoke produced under two machine smoking conditions**, *Chemical Research in Toxicology*, Vol.21, Nº 2, pp.494–502.

<sup>56</sup> Rooke, S. E. et al. (2013) **Health outcomes associated with long-term regular cannabis and tobacco smoking**, *Addictive Behaviours*, Vol.38, Nº 6, pp.2207–2213.

<sup>57</sup> Pletcher, M. J. et al. (2012) **Association Between Marijuana Exposure and Pulmonary Function Over 20 Years**, Vol.307, Nº 2, pp.173–181.

<sup>58</sup> Mientras que el potencial cancerígeno del humo del cannabis sigue siendo polémico (pero parece ser modesto y, desde luego, considerablemente menor que el del humo de tabaco) el humo de la combustión de cualquier producto herbal puede irritar, sin duda, las vías aéreas y está asociado al aumento de los riesgos para la salud.

<sup>59</sup> Probablemente se deba a que la mayor parte de la investigación sobre el cannabis tiene lugar en EEUU, donde fumar cannabis con tabaco es poco común, en comparación con otras regiones como Europa, donde es casi ubicuo.

<sup>60</sup> Gieringer, D. (1996) **Marijuana waterpipe and vaporizer study**, *MAPS Bulletin*, Vol.6, Nº 3, pp.53–66. [www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html](http://www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html).

<sup>61</sup> *Ibid.*

Los ingredientes activos del cannabis también se pueden liberar e inhalar en forma de vapor, evitando la mayoría de los componentes tóxicos del humo producido por la quema en pipas o porros, como el alquitrán y el monóxido de carbono. Esto se logra usando algún tipo de «vaporizador» - un aparato que calienta el cannabis (normalmente en forma herbal) a una temperatura lo suficientemente elevada como para liberar los cannabinoides volátiles (de cualquier materia vegetal superflua) a modo de vapor, pero no tanto como para que llegue a arder y crear humo, que contiene una serie de componentes tóxicos adicionales.

Ahora hay muchos aparatos a la venta que producen este vapor calentado de diferentes maneras. Estos incluyen: vaporizadores de conducción, que calientan el cannabis sobre un hornillo eléctrico en un espacio de aire contenido; vaporizadores de «aire forzado», que llenan un globo desmontable del que se inhala el vapor; y «varitas de calor», que se usan con pipas de agua más convencionales, en lugar de una llama o un encendedor.

Aunque estos vaporizadores se han popularizado desde los 90, su uso se ha visto limitado a causa de su elevado precio en comparación a las pipas convencionales (a menudo, los vaporizadores cuestan más de 100 dólares, con modelos de aire forzado de lujo como el «volcano» que cuestan más de 300 dólares), así como por su aparatoso diseño, que los vuelve poco prácticos fuera de casa. Los modelos de bolsillo más nuevos y los vaporizadores en «lápiz» han salido al mercado más recientemente. La efectividad de algunos de estos productos a la hora de crear vapor en lugar de humo se ha visto cuestionada (algunos son claramente mejores que otros).

Los estudios publicados sobre vaporizadores (la mayoría realizados en el contexto de los usos médicos del cannabis) han demostrado de forma convincente que el cannabis vaporizado libera niveles similares de ingredientes activos de cannabis que el cannabis fumado, pero sin la mayoría de los elementos dañinos que se encuentran en el humo<sup>62,63,64</sup>. Al hacerlo, la vaporización reduce los síntomas respiratorios<sup>65</sup> asociados a fumar.

Este estudio también indica que, generalmente, los consumidores prefieren la experiencia de la inhalación porque el vapor es más fresco, menos áspero y, por lo tanto, más agradable de inhalar. No obstante, ha habido relativamente pocos estudios en esta área, y la mayoría de ellos se ha centrado en los resultados físicos de los vaporizadores y una pequeña muestra de las reacciones de los consumidores a ellas, en lugar de estudios epidemiológicos de los verdaderos impactos para la salud. Además, en un mercado de productos vaporizadores que se expande rápidamente, relativamente pocos se han sometido a un análisis independiente riguroso, y la mayoría han sido los del tipo más

---

<sup>62</sup> Abrams, D. et al. (2007) **Vaporization as a smokeless cannabis delivery system: a pilot study**, *Clinical Pharmacology & Therapeutics*, Vol.82, pp.572–578. [www.maps.org/media/vaporizer\\_epub.pdf](http://www.maps.org/media/vaporizer_epub.pdf).

<sup>63</sup> Earlywine M. and Barnwell, S. (2007) **Decreased respiratory symptoms in cannabis users**, *Harm Reduction Journal*, Vol. 4, Nº 11. [www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf](http://www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf).

<sup>64</sup> Hazekamp A. et al. (2006) **Evaluation of a vaporizing device (Volcano) for the pulmonary administration of tetrahydrocannabinol**, *Journal of Pharmacological Science*, Vol.95, pp.1308–1317.

<sup>65</sup> Aunque algunos no se eliminan: aún se puede toser a causa de la inhalación, por ejemplo. Con algunos aparatos, también se puede pasar el vapor por agua para enfriarlo y reducir la posible irritación respiratoria.



caro, de «aire forzado». Hay una necesidad clara de mayor investigación, si los profesionales de la salud, los reguladores y los consumidores tienen que tomar decisiones informadas.

### ***Cigarrillos electrónicos***

Un desarrollo más reciente en la adaptación de los cigarrillos electrónicos o e-cigarrillos<sup>66</sup>, desarrollados como una manera más segura de consumir nicotina que fumar tabaco, para su uso con productos de cannabis. Igual que los vaporizadores de cannabis, los e-cigarrillos producen un vapor que contiene el contenido activo de la droga en lugar del humo de la quema, aunque funcionan de forma distinta. En lugar de usar el calor para extraer el contenido volátil de la materia vegetal y convertirlo en vapor, emplean una solución de nicotina previamente preparada, que después se convierte en vapor en una cámara de vaporización a pilas cuando lo inhala el consumidor<sup>67</sup>. Los e-cigarrillos han demostrado ser más populares que los productos para la sustitución de la nicotina, como los chicles o los parches, pues no solo se sabe que son mucho más seguros que fumar, sino que también replican con bastante precisión la experiencia de fumar (en términos de sujetar el cigarrillo e inhalar) sin los impactos más antisociales del humo del cigarrillo.

Igual que algunas personas han empleado los vaporizadores comercializados para el cannabis para consumir tabaco de manera más segura, se ha comenzado a explorar el uso de ciertos tipos de extractos de aceite de cannabis con la tecnología del e-cigarrillo desarrollada para la liberación de la nicotina. Este desarrollo sigue en sus fases iniciales, y los primeros productos comerciales (los denominados «e-porros») han aparecido de manera bastante reciente en el mercado de cannabis médico de Estados Unidos. Por dicho motivo, es difícil hablar de dichos productos con demasiada certeza en esta fase (aunque hay señales que indican que su demanda está aumentando rápidamente).

Dicho esto, dado que se ha demostrado la practicidad de los e-cigarrillos, y si la reciente expansión de su mercado sirve de indicador, parece inevitable que dicha tecnología para el consumo de productos de extracto de cannabis sea un área de crecimiento. Ofrece un producto fácil de usar que es más seguro que fumar, es barato (con muchos tipos de e-cigarrillos a la venta por menos de 10 dólares), y es más conveniente que los vaporizadores convencionales, ya que no hay necesidad de rellenar los e-cigarrillos con cannabis herbal después de cada uso.

Sin embargo, hay lecciones importantes a aprender de la reciente aparición del mercado del e-cigarrillo de nicotina. Su rápida expansión ha pillado por sorpresa a las autoridades sanitarias y a los reguladores, ya que los productos no están cubiertos ni por los marcos reguladores de los cigarrillos, ni por los de los medicamentos/fármacos. En consecuencia, incluso si está aceptado que la sustitución del cigarrillo fumado por el e-cigarrillo es beneficioso para la salud pública, los productos que se están vendiendo se han controlado y regulado de forma inapropiada en la mayoría de las jurisdicciones.

Dichos productos no solo están poco regulados en términos de pruebas de seguridad para las soluciones de nicotina, tecnologías dispensadoras y sus puntos de venta, sino que también están

---

<sup>66</sup> También conocidos como vaporizadores personales o sistemas electrónicos de liberación de nicotina, que se inventaron en 2003.

<sup>67</sup> ???

poco regulados en lo que al marketing se refiere. Existe la preocupación de que algunos e-cigarrillos (que tienen un aspecto casi idéntico a los cigarrillos de tabaco) se estén promocionando como acompañamientos aspiracionales de estilo de vida, a través de la clase de *product placement* de famosos e imagería glamurosa que recuerda a la publicidad del tabaco del pasado. Esto podría deshacer parte del progreso reciente que se ha realizado para la normalización del consumo del cigarrillo. La aparición de e-cigarrillos con sabores como «chicle» también ha creado preocupación en cuanto a tomar a los niños y los jóvenes como público meta. Hay, claramente, un equilibrio delicado que se ha de lograr en términos de promocionar estos productos a los fumadores existentes, en lugar de promocionar la iniciación entre aquellos que, de otra manera, no consumirían nicotina. Estos dilemas son, precisamente, el motivo por el que las autoridades sanitarias han de regular cuidadosamente el marketing.

A nivel europeo, una solución que se ha sugerido frente a este e-cigarrillo «libre para todos» es clasificarlos como «productos medicinales» sujetos a todos los rigores de la regulación médica, lo que hubiera restringido seriamente su disponibilidad. Se rechazó este paso porque suponía arriesgar un éxito en la reducción de los daños del tabaco potencialmente enorme<sup>68</sup>. En su lugar, se regularán los «e-cigarrillos» como productos tabacaleros, probablemente sujetos a restricciones en publicidad y marketing aunque, en el momento de la redacción de este documento (2013), los detalles siguen siendo confusos.

El problema principal es que está claro que dichos productos no encajan correctamente dentro de los marcos regulatorios existentes para el tabaco, pero tampoco son, estrictamente, productos médicos (son productos nuevos que requieren su propio marco regulador, que eche mano de elementos clave de ambos). Esto tiene una importancia evidente para la futura legislación del cannabis; no debería asumirse que cualquier estructura reguladora existente servirá para los nuevos productos o tecnologías a base de cannabis (véanse las conclusiones más abajo). Ya se están realizando preguntas sobre los nuevos vaporizadores de cannabis en forma de e-cigarrillos que están apareciendo en el escenario del cannabis médico de Estados Unidos: «¿Qué disolventes contienen los aceites/soluciones?», «¿Qué potencia tiene el vapor?» y más. Los indicadores actuales señalan que, en ausencia de un marco regulador adecuado, las respuestas a estas preguntas son insuficientes.

## **Comida — comestibles/bebidas**

Tal y como hemos mencionado antes, el cannabis se puede comer en forma herbal o en una serie de preparados, y sus ingredientes activos se absorben a través de la mucosa estomacal y el tracto digestivo. Puesto que los ingredientes activos del cannabis son liposolubles o se pueden preparar en forma de tintura (es decir, extraídos en alcohol), se pueden añadir fácilmente a casi cualquier forma de alimento o bebida. A diferencia de inhalar humo o vapor de cannabis, que hace que la droga entre en la sangre mediante los pulmones, proporcionando un efecto casi inmediato, cuando se come, se tarda más en notar los efectos de cannabis (entre 20 minutos y una hora o más, en función de la naturaleza del comestible y si se ingiere con el estómago vacío).

---

<sup>68</sup> Bates, C. and Stimson, G. (2013) **Costs and burdens of medicines regulation for e-cigarettes.**  
<http://nicotinepolicy.net/documents/reports/Impacts%20of%20medicines%20regulation%20-%202009-2013.pdf>.

Esto significa que los comestibles de cannabis presentan una especie de equilibrio coste/beneficio cuando se compara con el cannabis fumado. Aunque evita completamente los riesgos respiratorios, es más difícil controlar la dosis con los comestibles. En ausencia de un etiquetado del contenido claro y fiable, es difícil juzgar lo fuerte que será un comestible concreto sin el inconveniente de probar una pequeña porción antes y esperar un periodo razonable de tiempo – posiblemente, hasta dos horas para estar seguros (aunque, en cualquier caso, este es un truco sensato para reducir los daños). Los individuos también pueden reaccionar de forma diferente al mismo producto en momentos distintos. Por lo tanto, ajustar la dosis hacia arriba, si se considera insuficiente, es un proceso lento; los consumidores tienen que esperar para asegurarse de que han recibido la dosis deseada del producto ingerido, y aumenta la probabilidad de que el consumidor consuma más de lo que quiere y, posiblemente, tener efectos negativos o preocupantes no deseados, incluso si el riesgo de cualquier perjuicio para la salud a largo plazo de tales episodios de «sobredosis» sigue siendo escaso. De ahí que regular la potencia y los contenidos de los comestibles sea una cuestión clave evidente<sup>69</sup>. (Para más información, véase Fuerza/potencia, pág. 105 e Información de envasado, pág. 121.)

### 2.6.3. Recomendaciones

Un tema constante a lo largo de esta guía es cómo variar los niveles de regulación sobre los distintos productos de cannabis, y sobre cómo se consumen, puede ayudar a dar forma a los comportamientos de consumo de una forma positiva, fomentando el consumo de productos más seguros y métodos de consumo más seguros.

Incluso si es poco probable que el polémico debate sobre las dimensiones de los riesgos del consumo de cannabis se sosiegue pronto, tal y como hemos dicho antes, hay una serie de observaciones sobre la naturaleza de la relación entre los riesgos y la preparación y/o el método de consumo del cannabis que se pueden realizar con seguridad:

- 1.- Hay una relación dosis/riesgos (es decir, cuanto más consumes, mayores son los riesgos).
- 2.- El conocimiento y la capacidad de consumidor de controlar la dosis son importantes variables de riesgo.
- 3.- La velocidad del inicio de los efectos varía entre métodos de consumo e impactos sobre la naturaleza de la experiencia, y la capacidad de controlar la dosis.
- 4.- Los riesgos para la salud pulmonar asociados a fumar cannabis se reducen de manera significativa, evitando mezclarlo con tabaco, e inhalando cannabis vaporizado, en lugar de humo de cannabis. Dichos riesgos se eliminan completamente al consumir preparados comestibles de cannabis o empleando otros preparados no fumados.

Por lo tanto, las prioridades de los reguladores deberían ser:

---

<sup>69</sup> Véase: **Washington State Liquor Control Board Marijuana Regulation** WAC 314-55-095 (porciones), 314-55-104 (requisitos de extracción) y 314-55-105 (envasado y etiquetado).  
[http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative\\_502\\_proposed\\_rules](http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502_proposed_rules).

## 2.6.4. Consumo responsable

El principal objetivo de los programas de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de cannabis, desarrollados desde los Clubes Sociales de Cannabis, es el de conseguir minimizar los mismos abogando siempre por un uso responsable y seguro de la sustancia. Para ello, los CSC realizan una serie de talleres de consumo responsable en los que se informa a los usuarios de todos los riesgos y daños que pueden existir derivados de sus consumos y se les ofrecen posibilidades e información para conseguir minimizar al máximo los mismos.

Algunos de los objetivos de estos talleres son los siguientes:

- **Desalentar fumar cannabis (especialmente cuando se mezcla con tabaco) y fomentar métodos de consumo más seguros**

Algunas posibles maneras de conseguirlo incluyen:

- Proporcionar información adecuada para la reducción de daños en las sedes de los CSC y en el envasado. Esta información debería contener los métodos más seguros de consumo e informar sobre los efectos nocivos del uso del cannabis y de su mezcla con tabaco.
- Permitir y promocionar el uso de vaporizadores, a la vez que siguen restringiendo o prohibiendo fumar, conforme a las leyes locales. (No obstante, se ha de mencionar que aún se ha de ver cómo se lidiará con los efectos de la legislación antitabaco sobre el uso de los vaporizadores en la mayoría de las jurisdicciones).
- **Regulación de vaporizadores que emplean cannabis herbal.**

Las instituciones reguladoras competentes a nivel nacional deberían establecer una regulación apropiada para el uso de vaporizadores. Los intentos de impedir la venta de parafernalia de cannabis han demostrado ser poco prácticos en el pasado, pero la regulación podría implicar un procedimiento de ensayo independiente para distintos modelos, con parámetros de rendimiento claros establecidos mediante el análisis del contenido del vapor. Cumplir con los estándares acordados podría conllevar que un modelo concreto recibiera un logo de «marca de calidad», potencialmente vinculado a la aprobación para la venta en ciertos puntos de venta o para su uso en locales autorizados.

- **Regulación de los vaporizadores de tipo e-cigarrillo**

La regulación de los vaporizadores de tipo e-cigarrillo tendrá que cubrir los aparatos y su funcionamiento (vinculado a estándares de control de calidad, igual que con los vaporizadores de cannabis herbal – véase arriba), así como el contenido de la solución o los extractos que emplean y cómo se comercializan. Este es especialmente el caso si el vaporizador y el producto de cannabis están «atados», es decir, solo se puede emplear un cartucho específico con un vaporizador concreto o, en el caso de la variedad desechable, solo se pueden dar una cantidad concreta de caladas antes de tener que desecharlo. Esta es una nueva área de la regulación y la investigación que, desafortunadamente, está poco desarrollada para productos de e-cigarrillos de nicotina ampliamente extendidos, y requerirá un trabajo más centrado por parte de los futuros reguladores de cannabis. Puesto que estos son productos cuya demanda es probable que crezca rápidamente en los próximos años, sugerimos que sea un área de investigación y desarrollo regulador prioritario

## 2.7. - Envasado

### Retos

- Asegurar que el envasado es resistente a los niños, para ayudar a minimizar el riesgo de ingestión y envenenamiento infantil accidental.
- Asegurar que la información clave sobre el contenido del producto, los riesgos y las advertencias está disponible en el envasado.
- Asegurar que el envasado sirve para conservar la frescura y la calidad del producto.
- Asegurar que el diseño del envasado no se emplea para fomentar el consumo.

### Análisis

- La tecnología de envasado consolidada para los alimentos y los fármacos se puede adaptar fácilmente para satisfacer las necesidades de envasado de cannabis.
- El pequeño pero real riesgo de ingestión y envenenamiento infantil accidental puede minimizarse mediante el uso de envasado resistente a los niños.
- Los contenedores de plástico resistentes a los niños que ofrecen un nivel adecuado de protección para la mayoría de productos de cannabis son relativamente baratos y satisfacen otros requisitos de envasado.
- Si se considera necesario, se pueden incluir medidas para evitar la falsificación en el diseño del envasado.
- Igual que con el alcohol, el tabaco y los fármacos, el envasado proporciona un vehículo ideal para mostrar la información clave sobre el producto y la seguridad.
- El diseño del envasado y el branding se pueden emplear para hacer los productos más o menos atractivos y fomentar o desalentar el consumo.

### Recomendaciones

- Todos los productos de cannabis a la venta para llevar deberían venderse en contenedores opacos resellables y resistentes a los niños (con medidas anti falsificación incluidas en los productos, si se considera necesario).
- También debería exigirse que el cannabis cultivado en casa se almacene en envases resistentes a los niños.
- La información del envasado debería seguir el ejemplo de las normas asentadas para las drogas farmacéuticas y las lecciones aprendidas del envasado del tabaco, con la información y los mensajes adicionales que se consideren apropiados.
- Los contenidos y la envergadura de la información del envasado debería estar determinada por la autoridad sanitaria competente y aplicarse legalmente.
- El envasado debería estar estandarizado por defecto, y no marcado.
- Las regulaciones sobre el envasado deberían estar claramente definidas en la ley, así como ejecutarse apropiadamente.

### 2.7.1. Envasado resistente a los niños

Hay un riesgo de ingestión accidental de productos de cannabis por parte de los niños y, concretamente, por parte de los menores de cinco. La literatura médica sugiere que se trata de un

riesgo real<sup>70</sup>, pero que dichos incidentes son muy escasos. Sin embargo, sí parece haber un mayor riesgo con algunos preparados más concentrados y, en concreto, con los comestibles de cannabis que resultan más atractivos a los niños, como los pasteles, los brownies o los dulces<sup>71</sup>.

Incluso si este riesgo es relativamente pequeño, deberían tomarse medidas que reduzcan este riesgo. Recomendamos el uso de los contenedores de plástico opacos resellables y «resistentes a los niños» (como los que se usan para medicamentos, algunos alimentos y los productos domésticos) por defecto para la venta al por menor de todos los productos de cannabis (incluso para el cannabis herbal, que presenta menor riesgos, pues no es apetitosos para los niños). Es una precaución prudente, y tiene el beneficio político añadido de demostrar un fuerte compromiso para con la seguridad infantil. Dichos contenedores se producen en masa y son baratos (cuestan apenas unos céntimos por unidad) y, por tanto, tienen poco impacto sobre el coste total para el comprador y el vendedor.

**El envasado resistente a los niños es, evidentemente, una prioridad en el caso de los productos alimenticios hechos con cannabis, pues su apariencia familiar y su sabor aumentan el riesgo de que sean consumidos por los niños**

El cannabis cultivado en casa y, obviamente, cualquier comestible de cannabis hecho en casa también debería almacenarse en contenedores resistentes a los niños. Aunque requerir o aplicar legalmente normas específicas resultaría problemático, las autoridades competentes o la fiscalía pueden considerar el incumplimiento de las directrices de almacenamiento, si se da la ingestión infantil (o adulta) accidental. Probablemente, se trata más de una cuestión de educación orientada de manera inteligente (destacar los riesgos potenciales y fomentar el almacenamiento responsable en casa).

## 2.7.2. Precintado de seguridad

El envasado eficaz puede ayudar a asegurar la calidad, reducir las posibilidades de adulteración y permitir que el comprador o el consumidor sepan si se ha dado alguna manipulación. Los tipos de envasado del producto consolidados para las drogas farmacéuticas se pueden adaptar fácilmente para su uso con productos de cannabis.

Por ejemplo, los contenedores de tipo médico existentes con mecanismos de precintado suficientemente seguros podrían ser apropiados. Dichos mecanismos incluyen tapas rompibles o sellos internos de plástico térmico o papel de aluminio sobre la boca del contenedor. Muchos distribuidores de la industria médica del cannabis ya emplean este tipo de envasado, y podría implementarse aún más si fuera necesario.

---

<sup>70</sup> Hay relativamente pocos estudios, y la mayoría son casos de estudio que describen hospitalizaciones infantiles que, a veces, conllevan el coma. No se han registrado muertes.

<sup>71</sup> Un informe del 2013 describe un aumento marcado (de cero a 14) de ingresos de urgencia por ingestión de cannabis con niños menores de 12 en Colorado, antes y después de 2009. De los 14, la mitad fueron por comestibles de cannabis. Véase: Wang, G. S. et al. (2013) **Pediatric Marijuana Exposures in a Medical Marijuana State**, JAMA Pediatrics, Vol.167, N° 7, pp.630–633.

### 2.7.3. Información sobre el envasado y el diseño del envase

La experiencia con el envasado del alcohol y el tabaco proporciona algo de orientación en este caso (sobre todo en cuanto a cómo no proceder). Durante el pasado siglo, las prioridades de diseño del envasado del alcohol y el tabaco se han visto determinadas por los intereses comerciales.

Rediseñar un envasado adecuado que lleve información clara sobre los riesgos de estas dos drogas ha demostrado ser problemático, con los esfuerzos voluntarios lamentablemente inapropiados de las respectivas industrias, y con los legisladores reacios a exigir cambios. Esta situación ha comenzado por fin a cambiar con el envasado del tabaco en los últimos años (primero con la aparición de importantes advertencias para la salud y, más recientemente, con la adopción del envasado liso en algunos países).

El branding y el diseño del envase siempre juegan un papel principal en el atractivo de un producto. Los envases del alcohol y el tabaco son muestra de ello, pues se crearon con la intención específica de fomentar la iniciación del consumo, aumentar el consumo y asegurar la fidelidad a la marca. El diseño puede funcionar como estrategia de marketing, haciendo el producto más llamativo y atractivo a la vista, lo que, a su vez, ayuda a facilitar el *product placement* en una serie de medios de comunicación y asociaciones con ciertas cualidades deseables o estilos de vida aspiracionales para los mercados meta.

Los últimos años han sido testigos de crecientes llamadas de las autoridades sanitarias a restringir dichas prácticas de marketing, sobre todo para los productos de tabaco, en línea con los controles ya ampliamente establecidos sobre otras formas de marketing. La investigación muestra claramente como el diseño y el branding influyen sobre los comportamientos de adquisición de formas orientadas a fomentar una mayor iniciación y consumo<sup>72</sup>. Las afirmaciones de lo contrario por parte de la industria tabaquera no solo desafían el amplio cúmulo de investigación y opinión experta, sino que también desafían el sentido común: ¿por qué invertiría la industria en tal marketing y de forma tan apasionada en contra del envasado liso, si no fuera por interés comercial? En 2012, Australia se convirtió en el primer país del mundo en introducir el envasado liso para los productos tabaqueros, y una serie de jurisdicciones (como Escocia, Inglaterra y Gales, Noruega, Irlanda, Francia, la Unión Europea, India, Canadá, Nueva Zelanda y Turquía) están contemplando medidas similares.

Sugerimos que el diseño del envase de los productos de cannabis y la información que lleva se asemeje más a las normas consolidadas para las drogas farmacéuticas, con envase sin marcar, libre de logos o cualquier otra forma de diseño orientado al marketing. El diseño del envase debería ser funcional, limitado a proporcionar información sobre el producto y la seguridad en el etiquetado (los comestibles también tendrán que cumplir con las normas de etiquetado locales referentes a alimentos y bebidas). El contenido de diseño específico y la relevancia de la información del envase deberían estar determinadas por la autoridad sanitaria competente y deberían requerirse legalmente.

Asimismo, el envase debería contar con los sellos pertinentes que certifiquen su procedencia, su método de producción y los procesos de calidad del CSC que lo haya producido. De esta forma los

---

<sup>72</sup> Moodie C. et al. (2012) **Plain tobacco packaging: a systematic review**, Public Health Research Consortium. [http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC\\_006\\_Final\\_Report.pdf](http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf).

usuarios podrán conocer de forma clara toda la información sobre el proceso que ha pasado ese producto hasta llegar a sus manos, así como tener claro que el Club productor cumple una serie de procesos de calidad.

Los detalles variarán entre jurisdicciones pero, en el cuadro de abajo, hemos propuesto una guía de lo que debería incluir la información del envase. Obviamente, el volumen de la información sobre la salud, y la reducción de riesgos y daños mencionado no cabe en la etiqueta de un producto. La soluciones a esto pueden implicar una o más cosas de las siguientes:

- Rotar una serie de mensajes clave en el etiquetado del envase (de manera similar a los mensajes sanitarios en los envases de cigarrillos). No obstante, siempre debería incluirse en el envase cierta información esencial de seguridad (como recordatorios de no dejarlo al alcance de los niños o no conducir bajo la influencia del cannabis).
- Se podrían usar folletos similares a los que se encuentran en la mayoría de los productos farmacéuticos, con una única hoja de papel doblada con información detallada del producto insertada incluso en los contenedores más pequeños. Podría exigirse que se inserte un folleto estandarizado, que sería barato de producir, en todos los productos de cannabis a la venta, a modo de referencia cuando haga falta.
- Podría señalizarse de forma prominente un enlace web a un recurso en línea apropiado en el envase. También podría incluirse un código QR para los usuarios de smartphones.

<b>Información del envase</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO</b>
<b>Preparado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cannabis herbal — con detalles sobre la variedad/cepa</li> <li>• Resina/aceite/otro concentrado — detalles</li> <li>• Descripción del producto comestible y el cannabis empleado en su preparación (deberían mencionarse los ingredientes por separado, conforme a las normativas comerciales existentes para alimentos y bebidas)</li> </ul>
<b>Información sobre la potencia</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para cannabis herbal y resina — contenido de THC y CBD como porcentaje</li> <li>• Para comestibles — contenido de THC y CBD por peso en cada unidad comestible estandarizada</li> <li>• Una sencilla escala numérica de potencia (1-5 o 1-10), para que la fuerza de los productos esté tan clara como sea posible</li> </ul>
<b>Fechas de caducidad</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque son más prioritarias para los comestibles (se aplicarían las normas alimentarias estándar), deberían incluirse en todos los productos de cannabis, puesto que pueden degradarse con el tiempo.</li> </ul>
<b>INFORMACIÓN SOBRE SALUD/RIESGOS/REDUCCIÓN DE DAÑOS</b>
<b>Efectos principales y secundarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos positivos y negativos</li> <li>• Efectos con diferentes dosis</li> <li>• Posibles efectos distintos en distintos consumidores (edad, consumidor experimentado o novato, masa corporal)</li> </ul>
<b>Riesgos generales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia</li> <li>• Salud respiratoria</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud mental</li> <li>• Motivación</li> <li>• Para personas con condiciones médicas existentes</li> </ul> <p><b>Riesgos secundarios</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para conducir, operar maquinaria pesada y competencia en el lugar de trabajo</li> <li>• Embarazo</li> <li>• Ingestión infantil accidental</li> </ul> <p><b>Reducción de daños: cómo minimizar el riesgo</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métodos de consumo más seguros</li> <li>• Productos y preparados más seguros</li> <li>• Cómo moderar el consumo</li> <li>• Cuestiones de consumo politoxicómano</li> </ul> <p><b>Contraindicaciones</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos de consumo con otras drogas no medicamentosas o consumo con otros medicamentos prescritos o no prescritos</li> </ul> <p><b>Dónde obtener ayuda y consejo</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enlaces/contactos a los proveedores de servicio competentes</li> </ul> <p><b>Sellos y certificados de calidad</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar sobre los métodos de producción</li> <li>• Garantizar la calidad del producto</li> <li>• Certificar las buenas prácticas del CSC productor</li> </ul>

## ***2.8.- Instituciones para regular los mercados de cannabis***

En cuanto a la CAPV la institución principal que tiene que dar respuesta a todas estas demandas planteadas por la sociedad civil organizada es, como no puede ser de otra forma, el Gobierno Vasco. Este ente tiene las competencias necesarias para, a través del Departamento de Salud y Adicciones, desarrollar un marco normativo donde tengan cabida las actividades de los CSC. El lugar donde esto se puede plasmar sería la futura Ley de Adicciones, documento marco para temas relacionados con el consumo de drogas.

En 2011 tuvo lugar un primer paso en el seno del Parlamento Vasco con la constitución de una ponencia específica sobre la regulación de los CSC. Esta ponencia, que se detuvo tras el cambio de Gobierno, reunió a más de 50 expertos en diferentes materias que pudieran tener algo que decir sobre una posible regulación del cannabis y de los clubes en Euskadi. La ponencia finalizó durante el primer tercio de 2014 con la sensación general de que la regulación sería factible y beneficiosa en diferentes aspectos. La cuestión después era plasmarla y adaptarla a la realidad administrativa de la CAPV. Para ello, los miembros de la ponencia realizarán unas recomendaciones que emanarán del informe realizado por el abogado del consistorio vasco. Estas recomendaciones deberían incluirse en la Ley de Adicciones que el Gobierno Vasco tiene pensado redactar para finales de 2014 o para la primavera de 2015. Esta normativa podría emanar de una comisión interdepartamental entre Justicia, Sanidad e Interior.

Por otro lado, y en cuanto al nivel más puramente local, los ayuntamientos son los que tienen la llave para normalizar la convivencia de los CSC en cada comunidad. Durante 2014 el Ayuntamiento de Donostia redactó una ordenanza municipal, pionera en toda España, mediante la cual los Clubes Sociales de Cannabis de la ciudad donostiarra quedarían regularizados urbanísticamente. La Junta de Gobierno Local aprobó esta ordenanza municipal para normalizar la situación de los clubes de este tipo que existían en la ciudad, además de los que se pudieran crear, con el objetivo de limitar los riesgos asociados a las dependencias y garantizar los derechos tanto de las personas consumidoras como las de quienes no lo son.

A nivel nacional, el encargado de marcar las directrices por las que transcurren la evolución de las políticas y las leyes relacionadas con las drogas es el Plan Nacional Sobre Drogas. El Plan Nacional sobre Drogas (PNSD) es una iniciativa gubernamental creada el año 1985 destinada a coordinar y potenciar las políticas que, en materia de drogas, se llevan a cabo desde las distintas Administraciones Públicas y entidades sociales en España.

El Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas, está formado por los Ministros de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que asume su presidencia, de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Justicia, de Educación, Cultura y Deportes, de Empleo y Seguridad Social, de Hacienda y Administraciones Públicas. Este organismo asume el impulso de las políticas de reducción de la demanda del consumo de drogas y de los programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción de daños relacionados con conductas adictivas.

El PND tiene entre sus principales objetivos el de impulsar y coordinar las relaciones con las diferentes administraciones e instituciones tanto públicas como privadas, incluyendo las

organizaciones no gubernamentales, que desarrollan actividades en el ámbito del Plan Nacional sobre Drogas, prestándoles el apoyo técnico necesario. Asimismo, el PND es el encargado de elaborar y proponer las Estrategias Nacionales sobre drogas y los Planes de acción que las desarrollan, coordinando con las Administraciones públicas y los agentes sociales la ejecución de las actuaciones y medidas tendentes a la consecución de sus objetivos.

### **2.8.1. Niveles de actuación**

Establecer un mercado regulado para el cannabis requerirá tomar una serie de decisiones legislativas y la creación de nuevas estructuras legales, legislativas e institucionales. Es importante definir el nivel político en el que se tomarán dichas decisiones y se impondrá la legislación, así como determinar qué instituciones existentes o nuevas deberían tener la responsabilidad de tomar decisiones, implementar y aplicar los diversos aspectos de la regulación.

En principio, estos retos no difieren de forma significativa de cuestiones similares de otros ámbitos de la legislación social relacionada con drogas médicas y no médicas actualmente legales (la infraestructura reguladora en torno al alcohol y el tabaco sería, una vez más, la más relevante). Sobre esta base, la propuesta diseñada a continuación sugiere cómo se puede integrar la nueva legislación y la toma de decisiones en torno al cannabis y ser gestionada por distintos tipos de entidades políticas – internacionales (agencias regionales y globales), nacionales (federales y delegadas) y diversos niveles de gobierno local (estatal, condal, municipal, etc.). Estas sugerencias son, inevitablemente, generalizaciones – las realidades políticas de cada jurisdicción darán forma a los precisos contornos de las estructuras de toma de decisiones.

#### **Establecer un mercado regulado para el cannabis requerirá tomar una serie de decisiones legislativas y la creación de nuevas estructuras legales, legislativas e institucionales**

Esta estructura jerárquica de toma de decisiones implica que, inevitablemente, surgirán tensiones cuando las autoridades deliberadoras de menor nivel decidan ir en contra de la voluntad de las autoridades de mayor nivel – o viceversa. Se han visto ejemplos de dichas tensiones con la violación de los convenios de drogas de la ONU por parte del modelo de regulación del cannabis de Uruguay; con la implementación de los modelos de Washington y Colorado en conflicto con la ley federal de EEUU; y con una serie de iniciativas locales – como los modelos de regulación del cannabis propuestos en Copenhague (Dinamarca), 22 municipios de los Países Bajos, la Ciudad de México (México) y el País Vasco (España) – que desafían las posturas de los gobiernos nacionales. En un escenario en el que los gobiernos globales, federales o estatales muestran poca inclinación a dirigir la reforma del cannabis, estas tensiones son una inevitable manifestación de un proceso de liderazgo ascendente, más que un reto estructural a largo plazo. Dichos retos llevarán, con el tiempo, a la reforma a nivel federal y de la ONU, y en ese punto, cualquier tensión se reducirá drásticamente, incluso si, hasta cierto punto, siguen siendo parte del panorama.

### **2.8.2. Internacional**

Hay un papel claro e importante para las diversas estructuras legales y agencias de la ONU. Las funciones clave de la ONU serían:

- **Supervisar cuestiones relacionadas con el comercio internacional; sobre todo, las cuestiones en torno al suministro y el tránsito de medicamentos basados en el cannabis.** El comercio internacional y las cuestiones fronterizas también entrarían de manera natural dentro del alcance de las agencias regionales competentes – como la Unión Europea, o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), o acuerdos comerciales regionales o bilaterales emergentes de cannabis (para más información, véase Turismo cannábico, pág. 195)

- **Asumir la responsabilidad de una supervisión más general de los derechos humanos competentes, derecho laboral, desarrollo y cuestiones de seguridad.** No obstante, inevitablemente, este papel pasaría de ser uno que supervisa un sistema prohibicionista global a ser uno más similar al del papel de la ONU en torno al alcohol y el tabaco, con agencias de la ONU que proporcionan bases, normas y parámetros legales dentro de los que cada estado, o grupo de estados, puede o debería operar. Este papel incluiría la supervisión y la orientación sobre los derechos soberanos del estado, así como responsabilidades para con los vecinos y toda la comunidad internacional.

- **Actuar como núcleo de investigación en torno a cuestiones sanitarias relacionadas con el cannabis y las buenas prácticas de la legislación del cannabis.** Esta investigación y el papel consultivo reflejarían el papel existente de la OMS en cuanto a la política del tabaco y el alcohol<sup>73</sup>, y trabajaría junto con las entidades investigadoras regionales y nacionales equivalentes, como la EMCDDA. En una fase posterior, este análisis y orientación sobre buenas prácticas podría formalizarse en un acuerdo internacional similar al Convenio Marco para el Control del Tabaco<sup>74</sup>.

Dejando a un lado las reformas burocráticas y legales necesarias, el cambio de una aplicación punitiva hacia una gestión pragmática de la salud pública indica, claramente, que la responsabilidad principal para cuestiones relacionadas con el cannabis debería pasar de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la Organización Mundial de la Salud y establecerse junto su papel ya existente con alcohol y el tabaco.

Es probable que la renegociación de la legislación internacional a nivel de la ONU que requerirá la reforma del cannabis implique reconsiderar cuestiones en torno al derecho a la privacidad, el derecho a la libertad de credo y práctica, el derecho a la salud y la proporcionalidad en la sentencia. Es probable que todo esto tenga implicaciones globales en términos de acabar con o exigir el fin de la criminalización del consumo, la posesión para el consumo personal y, posiblemente, el cultivo para el consumo personal. Sin embargo, es importante dejar claro que las reformas de la legislación internacional que requieren el fin de la criminalización de los consumidores de cannabis, y que introducen flexibilidad para que los estados exploren modelos reguladores, no determinarán la naturaleza de las penas no criminales, ni el establecimiento de la disponibilidad legalmente regulada. Dichas decisiones permanecerán en manos de los gobiernos individuales.

---

<sup>73</sup> Para más información sobre el trabajo de la OMS en torno al tabaco, véase: [www.who.int/topics/tobacco/en/](http://www.who.int/topics/tobacco/en/).

<sup>74</sup> Organización Mundial de la Salud (2003) Convenio Marco para el Control del Tabaco. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>.

### 2.8.3. Gobierno nacional

Cada estado tendrá que determinar sus propias legislaciones reguladoras del cannabis y los marcos legales dentro de los parámetros, los derechos y las responsabilidades legales internacionales establecidos por la ONU y otros organismos internacionales o gobiernos federales a los que pertenecen.

Cualquier nuevo parámetro global acordado a nivel de la ONU establecería estándares básicos de justicia y derechos humanos, con implicaciones para el uso de sanciones punitivas contra los consumidores de drogas. En contraste con el marco prohibicionista actual, estos parámetros no impondrían ni descartarían opciones específicas relacionadas con el acceso y la distribución legal, o los mercados de drogas internos nacionales. Sin embargo, este no tiene por qué ser el caso de las legislaciones en conflicto entre los distintos niveles de gobierno dentro de los países. Por ejemplo, las opciones reguladoras disponibles para los estados de EEUU que han legalizado el cannabis se han reducido porque sigue siendo ilegal a nivel federal. En consecuencia, no se puede pedir a los funcionarios estatales que estén directamente implicados en la producción o distribución del cannabis, porque podrían ser acusados de cargos criminales federales.

A nivel nacional, la responsabilidad de tomar decisiones y aplicar la regulación corresponde, naturalmente, a los marcos institucionales comparables a los del alcohol y el tabaco. Igual que a nivel de la ONU, esta responsabilidad corresponde, lógicamente, al departamento del gobierno responsable de la salud – más que con el de la justicia criminal más común establecido bajo los antiguos modelos prohibicionistas.

Dicho esto, es importante dejar claro que, igual que con la regulación del alcohol y el tabaco, la legislación y la regulación del cannabis implica una serie de agencias y departamentos del gobierno. Por ejemplo, las agencias de justicia criminal (incluyendo policía y aduanas) seguirán teniendo un papel principal en la aplicación de cualquier nuevo marco regulador, porque aquellos que operan fuera de él, seguirán sujetos a sanciones punitivas; los departamentos de exteriores y comercio supervisarán las cuestiones de comercio internacional y los estándares comerciales; los departamentos de educación estarán implicados en la educación pública y escolar y los programas de prevención, y los departamentos de hacienda estarán implicados en la recaudación de impuestos y presupuestos.

Así que, mientras que el papel principal correspondería al departamento de salud, será fundamental alguna clase de entidad u organismo coordinador a nivel nacional con informes interdepartamentales. Esto podría implicar que la regulación del cannabis se convierta en una nueva responsabilidad de una agencia existente – tal y como ha ocurrido en Washington, donde la toma de decisiones reguladora ha sido delegada al Comité Estatal para el Control del Alcohol – o la responsabilidad de una nueva agencia exclusiva, como es el caso de Uruguay, donde la legislación establece un Instituto para la Regulación y el Control del Cannabis.

## 2.8.4. Local/municipal

Los detalles pormenorizados y la toma de decisiones en torno a cómo se implementan y aplican los marcos reguladores a nivel local recaerán, en gran parte, sobre las autoridades locales o municipales – aunque algunos pueden permanecer en las agencias nacionales. Estas responsabilidades locales incluirán la mayoría de las decisiones en torno a la concesión de la licencia a los vendedores y a los puntos de venta, así como a la inspección y a las prioridades legislativas.

Esta toma de decisiones localizada debería proporcionar oportunidades democráticas para que las comunidades locales puedan hacer aportaciones a las decisiones en cuanto a la autorización, tal y como hacen a menudo con las ventas de alcohol y la autorización de locales. La perspectiva de «NIMBYzación» (oposición «No En Mi Patio Trasero») es algo realista que hay que afrontar con precaución. Puede ocurrir que algunas comunidades decidan democráticamente que no quieren tener cannabis legal a su disposición en puntos de venta dentro de sus límites geográficos – incluso si la posesión y el consumo se legaliza a nivel nacional y hay distribución legal en las comunidades vecinas. Esto ha ocurrido en condados «secos» de EEUU y Australia, y también con dispensarios de cannabis médico a nivel condal en EEUU, y coffee shops en distintos municipios holandeses. Otras jurisdicciones locales pueden recibir bien dichos puntos de venta, mientras que la mayoría simplemente los tolerará bajo ciertas condiciones.

## 2.8.5. Intervención en políticas de drogas de la sociedad civil organizada

Todo este debate sería estéril sin contar con la voz de la sociedad civil, que siempre va un paso por delante de las mastodónticas y lentas burocracias administrativas y leyes octogenarias. En este punto cabe realizar algunas preguntas sobre el papel que debería cumplir la sociedad civil organizada a la hora de diseñar estas reformas regulatorias: ¿Cuáles son las aportaciones que pueden hacer las organizaciones de personas consumidoras de drogas como los CSC a los objetivos generales y específicos de este proceso? Es decir, ¿de qué forma pueden contribuir estas organizaciones a mejorar la efectividad de la política de drogas?

### 1. Canales de información

Las organizaciones pueden servir como canal de información entre personas consumidoras y autoridades. Este canal serviría para comunicar directa- e instantáneamente a las autoridades sobre los resultados de sus políticas de drogas, señalar tanto consecuencias negativas y positivas, problemas y buenas experiencias. Sobre todo entre la población menos visible, como las personas consumidoras marginalizadas o en prisión, esta información puede ser de importancia crucial.

De esa manera contribuyen al análisis completo del impacto de estas políticas sobre la población consumidora, señalando consecuencias finales no deseadas de forma temprana y directa. Al mismo tiempo, las organizaciones pueden comunicar preguntas, demandas, sugerencias y propuestas que se originan desde la comunidad de personas consumidoras y que pueden resultar útiles a la hora de elaborar políticas.

Las organizaciones de personas consumidoras pueden operar como “fábricas de ideas” sobre las formas en que los riesgos y daños a los consumidores y consumidoras de drogas pueden ser reducidos.

## **2. Prestación de servicios**

Las organizaciones pueden cumplir un papel crucial en la prestación de servicios a personas consumidoras, tanto a las que necesitan apoyo para necesidades básicas como vivienda, oportunidades laborales, acceso a servicios de reducción de riesgos y daños, etc. como para las que necesitan asesoramiento y consejo sobre su propio consumo. También pueden señalar necesidades específicas de grupos particularmente vulnerables. Sin embargo, es importante mantener el carácter de organización de personas consumidoras como actor cuyo principal objetivo es la defensa de derechos, no la ejecución de políticas gubernamentales.

## **3. Perspectiva género**

Aparentemente, muy poca información existe sobre las diferencias de género en el impacto de las políticas de drogas, ni en las instituciones oficiales ni en las propias organizaciones de personas consumidoras. Mediante la información proporcionada por organizaciones de personas consumidoras se pueden obtener datos sobre este impacto, que genera situaciones de riesgo, por ejemplo en lo referente a las mujeres en prisión, a las dificultades para el acceso a tratamientos, a la denegación de acceso a centros de acogida para víctimas de violencia por ser consumidoras, problemas para mantener la tutela de sus hijos, el impacto del castigo social, que afecta particularmente a las mujeres que consumen drogas, etc. Las organizaciones <sup>21</sup> pueden cumplir un papel importante a la hora de señalar estos problemas, recoger las demandas específicas de las mujeres y formular propuestas para mejorar la situación. Pero para ello, la participación de mujeres en las actividades y la estructura de toma de decisiones políticas en las organizaciones de personas consumidoras debe ser fortalecida.

Los grandes retos para las organizaciones de usuarios/as en este ámbito son la formación en el tema, la incorporación de la perspectiva de género tanto en el trabajo como en el funcionamiento de las organizaciones, la identificación y denuncia de las desigualdades en el ámbito de los consumos y las políticas dirigidas a reducirlos, y la incorporación de los hombres a los esfuerzos por crear organizaciones más igualitarias.

## **4. Cambio de percepción**

Las organizaciones pueden cumplir un papel importante en el cambio de la percepción de las drogas y las personas consumidoras de drogas. Mediante su presencia en el ámbito público, estas organizaciones y sus representantes pueden ilustrar la realidad de que la “adicción” como tal no tiene por qué ser considerada como un problema social, que también existen maneras responsables de consumir y que es posible educar en ese sentido.

## **5. Desarrollo de propuestas políticas**

Las organizaciones cumplen un papel crucial en la elaboración de propuestas para modernizar la legislación sobre drogas. Las organizaciones pueden elaborar políticas de drogas basadas en la regulación del acceso para adultos, estableciendo mecanismos que impidan dicho acceso a menores, como es el caso de los Clubes Sociales de Cannabis. Estas propuestas podrían servir de base para la

discusión sobre futuras políticas de drogas, más orientadas a proteger la salud pública y disminuir la injerencia del mercado negro.

A través de sus organizaciones, las personas consumidoras pueden llegar a ser importantes agentes en la reducción de riesgos y daños en su propio consumo y en lo que respecta a los impactos de este consumo en la sociedad entera.

En primer lugar pueden canalizar propuestas para mejorar la situación con respecto a los derechos humanos de las personas consumidoras tanto en el sistema legal como el de salud. Esto hace referencia, sobre todo, a poblaciones vulnerables tales como personas consumidoras en prisión, sin vivienda o sin oportunidades laborales. Igualmente importante es el trabajo de las organizaciones que defienden los derechos civiles de personas consumidoras, como las que cuentan con un servicio de asistencia legal.

En algunos casos estas propuestas para crear un mercado responsable de drogas ya existen, tal como el cultivo colectivo de cannabis a través de los clubes sociales de cannabis en Bélgica y España. Durante la creación de estos circuitos colectivos, se han establecido códigos deontológicos en cuanto a la producción y distribución de sustancias prohibidas, como son la prohibición de entrada a menores, el control de calidad de la sustancia, etc. Estos experimentos producirán información crucial para el momento en que las autoridades decidan aplicar políticas de regulación con respecto al cannabis y otras drogas.

El trabajo en red de las organizaciones de personas consumidoras, incluidas las experiencias internacionales, facilita el intercambio de experiencias con las diferentes legislaciones de los países, que podrían resultar muy útiles en el momento de evaluar las consecuencias de ciertos pasos legales.

Las organizaciones suelen tener gran experiencia en la aplicación de medidas de reducción de riesgos y daños y de protección a la salud a nivel práctico, justamente los objetivos para los que fue creada la prohibición. Ahora son las personas consumidoras las que pueden desarrollar modelos legales que proporcionan esa protección, basados sobre el principio de que donde no hay víctima, no puede haber crimen.

## **6. La participación de la sociedad civil**

Actualmente, las autoridades desean involucrar a la sociedad civil en el diseño y la elaboración de políticas, con la finalidad de mejorar su aceptación pública y efectividad. En lo referente a la política de drogas, son las organizaciones de personas consumidoras las que podrán aportar significativamente en los foros de consulta que deben dar un respaldo social a estas políticas.

Las organizaciones de personas consumidoras tienen experiencia en desarrollar ambientes abiertos donde todas las opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta, dando espacio a grupos especialmente vulnerables, y en elaborar y gestionar modelos alternativos para la política de drogas dirigidos a reducir riesgos y daños. Estas organizaciones son contrapartes válidas en cualquier intento sincero por hacer participar a la sociedad civil en la elaboración de la política de drogas.

Su principal función sería la de señalar las contradicciones en las políticas actuales, las cuales están destinadas a proteger la salud pública, pero cuyos métodos muchas veces obtienen lo contrario. Además, pueden involucrarse en investigaciones sobre la situación de las personas consumidoras y su entorno que proporcionen datos fiables sobre la realidad. Así, las organizaciones prestarían un



servicio a las autoridades, que necesitan basar sus políticas en una información fidedigna de la realidad. Y, finalmente, pueden presentar modelos alternativos a la actual política y ponerlos en marcha, de manera que haya experiencias de laboratorio que pueden resultar útiles a la hora de tomar decisiones políticas.

El modelo asociativo como representación de las personas consumidoras, con redes nacionales e internacionales, facilita el intercambio de experiencias entre personas y grupos en circunstancias similares, y fortalece la sinceridad con que operan los y las representantes de estas organizaciones. Es importante respetar este modelo a la hora de involucrar a fuentes posibles de información en los foros de consulta y participación.

## **7. Reducción de riesgos y daños**

En el ámbito de la reducción de riesgos y daños (estos últimos considerados como riesgos no suficientemente reducidos) las personas consumidoras de drogas pueden contribuir al análisis de cómo la legislación y la práctica política pueden o bien reducirlos o bien convertirse ellas mismas en factores de riesgo y generadoras de daños. No solamente en términos generales, sino también específicos tales como en el caso de la situación de poblaciones vulnerables.

Debido a su proximidad con la realidad cotidiana y su facilidad para comunicar, las organizaciones de personas consumidoras pueden alertar a las autoridades cuando existen riesgos en la situación de personas sin techo o en prisión, por ejemplo. También pueden jugar un papel importante en proyectos destinados a mejorar las oportunidades laborales de personas consumidoras y ex consumidoras de drogas.

Es preciso, por parte de las organizaciones de usuarios/as, poner atención y cuidado a los grupos vulnerables de la sociedad a la hora de enfocar la intervención preventiva, especialmente, a menores de edad en fases educativas y etapas preprofesionales.

Las organizaciones de personas consumidoras pueden hacer diferentes contribuciones a la elaboración de programas de prevención. Sobre la base de su experiencia en la vida real pueden jugar un papel importante elaborando programas de prevención orientados al ámbito familiar, con respecto a la prevención de conflictos, aumento de la autoestima y otros elementos que pueden prevenir el uso irresponsable de drogas.

Las organizaciones pueden contribuir eficazmente a la prevención de riesgos creando espacios exclusivos para mayores de edad, formando a éstos, padres y madres personas consumidoras entre ellos, contextualizando cada sustancia en su espacio, y ampliando el conocimiento sobre cómo gestionar placeres y riesgos. Las organizaciones pueden jugar un papel crucial en los esfuerzos por (re-)instalar una cultura de consumo de sustancias orientada a la protección del bienestar de las personas.

Las organizaciones de personas consumidoras pueden contribuir con programas para evitar la adulteración (como el análisis de diferentes sustancias o la promoción del auto-cultivo de cannabis), que pueden tener un efecto auto-regulatorio sobre el mercado de drogas ilegales: los vendedores tomarán en cuenta el hecho de que la calidad de las sustancias que venden puede ser examinada.

Las organizaciones de personas consumidoras pueden actuar junto a los servicios de salud convencionales para atender a preguntas que difícilmente pueden ser contestadas por los

profesionales que trabajan en dichos servicios. Una idea podría ser un servicio de información de urgencia disponible en Internet las 24 horas, para que las personas consumidoras puedan enviar preguntas urgentes que serían contestadas por personas con experiencia y conocimiento y que tienen la habilidad de derivar al demandante a fuentes locales de ayuda y asistencia.

## **8. Formación de profesionales**

Las organizaciones de personas consumidoras pueden cumplir un papel fundamental en la formación de profesionales que están trabajando en el ámbito legal o médico y tienen contacto regular con personas consumidoras de drogas: médicos, trabajadores sociales, policías etc. Muchas veces estos profesionales carecen de información detallada sobre el consumo de drogas y sus implicaciones sociales y sanitarias y las personas consumidoras les pueden entregar esta información de primera mano.

Para difundir el conocimiento de datos básicos sobre el consumo de drogas y las formas de reducir riesgos y daños relacionados con dicho consumo es necesario incluir este tema en cursos específicos o en la formación general de personas que trabajan en servicios socio-sanitarios, así como en la de los cuerpos policiales u otras instituciones que están involucradas en la temática de las drogas: universidades, academias, etc.

Las organizaciones de personas consumidoras pueden participar en el diseño de los planes y objetivos de estas formaciones. También pueden producir importante información relacionada con eventos particulares como un Sistema de Alerta Temprana sobre drogas adulteradas, o sobre modelos de consumo especialmente dañinos durante fechas especiales tales como navidades o verano (cuando se mezclan varias drogas y tienen lugar incidentes para los que el personal de urgencias no siempre está preparado).

Con el fin de que puedan actuar en la formación de otros, es importante que se invierta en la formación de las personas que representan a los consumidores y consumidoras. Se puede pensar en eventos con el carácter de una “escuela de verano”, con metodología participativa de los asistentes, cuyo objetivo sea facilitar el intercambio de experiencias y la formación entre pares. Se podría invitar a diferentes tipos de participantes, en función de las características de las personas o tipos de consumo que representan.

Con el objetivo de realizar su trabajo de una manera seria, las organizaciones de personas consumidoras deben disponer de una estructura sólida y de una o varias personas eficaces en la coordinación. Idealmente serían personas que trabajan en la parte interna de la organización, y sólo se ponen al frente cuando la organización lo requiere. Alguien que puede capacitar a otros y que dispone de una red de personas a quienes consultar sobre decisiones cruciales que la organización debe tomar.

# Apartado 3

## **Cuestiones a tener en cuenta**

## 3.1.- Conducir bajo los efectos del cannabis

### Reto

- Encontrar un enfoque de aplicación que minimice la incapacidad de conducir bajo los efectos de cannabis y los riesgos asociados y, al mismo tiempo, evitar que los conductores que no lo están sean penalizados de manera injusta.

### Análisis

- Los riesgos asociados a conducir bajo los efectos del cannabis (para el conductor, los pasajeros y el resto de los usuarios de la carretera) lo convierten en un delito en todas las jurisdicciones y justifican legítimamente una jerarquía de sanciones legales punitivas para los infractores.
- El nivel al que el consumo de cannabis influye sobre el riesgo en la conducción sigue siendo difícil de establecer con precisión, pero está claro que la intoxicación aguda impide conducir con seguridad, con el nivel de incapacidad relacionado con la dosis y el tiempo pasado desde el consumo.
- La relación entre los niveles de THC en sangre y la incapacidad no está tan definido como la relación equivalente para el alcohol.
- Hay cierta disputa en la literatura científica en torno al umbral límite en el que los niveles de THC en sangre representan un nivel inaceptable de incapacidad (lo que podría usarse para desencadenar o conformar sanciones legales). Las propuestas varían desde las concentraciones de THC de 1,2 nanogramos por mililitro de sangre (ng/ml) en el suero sanguíneo a 16,20 ng/ml.
- Si los umbrales son demasiado bajos, los conductores no incapacitados pueden resultar penalizados; si son demasiado elevados, los conductores incapacitados pueden evitar la sanción.

### Recomendaciones

- Hay un mensaje claro y simple: la gente no debería conducir cuando está significativamente incapacitada por el cannabis y, debería, junto con el alcohol y otras drogas, esperar una sanción legal punitiva proporcionada, si lo encuentran haciéndolo.
- En este contexto, resulta importante destacar los comportamientos que es probable que resulten en penas por incapacidad – y cómo se puede medir esto -, para la educación pública y para definir parámetros de aplicación.
- Dada la falta de consenso científico en cuanto a la concentración de THC en sangre correlacionado con un nivel inaceptable de incapacidad, no se pueden aconsejar límites *per se* que se desencadenen automáticamente una sanción legal cuando uno se excede.
- Dada la forma distintiva en la que el cuerpo procesa el cannabis, es probable que el uso de leyes *per se* conlleve la persecución de conductores con niveles residuales de THC en su sangre que, no obstante, pueden conducir.
- Solo se deberían realizar pruebas de sangre tras una infracción de tráfico o una vez se ha demostrado la incapacidad a partir de una prueba de sobriedad estandarizada que se ha validado para el comportamiento inducido por el cannabis. Las pruebas de sangre solo se deberían emplear para confirmar que el conductor ha consumido cannabis recientemente (y que, por lo tanto, el consumo de cannabis es la causa probable de la incapacidad de pasar el test de sobriedad). Los resultados de una prueba de sangre (o cualquier otro fluido corporal)

no deberían desencadenar, por sí mismos, una sanción legal.

- Establecer un nivel umbral de THC, más allá del cual, la fiscalía puede asumir razonablemente que un conductor ha consumido cannabis recientemente, es problemático, pero una concentración de THC en el suero sanguíneo en la gama de 7,10 ng/ml parece un punto prudente en el que establecer dicho umbral. Sin embargo, esto debería revisarse con la aparición de cualquier nueva evidencia, y también se puede considerar la posibilidad de dos o más umbrales asociados a distintas cargas de prueba.
- Los riesgos aumentados de conducir bajo la influencia del alcohol y el cannabis simultáneamente implica que, en dichos casos, la fiscalía debería considerar un nivel bajo de THC y alcohol bajos en sangre como prueba suficiente de uso reciente.
- Mientras que algunos elementos de los test de sobriedad estandarizados actuales son eficaces para detectar la incapacidad por cannabis, la investigación y la financiación deberían estar dedicadas al desarrollo de un test de sobriedad completo que sea suficientemente sensible como para identificar todos los niveles de dicha incapacidad.

Conducir cuando se está incapacitado, sea la razón por la que sea, implica un riesgo evitable pero potencialmente grave para el conductor, cualquier pasajero que lleve, y otros usuarios de la carretera y peatones. El grado de riesgo implicado supone que la conducción bajo los efectos de la droga se considere un delito punible en todas las jurisdicciones; uno normalmente sujeto a una jerarquía de sanciones punitivas, en función de la seriedad del delito o daño causado – a menudo va desde sanciones civiles como multas o la suspensión de la licencia durante un periodo fijo de tiempo, a penas más serias que pueden conllevar un expediente criminal y/o la encarcelación.

Más conocidas son las cuestiones legislativas relacionadas con la conducción bajo los efectos del alcohol (lo que se demuestra con un nivel aceptable de precisión, empleando un alcoholímetro barato que mide el contenido de alcohol en sangre<sup>75</sup>). Otras causas de incapacidad, generalmente menos supervisada por la tecnología y la ley, incluyen el consumo de ciertas drogas prescritas, drogas actualmente ilegales como el cannabis, mala salud y estado físico (sobre todo, el cansancio y las dificultades de visión), y ciertos problemas de salud mental.

### **Las nuevas evidencias sugieren de manera convincente que el consumo reciente de cannabis aumenta el riesgo de accidentes**

Los estudios han demostrado que el consumo impide, según la dosis, diversos procesos cognitivos asociados a la conducción segura, como la atención, la vigilancia y la coordinación psicomotora (aunque la evidencia de sus efectos sobre el tiempo de reacción es diversa)<sup>76</sup>. Estos descubrimientos surgen de marcos experimentales como simuladores de conducción o pruebas en carretera, que han demostrado que el cannabis tiene un claro impacto negativo (aunque modesto) sobre la capacidad de conducción<sup>77</sup>. No obstante, a pesar de estos descubrimientos, las evidencias en cuanto a si dicha incapacidad se transfiere a accidentes en carretera en la vida real no son tan claras.

<sup>75</sup> Las pruebas de alcoholímetro generalmente se confirman posteriormente con una prueba de sangre más precisa.

<sup>76</sup> Berghaus G. and Guo B. (1995) **Medicines and driver fitness — findings from a meta-analysis of experimental studies as basic information to patients, physicians and experts**, in Kloeden, C, and McLean, A. (eds.) **Alcohol, Drugs, and Traffic Safety T95: Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety**, Adelaide: Australia, pp.295–300.

<sup>77</sup> Smiley A., **Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies**, en Kalant H. et al. (1999) (eds.) **The Health Effects of Cannabis**, Toronto: Addiction Research Foundation, pp.173–191.

A diferencia de los estudios experimentales (que es menos probable que minimicen cualquier efecto de incapacidad, porque los sujetos de las pruebas son conscientes de que los están observando), los estudios epidemiológicos emplean datos de población para establecer un riesgo de choque real y, así, ofrecer una mejor idea de cómo afectará a los conductores, en realidad, el consumo de cannabis. Sin embargo, históricamente, dichos estudios han dado resultados mixtos, con algunos que dicen que el consumo de cannabis está asociado a un elevado riesgo de colisión, y otros no. Estas discrepancias se han atribuido a diversos retos metodológicos inherentes de esta área de investigación, incluyendo dificultades para obtener muestras suficientemente grandes, el problema de medir con precisión los niveles de incapacidad (a diferencia de medir simplemente si un individuo ha consumido cannabis recientemente), y la necesidad de descartar variables de confusión como la edad, el género y el consumo politoxicómano (especialmente, el consumo de alcohol)<sup>78</sup>.

#### **Consumo combinado de alcohol y cannabis**

Mientras que el consumo de cannabis tiene un efecto adverso sobre las capacidades psicomotrices necesarias para conducir con seguridad, este efecto es significativamente peor cuando se combina la droga con el alcohol. Hay pruebas significativas<sup>7980</sup> de que el alcohol tiene un efecto aditivo en el riesgo de colisión de aquellos que también han consumido cannabis – en otras palabras, los efectos de consumir ambas drogas son la suma de los efectos de consumir cualquiera de las dos de manera individual.

Algunos estudios han demostrado que los conductores incapacitados por el cannabis, a diferencia de aquellos que conducen bajo la influencia del alcohol, tienen una consciencia de su incapacidad y son más capaces de compensarlo, por ejemplo, conduciendo más despacio o dejando más espacio entre otros coches<sup>8182</sup>. No obstante, consumir cannabis con alcohol reduce o elimina la capacidad de usar dichas estrategias de manera eficaz. Cuando se consumen juntas, ambas sustancias causan incapacidad incluso en dosis que serían insignificantes si se tomaran solas. Por lo tanto, este nivel aumentado de riesgo necesita una respuesta reguladora más estricta.

Sin embargo, a medida que se van realizando estudios epidemiológicos más rigurosos, las nuevas evidencias sugieren de forma convincente que el consumo reciente de cannabis también aumenta el riesgo de colisión. Un meta análisis de los estudios más serios disponibles en torno a esta cuestión descubrieron que el consumo agudo de cannabis casi doblaba el riesgo de conductor de verse implicado en un choque serio<sup>83</sup>, y este riesgo es aún más evidente en los estudios más sólidos a nivel

---

<sup>78</sup> Para más información sobre las pruebas en conflicto de los estudios epidemiológicos, así como sus retos metodológicos, véase: Mann et al. (2008) **Cannabis use and driving: implications for public health and transport policy**, EMCDDA.

<sup>79</sup> Ramaekers et al. (2004) **Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use**, *Drug and Alcohol Dependence*, Vol.73, pp.109–119.

<sup>80</sup> Sewell R. A. et al. (2009) **The effect of cannabis compared to alcohol on driving**, *American Journal on Addictions*, Vol.18, pp.185–193.

<sup>81</sup> Smiley, A., **Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies**, en Kalant, H. et al. (eds.) (1999) **The Health Effects of Cannabis**, Toronto: Addiction Research Foundation, pp.173–191.

<sup>82</sup> Robbe, H. and O’Hanlon, J. (1993) **Marijuana and actual driving performance**, Washington, DC: US Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration.

<sup>83</sup> Asbridge, M. et al. (2012) **Acute cannabis consumption and motor vehicle collision risk: systematic review of observational studies and meta-analysis**, *British Medical Journal*, Vol.344.

metodológico. Otras revisiones recientes de la literatura epidemiológica han dados resultados similares<sup>84</sup>.

A la luz de una creciente investigación que demuestra el aumento de los riesgos de conducir bajo la influencia del cannabis, y conforme al énfasis de esta guía de usar la regulación para fomentar el consumo responsable, hay una necesidad clara de asegurar que hay suficientes medida legales y legislativas vigentes que son eficaces para minimizar dichos riesgos.

### 3.1.1. Definir y probar la incapacidad

Los retos claves son cómo establecer el nivel en el que el consumo de cannabis incapacita la conducción y, a continuación, cómo designar o clasificar legalmente a un conductor suficientemente incapacitado como para haber cometido un delito de conducción bajo los efectos del cannabis. Hay tres formas en las que se ha hecho esto tanto para el cannabis como para el alcohol:

- Hacer una valoración del comportamiento del conductor, empleando criterios reconocidos de incapacidad (prueba de sobriedad).
- Analizar fluidos corporales (orina, saliva, sangre o una combinación) y aplicar tolerancia cero a la ley «*per se*», es decir, la presencia de cualquier cantidad de cualquier droga es un delito automático.
- Analizar fluidos corporales y aplicar la ley *per se* en base a una cantidad umbral establecida de cierta droga concreta que se considera correlacionada con un nivel inaceptable de incapacidad.

Hay fallos asociados a cada uno de estos enfoques.

#### Valoraciones de comportamiento

Las valoraciones de comportamiento de intoxicación, a menudo denominadas test de sobriedad de campo o en carretera, tienen más probabilidades de administrarse de forma incorrecta a causa del error humano y, aunque son sensibles a una fuerte incapacidad, son menos eficaces a la hora de detectar incapacidades modestas que aún podrían ser un factor legalmente significativo en accidentes de tráfico. Un problema aún mayor (especialmente con niveles más modestos o límites de incapacidad) es que los resultados de incluso los test de incapacidad por ordenador más sofisticados tendrían que ser comparados con una medición de base, sin incapacitar, del individuo sujeto al test, empleando los mismos criterios de valoración, si se quiere establecer la incapacidad relativa a partir del consumo de cannabis. Algunas personas no son especialmente buenas en las tareas del test de sobriedad, incluso cuando son conductores aceptablemente seguros, y pueden registrar un falso positivo.

Mientras que algunos componentes de los test de sobriedad estándar (como el test a la pata coja) han demostrado ser predictores bastante consistentes del comportamiento incapacitado por

---

<sup>84</sup> Véase, por ejemplo: Li, M. C. et al. (2012) **Marijuana use and motor vehicle crashes**, *Epidemiologic Reviews*, Vol.34, Nº 1, pp.65–72, y EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project**.

cannabis<sup>8586</sup>, aún se debe desarrollar y aprobar un test general. Por lo tanto, hace falta más investigación en esta área, pero incluso el mejor test de incapacidad de carretera tiene pocas probabilidades de ser lo suficientemente sólido como para conformar la única base de una sanción legal en muchos casos. En consecuencia, dicha prueba debería ir complementada de una valoración más científica (por ejemplo, un análisis de sangre) que pueda establecer si ha habido un consumo reciente de cannabis y, por lo tanto, es la causa probable de cualquier incapacidad aparente. Esto se puede apoyar con otras pruebas físicas de consumo de cannabis, como colillas de porro o parafernalia para fumar.

### 3.1.2. Leyes de tolerancia cero

Por otra parte, las leyes *per se* de tolerancia cero para el cannabis son, por naturaleza, demasiado sensibles, penalizando la presencia de cualquier ingrediente activo de droga o sus derivados (conocidos como «metabolitos»), sin importar si han causado, en realidad, incapacidad. Esta es una preocupación específica con el cannabis, puesto que el ingrediente psicoactivo principal de la droga, el THC, pasa de la sangre a las células de grasa del cuerpo, desde donde se liberan gradualmente con el tiempo. Así, aunque los efectos incapacitadores del cannabis desaparecen, normalmente, tres horas después de la inhalación<sup>87</sup>, en consumidores poco frecuentes, el THC seguirá siendo detectable en análisis de sangre entre y 12 horas después de fumar<sup>88</sup>. En consumidores frecuentes, esta ventana de detección puede durar varios días<sup>89</sup>.

Se han observado efectos similares para los metabolitos principales del THC. En consumidores poco frecuentes, los análisis pueden detectar, normalmente, el 11-hidroxi-THC (un metabolito psicoactivo) hasta 6 horas después de la inhalación. Pero uno de los metabolitos no psicoactivos del THC, el 11-carboxi-THC, puede detectarse en el suero sanguíneo durante días, en consumidores ocasionales, y durante semanas, en consumidores frecuentes<sup>90</sup> (el 11-carboxi-THC es también el metabolito principal empleado por los test de orina para indicar el consumo de cannabis y, en consumidores

---

<sup>85</sup> W.M. Bosker, et al. (2012) **A placebo-controlled study to assess standard field sobriety tests performance during alcohol and cannabis intoxication in heavy cannabis users and accuracy of point of collection testing devices for detecting THC in oral fluid**, *Psychopharmacology*, Vol.223, N° 4, pp.439–446.

<sup>86</sup> Stough, C. et al. (2006) **An Evaluation of the Standardised Field Sobriety Test for the Detection of Impairment Associated With Cannabis With and Without Alcohol**, Australian Government Department of Health and Aging, Canberra.

<sup>87</sup> Sewell R. A. et al. (2009) **The effect of cannabis compared to alcohol on driving**, *American Journal on Addictions*, Vol.18, N° 3, pp.185–93.

<sup>88</sup> Huestis M. A. et al. (1992) **Blood cannabinoids. I. Absorption of THC and formation of 11-OH-THC and THCCOOH during and after smoking marijuana**, *Journal of Analytical Toxicology*, Vol.16, N° 5, pp.276–82.

<sup>89</sup> Karschner E. L. et al. (2009) **Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users?**, *Addiction*, Vol.104, N° 12, pp.2041–2048.

<sup>90</sup> Musshoff F. and Madea, B. (2006) **Review of biological matrices (urine, blood, and hair) as indicators of recent or ongoing cannabis use**, *Therapeutic Drug Monitoring*, Vol.28, N° 2, pp.155–163.



frecuentes, se puede detectar durante más tiempo aún, varios meses después del consumo, mediante este método de análisis<sup>91</sup>).

En consecuencia, dependiendo del método de prueba empleado, el THC y sus metabolitos pueden detectarse durante días o incluso semanas después de consumo, mucho tiempo después de que su efecto incapacitador se haya disipado completamente. En cambio, el cuerpo no almacena el alcohol, lo que implica que su presencia es un mejor indicador del consumo reciente y, por tanto, la incapacidad.

### 3.1.3. Nueva Ley de Tráfico en España

Durante el primer tercio de 2014 se realizó un cambio en la Ley de Tráfico de España, en la que se incluyeron cambios significativos con respecto al uso del cannabis. El Consejo de Ministros dio luz verde a la nueva normativa de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, que fue enviada al Congreso donde se ratificó. Estos son los aspectos que destacamos de la nueva Ley en relación al consumo de drogas:

#### **Drogas y alcoholismo**

La normativa, y sobre todo las sanciones, se recrudecen. En primer lugar, se alberga la obligatoriedad de someterse a las pruebas de detección de alcohol y drogas tanto para conductores como para peatones. En el caso de los peatones, se amplía el campo de acción, puesto que hasta esta modificación, estas pruebas eran obligatorias cuando se veían implicados en algún incidente y la nueva ley incluye a todos aquellos que sin estar implicados en un siniestro, cometan alguna infracción.

Las sanciones por conducir bajo los efectos del alcohol o drogas, así como para los peatones, estarán comprendidas entre los 500 y los 1000 euros, y también serán aplicables de manera inmediata a aquellos viandantes o conductores que se nieguen a someterse a la prueba. Se ha regulado, además, que la detección de drogas se realice a través de una prueba salival y, si resulta positiva, un posterior análisis de una muestra en cantidad suficiente, como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La normativa tendrá una única salvedad: aquellos casos en los que una persona esté consumiendo drogas «por prescripción facultativa y una finalidad rehabilitadora», como las que reciben tratamiento para desengancharse de su adicción y obviamente siempre que no incapacite a la persona para la conducción.

El cambio quizás más significativo es que, a partir de esta reforma, cualquier conductor podrá ser multado por el simple hecho de que se detecte una sustancia estupefaciente en su organismo, aún no pudiendo demostrar que en ese momento estuviera bajo sus efectos y que le hubiera causado incapacidad alguna.

En este sentido, las principales recomendaciones que se podrían dar a los consumidores habituales de cannabis, son:

**-Conductores profesionales y de servicios públicos:** la única solución para evitar posibles sanciones, e incluso la pérdida del puesto de trabajo, es dejar de consumir. Hasta que se introduzca un sistema

---

<sup>91</sup> Ibid.

equitativo de detección y se establezcan unos límites claros (como en el caso del alcohol), los controles de drogas sólo detectan presencia en saliva o sangre, sin importar el nivel. Dado que los niveles de THC van bajando poco a poco en el organismo, tardando semanas o meses en eliminarse por completo, no hay otra solución. Como siempre, la experiencia y las sanciones nos irá mostrando el camino a seguir, que será, en todo caso, el de un consumo responsable y circunscrito a periodos vacacionales.

**-Conductores:** El consejo es muy parecido al de los conductores profesionales. Consumo responsable.

**-Peatones:** La ley se recrudece, pero, como siempre, contamos con el sentido común. Tanto el consumo de carácter lúdico como el consumo terapéutico son incompatibles con ciertas actividades, y eso no tiene que venir ninguna ley a regularlo. Responsabilidad.

### 3.1.4. Límites umbral fijos

Una ley *per se* asociada a un límite umbral de THC en sangre por encima de cero es posiblemente más razonable, puesto que, en teoría, podría establecerse lo suficientemente alta como para implicar a consumidores recientes, a la vez que evita incriminar a los conductores no incapacitados que dan positivo por haber consumido cannabis en algún punto durante las semanas anteriores.

El reto viene al intentar determinar el límite umbral de THC con el que el conductor está incapacitado a tal nivel que presenta un nivel inaceptable de riesgo. Para este objetivo, un estudio ha propuesto un límite de concentración de THC en el suero sanguíneo en el rango de 7,10 nanogramos por mililitro de sangre (ng/ml)<sup>92</sup>. Se sugiere que esto impediría clasificar incorrectamente a los conductores sobrios, puesto que, con 5 ng/ml, las capacidades conductoras se ven dificultadas a, aproximadamente el mismo nivel que las de un individuo con una concentración de alcohol en sangre (CAS) de 0,5 g/l (el límite estándar *per se* para alcohol en la mayoría de las jurisdicciones), y 10 horas después de fumar, normalmente, las concentraciones de THC descienden por debajo de este nivel en consumidores ocasionales e incluso frecuentes de cannabis.

No obstante, este umbral no está universalmente aceptado. Un importante estudio ha propuesto que una concentración más baja de THC en sangre de 3,8 ng/ml produce, de hecho, una incapacidad equivalente a la observada con 0,5 g/l de CAS<sup>93</sup>. Es más, muchos estudios han intentado establecer un umbral preciso por encima del cual hay un riesgo elevado de choque y, en la actualidad, la literatura científica ha proporcionado poco consenso. Los cálculos varían entre concentraciones de THC en el suero sanguíneo que van de 1 ng/ml a 16 ng/ml, con una serie de estudios que proponen límites en varios puntos intermedios<sup>94,95,96,97</sup>.

---

<sup>92</sup> Grotenhermen, F. et al. (2007) **Developing limits for driving under cannabis**, *Addiction*, Vol.102, Nº 12, pp.1910–1917. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224).

<sup>93</sup> EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project**.

<sup>94</sup> Ramaekers, J. G. et al (2009) **Neurocognitive performance during acute THC intoxication in heavy and occasional cannabis users**, *Journal of Psychopharmacology*, Vol.23, Nº 3, pp.266–277.

La falta de acuerdo sobre un umbral *per se* no cero empíricamente sólido se debe, en gran parte, a que los efectos del cannabis en relación al contenido de THC en sangre varían mucho más entre individuos que lo que lo hacen los efectos del alcohol (sobre todo entre consumidores frecuentes y novatos).

Establecer una base empírica para un límite *per se* que no es cero es aún más complicado por el perfil farmacocinético del THC. Los niveles de THC en el suero sanguíneo están en su nivel más elevado aproximadamente quince minutos después de la inhalación de cannabis, aunque los mayores niveles de incapacidad tienen lugar tras este periodo, cuando el THC deja la sangre y es absorbido por el cuerpo. Tras la inhalación, los niveles de THC en sangre aumentan rápidamente, normalmente alcanzando un valor máximo de más de 100 ng/ml entre 5 y 10 minutos después de la inhalación, antes de descender rápidamente a entre 1 y 4 ng/ml a las 3-4 horas. Así, la incapacidad a causa del cannabis puede estar en su nivel más alto mientras que los niveles de THC en sangre siguen siendo relativamente bajos. Esto es diferente a la concentración de alcohol en sangre, que corresponde positivamente a los niveles de incapacidad.

Los niveles de etanol en el suero (cuadrados sólidos) disminuyen tras los efectos subjetivos (cuadrados abiertos) porque la tolerancia se desarrolla muy rápidamente. Los efectos subjetivos del THC (círculos abiertos) disminuyen tras los niveles del suero (círculos sólidos) porque el THC entra en el cerebro más lentamente que el alcohol. (NAS = Nivel de Alcohol en Sangre)<sup>98</sup>.

La Administración Nacional de Seguridad de Tráfico en Carreteras de Estados Unidos (NHTSA) ha reconocido la falta de una correspondencia estrecha entre los niveles de THC en sangre, y declaró en 2004:

*«Es desaconsejable intentar predecir los efectos basados únicamente en las concentraciones de THC en sangre y, en la actualidad, es imposible predecir efectos específicos basados en concentraciones de THC-COOH [un metabolito no psicoactivo de THC]. Es posible que una persona esté afectada por el consumo de la marihuana con concentraciones de THC en sangre por debajo del límite de detección del método.»<sup>99</sup>*

---

<sup>95</sup> Grotenhermen, F. et al. (2005) **Developing Science-Based Per Se Limits for Driving Under the Influence of Cannabis (DUIC): Findings and Recommendations by an Expert Panel**, Marijuana Policy Project, Washington, DC.

<sup>96</sup> Ramaekers, J. G., **Commentary of Cannabis and Crash Risk: Concentration Effect Relations**, en Transportation Research Board of the National Academies (eds.) (2006) **Transportation Research Circular: Number E-C096**, Woods Hole, Massachusetts, pp.65–66.

<sup>97</sup> Drummer, O. H. et al. (2004) **The involvement of drugs in drivers of motor vehicles killed in Australian road traffic crashes**, Accident Analysis and Prevention, Vol.36, N° 2, pp.239–248.

<sup>98</sup> El gráfico procede de: Sewell, R.A. (2010) **Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving An Erowid Science Review**, Erowid, y gráficos/datos adaptados de Portans I. et al. (1989) **Acute Tolerance to Alcohol: Changes in Subjective Effects Among Social Drinkers**, Psychopharmacology, Vol.97, pp.365–369; Cocchetto, D. M. et al. (1981) **Relationship Between Plasma Delta-9-Tetrahydrocannabinol Concentration and Pharmacologic Effects in Man**, Psychopharmacology, Vol.75, pp.158–164; y Huestis M. et al. (1992) **Blood Cannabinoids. I. Absorption of THC and Formation of 11-OH-THC and THCCOOH During and After Smoking Cannabis**, Journal of Analytic Toxicology, Vol.16, pp.276–282.

<sup>99</sup> US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) **Drugs and Human Performance Fact Sheets**. [www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs\\_web.pdf](http://www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf).

#### **Suero sanguíneo vs. sangre total**

Al considerar los límites de THC en sangre, es importante tener claro qué parte de la sangre se está proponiendo analizar, puesto que el análisis de distintos componentes de la sangre proporcionará distintos resultados.

La concentración de THC en sangre que se recoge sin eliminar ninguno de sus constituyentes (lo que se conoce como «*sangre total*») es aproximadamente la mitad de la detectada en el suero sanguíneo, la mezcla que resulta de eliminar los glóbulos rojos y blancos, junto con los factores de coagulación. En consecuencia, una concentración de THC de 5 ng/ml en sangre total equivaldría a una concentración de THC en el suero sanguíneo de aproximadamente 10 ng/ml.

Esta diferencia existe únicamente porque solo hay una cantidad relativamente pequeña de TCH capaz de ligarse a los glóbulos rojos de la sangre total, mientras que la mayoría está presente en el resto del fluido que constituye la sangre.

Las leyes *per se* vinculadas a los límites de THC tienen que tener esto en cuenta y especificar si lo que se recogerá para el análisis se trata de sangre total o suero sanguíneo.

### **3.1.5. Análisis de sangre**

El proceso actual de análisis de sangre también puede confundir el uso de los límites *per se* (véase el Cuadro, más abajo, para más información sobre por qué se debe analizar la sangre- en lugar de la saliva o la orina). Recoger muestras de sangre total o suero es un procedimiento médico invasivo que, generalmente, solo puede realizar legalmente el personal médico formado. También se han de transportar y almacenar las muestras en condiciones especiales de baja temperatura para impedir la degradación y evitar cualquier riesgo de infección.

Hay indicaciones tempranas de que un método alternativo de recoger muestras de sangre, el análisis de manchas de sangre seca (MSS), podría ofrecer una solución a este problema, puesto que es menos invasivo y proporciona resultados con un nivel de precisión que no difiere significativamente de los de los métodos tradicionales de análisis de sangre. El MSS usa la sangre capilar recogida de un dedo o el talón con un pinchazo, y puede ser realizado por personal no médico. Se seca una mancha de sangre total sobre una tarjeta a medida, que después se dobla y se deja secar a temperatura ambiente durante tres horas<sup>100</sup>.

Aunque el MSS tiene el potencial de ser un método más práctico de análisis de los niveles de THC en sangre en el campo, en la actualidad, los agentes de la ley no pueden recoger muestras de sangre en el escenario de manera oportuna, lo que significa que, a menudo, hay un retraso significativo entre el momento en el que se detiene al conductor y el momento en el que se le somete al análisis. Este retraso es problemático debido, una vez más, al complejo perfil farmacocinético del THC, lo que

---

<sup>100</sup> Se debate la posibilidad de emplear el MSS en las pruebas de drogas en carretera en: EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project**, pp.36-37.

significa que no es posible inferir con precisión el anterior nivel de incapacidad de un individuo de los resultados de una muestra de sangre tomada, posiblemente, hasta varias horas después<sup>101</sup>.

## **Análisis de drogas – distintos fluidos, distintos resultados**

### **Sangre**

El análisis de sangre se puede emplear para analizar la concentración de THC y sus metabolitos ya sea en sangre total o en suero sanguíneo, aunque el último contiene aproximadamente una concentración doble de THC que el anterior. Por lo tanto, si un conductor tiene una concentración de THC de 10 ng/ml en el suero sanguíneo, este tendría una lectura de THC de, aproximadamente, 5 ng/ml. Aunque se puede detectar la presencia de metabolitos en análisis de sangre durante semanas tras el consumo de cannabis, el THC se puede detectar durante un periodo menor de tiempo. En los consumidores ocasionales, se puede medir el THC en el suero sanguíneo durante 8-12 horas tras el consumo de cannabis<sup>102</sup>, con una ventana de detección que puede durar más en consumidores moderados y frecuentes – a veces hasta varios días<sup>103</sup>.

A pesar de los avances metodológicos prometedores en los análisis de sangre (véase Análisis de sangre, pág. 167), sacar sangre para el análisis es un procedimiento invasivo y solo debería ser realizado por profesionales médicos formados. Como los análisis de sangre son difíciles de administrar, generalmente solo se realizan tras un accidente de tráfico, en lugar de en inspecciones rutinarias. Los retrasos entre el momento en el que se detiene al conductor y el momento en el que se realiza el análisis de sangre también pueden complicar las mediciones de incapacidad.

Pese a estos fallos (así como la falta de consenso científico en cuanto a la concentración específica de THC en el suero sanguíneo correlacionada con la incapacidad), la NHTSA reconoce que: «*para intentar vincular concentraciones de drogas con la incapacidad del comportamiento, la sangre es, probablemente, el espécimen a elegir*»<sup>104</sup>.

### **Orina**

El análisis de orina es el método más empleado para las pruebas de drogas, sobre todo, en los lugares de trabajo. Pese a ser una forma relativamente no invasiva de análisis (aunque hay tradicionalmente ciertas cuestiones de privacidad en cuanto a las muestras recogidas bajo observación directa, etc.), las pruebas estándar de orina no sirven de mucho a la hora de aplicar las leyes para la conducción bajo los efectos del cannabis, pues solo se pueden identificar si el individuo ha consumido cannabis anteriormente – no si el individuo está incapacitado a causa del consumo de cannabis.

Esto se debe a que, en lugar de buscar THC, el análisis de orina solo busca la presencia de metabolitos de THC, que pueden tardar varias horas en ser detectables en la orina. Tal y como

<sup>101</sup> Wille, S. M. et al. (2010) **Conventional and alternative matrices for driving under the influence of cannabis**, *Bioanalysis*, Vol.2, Nº 4, pp.791–806.

<sup>102</sup> US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2013) **'Cannabis / Marijuana ( $\Delta$  9 - Tetrahydrocannabinol, THC)'**. [www.nhtsa.gov/people/injury/research/job185drugs/cannabis.htm](http://www.nhtsa.gov/people/injury/research/job185drugs/cannabis.htm).

<sup>103</sup> Karschner et al. (2009) **Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users?**, *Addiction*, Vol.104, Nº 12, pp.2041–2048.

<sup>104</sup> US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) **State of Knowledge of Drug-Impaired Driving**, Capítulo 3. [www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknwlegedrugs/stateofknwlegedrugs/pages/3Detection.html](http://www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknwlegedrugs/stateofknwlegedrugs/pages/3Detection.html)

ha declarado la NHTSA: «Este momento de detección es muy posterior a la ventana de intoxicación e incapacidad»<sup>105</sup>. Además, una vez entra en vigor el periodo de detección, dura tanto tiempo que los test de orina tienen un riesgo significativo de registrar falsos positivos.

#### Saliva

El análisis de saliva es rápido, no invasivo, y busca la presencia de «drogas parentales» (en este caso THC), en lugar de metabolitos. El análisis de saliva también detecta únicamente el THC hasta varias horas después de consumo, convirtiéndolo, por lo tanto, en un mejor indicador de consumo reciente y, por lo tanto, incapacidad. Pero mientras que estas ventajas implican que dichos test podrán usarse eficazmente en el futuro para medir la incapacidad relacionada con el cannabis, la precisión del análisis de la saliva es, actualmente, muy limitada. De ahí que un proyecto a gran escala de la UE que valoró nueve aparatos para el análisis local de saliva concluyó que ninguno se podía emplear para el examen de conductores a pie de carretera<sup>106</sup>. Uno de los problemas principales asociados al uso de dichos aparatos es que solo se secreta una cantidad mínima de THC en la saliva, haciendo que sea difícil de detectar. No obstante, en algunos países ya emplean los análisis de saliva aunque, como en el caso de Francia, dichos análisis son solo preliminares y la acusación se basa en los resultados de un análisis de sangre posterior.

Pese a estas cuestiones, se podría sostener que simplemente habrá que tolerar los límites *per se*, dada la amplia aceptación de su uso a la hora de legislar la conducción ebria. Dichos límites podrían ser ciertamente útiles en términos políticos, al menos a corto plazo, permitiendo a los legisladores y políticos demostrar que están tomando una línea dura con aquellos que conducen bajo la influencia de cannabis. Los límites *per se* también hacen que sea más fácil que la aplicación de la ley detecte y procese a dichos conductores y que la fiscalía los condene. Ninguno de estos argumentos constituye una justificación legítima para un sistema potencialmente injusto.

Las propiedades farmacológicas del cannabis presentan retos únicos que simplemente no existen con el alcohol (sobre todo, la posibilidad de detectar el THC durante un largo periodo de tiempo tras el consumo, mucho tiempo después de que haya pasado la incapacidad psicomotriz). Pero incluso si los legisladores deciden que merecen la pena algunas condenas de consumidores de cannabis no incapacitados para lograr carreteras más seguras, las evidencias actuales sugieren que los límites *per se* no son, en realidad, un medio eficaz de conseguirlo. El estudio de los estados de EEUU que han legalizado el cannabis para consumo médico y también aplican límites *per se* de THC no ha encontrado pruebas de que reduzca los accidentes de tráfico<sup>107</sup>.

Hay que aceptar que, aunque atractivos por su sencillez, los límites *per se* sencillamente no son apropiados como legislación que cubra todos los casos de conducción incapacitada por las drogas. Muchos fármacos psicoactivos – como diversos antidepresivos y ansiolíticos – provocan un nivel

<sup>105</sup> US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) **Drugs and Human Performance Fact Sheets**, p.9. [www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs\\_web.pdf](http://www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf)

<sup>106</sup> Verstraete, A. G. and Raes, E. (eds.) (2006) **Rosita-2 Project: Final Report**. [www.rosita.org/members/docs/Rosita2%20Final%20report%20May2006.pdf](http://www.rosita.org/members/docs/Rosita2%20Final%20report%20May2006.pdf)

<sup>107</sup> Rees, D. and Anderson, D. M. (2012) **Per Se Drugged Driving Laws and Traffic Fatalities**, IZA Discussion Paper N° 7048. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2189786](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189786)

mucho mayor de incapacidad que el asociado al THC<sup>108</sup> y, no obstante, ninguno está sujeto a límites *per se* de ningún tipo. Aplicar dichos límites sería poco práctico y, probablemente, arbitrario dadas las amplias variaciones en los efectos que pueden tener estas drogas en distintos consumidores.

### 3.1.6. Conducción bajo los efectos del cannabis

Es importante dejar claro que conducir incapacitado por el consumo de cannabis debería ser un delito sin importar el estatus legal de la sustancia (en términos de su producción, distribución o posesión). Pero aunque legalizar y regular el cannabis no altere la naturaleza fundamental del delito de CBIC, puede cambiar el contexto político en el que se trazan las respuestas al mismo. Es probable que se revisen las leyes de CBIC en todas las jurisdicciones a medida que tenga lugar la transición hacia mercados legalmente regulados (tal y como ha ocurrido en Washington y Colorado, por ejemplo). Los opositores a dichas reformas se han centrado, a menudo, en los riesgos de los crecientes accidentes por CBIC tras dicha transición<sup>109</sup>.

#### **Conducir incapacitado por el consumo de cannabis debería ser un delito sin importar el estatus legal de la sustancia (en términos de su producción, distribución o posesión)**

No obstante, el discurso emotivo y politizado que impregna esta cuestión implica que puede haber una mayor aceptabilidad de una posible tolerancia cero injusta o leyes umbral fijas *per se* para la conducción incapacitada por el cannabis, y un riesgo de sentencias desproporcionadamente duras para los infractores. Habrá que tener precaución para asegurar que dichas decisiones están movidas por la evidencia y no por imperativos políticos.

### 3.1.7. Recomendaciones para los legisladores

Dada esta serie de retos técnicos, y las tensiones entre ejercer un principio preventivo y el potencial de injusticia relacionada con la aplicación excesiva, realizamos la siguiente serie de recomendaciones para el posible aspecto de una legislación factible de aplicación en caso de CBIC. No obstante, se ha de tener en cuenta que los límites y complejidades de los sistemas legales de diversas jurisdicciones y las diferencias entre las mismas implican que es difícil realizar prescripciones legislativas aplicables en todas partes. De ahí que estas recomendaciones deban verse más como principios orientativos generales que como respuestas legislativas concretas y totales al problema de la conducción incapacitada por el cannabis.

- Una política justa y pragmática sería la centrada en torno a los estándares basados en efectos. Por lo tanto, más que por la simple presencia de cierto nivel de THC en la sangre u otros fluidos

---

<sup>108</sup> EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project**, p.21.

<sup>109</sup> Esto ocurre a pesar de haber algunas pruebas de que legalizar el cannabis puede reducir los accidentes de tráfico, puesto que la gente sustituye la droga por el alcohol, lo que conlleva menos conductores ebrios en la carretera. Véase: Rees, D. and Anderson, D. M. (2011) **Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption**, IZA Discussion Paper N° 6112. <http://ftp.iza.org/dp6112.pdf>

corporales, la incapacidad conductual ha de demostrarse para aplicar una sanción administrativa o criminal. No obstante, seguiría midiéndose la concentración de THC en sangre para permitir que la fiscalía establezca la reciente ingestión de cannabis. Por lo tanto, un test positivo funcionaría como prueba adicional de incapacidad, más que como un desencadenante automático para la aplicación de una pena.

- La prueba inicial de incapacidad y, por tanto, la causa probable requerida para un análisis de sangre posterior, idealmente derivaría de la falta de un test de sobriedad fiable y preciso que haya sido validado para el consumo de cannabis. Aunque algunos de estos test aún están muy verdes y requieren desarrollo, presentan una vía de investigación más prometedora y un objetivo más merecedor de inversión que una prueba de incapacidad basada en el análisis de fluidos corporales. También se pueden usar pruebas adicionales de incapacidad de una infracción en la conducción para apoyar la persecución.

- Aunque no se recomiendan los límites *per se*, son claramente una opción atractiva para los legisladores, dado que diversos estados de EEUU<sup>110</sup>, incluyendo Washington, han elegido implementarlos. A la luz de su atractivo, merece la pena animar a dichas jurisdicciones, que están dispuestas a aplicar dichos límites, a poner cuidado a la hora de establecerlas lo suficientemente altas como para no atrapar a los conductores no incapacitados. Por lo tanto, es importante que los legisladores y fiscales sean conscientes de la base de pruebas que están evolucionando en esta área, y se comprometan a ajustar la legislación en consecuencia. El uso de leyes *per se* de tolerancia cero tampoco se alienta.

### **3.1.7.1. Establecer el consumo reciente**

- Las pruebas demuestran que es probable que los consumidores frecuentes de cannabis tengan niveles residuales de THC en sangre mucho tiempo después de haber consumido cannabis y mucho tiempo después de que se haya disipado la incapacidad. Por lo tanto, el reto reside en establecer un límite de THC en sangre empíricamente sólido más allá del cual los fiscales puedan asumir razonablemente que el conductor ha consumido cannabis recientemente y que esta es, por lo tanto, la causa más probable de la incapacidad observada (más que, por ejemplo, la coordinación general escasa del conductor o un simple error humano).

- Cuantos más estudios y meta análisis se realicen, más claro será el panorama respecto al límite a establecer. En base a las mejores pruebas disponibles en la actualidad, parece que la fiscalía podría asumir razonablemente que un conductor que suspende un test de sobriedad y también muestra una concentración de THC de alrededor de 10 ng/ml en el suero sanguíneo estaba conduciendo incapacitado a causa del consumo reciente de cannabis. No obstante, dicho límite debería estar sujeto a una revisión regular, a la luz de los nuevos estudios.

---

<sup>110</sup> Por ejemplo, diversos estados que prohíben el cannabis o lo han legalizado para consumo médico, aplican límites cero o no cero.



- A la vista de descubrimientos consistentes de que el consumo de cannabis junto con el alcohol tiene un efecto aditivo en el riesgo de colisión, deberían considerarse límites más bajos de THC y alcohol en sangre por separado, cuando se detecten ambas sustancias.

### **3.1.7.2. Aplicación**

- Estas leyes, su aplicación y las penas por este tipo de delitos deberían definirse lo más claramente posible para evitar malentendidos entre los consumidores de cannabis y los agentes de la ley en torno a lo que se permite y lo que no.
- Las penas por los distintos delitos deberían estar determinadas por las jurisdicciones locales, empleando razonablemente como guía las sentencias equivalentes para la conducción bajo los efectos del alcohol. Habría que considerar garantizar la proporcionalidad de las sentencias y otorgar a los jueces la flexibilidad para tomar en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes con directrices claras. Deberían evitarse los mínimos obligatorios (están motivados políticamente, más que en base a la evidencia).
- Mientras que el consumo de medicamentos basados en cannabis no debería ser excusa para conducir incapacitado, podría ser un factor atenuante para decisiones sobre la condena y la sentencia por CBIC. Debería establecerse una orientación clara en este ámbito tanto para los consumidores de medicamentos de cannabis como para los jueces.
- También deberían tenerse en cuenta los márgenes de error que se han observado en los procedimientos de análisis de sangre (los mismos servicios de análisis forense deberían estar sujetos a análisis regulares para establecer la variabilidad con muestras idénticas (para servicio individual y entre servicios rivales). Estos parámetros de error tienen que estar bien incorporados en el marco de aplicación.
- La aplicación de estas leyes debería estar apoyada por campañas de educación pública que explican los riesgos, así como el funcionamiento de las leyes que lo regulan. Hay pruebas derivadas de las experiencias con el alcohol que muestran que dicha educación pública (apoyada por unas prácticas de aplicación bien entendidas y justas aunque vigorosas) es eficaz para reducir los accidentes relacionados. Si se hace bien, tal y como ocurrió con el alcohol, debería ser posible promover una cultura en la que la conducir bajo los efectos del cannabis se considera inaceptable. Los mensajes básicos (que naturalmente habría que adaptar para el público local o meta) podrían incluir:
  - Conducir bajo la influencia del cannabis aumenta el riesgo de lesión o muerte (para ti y el resto de los usuarios de la carretera).
  - Conducir bajo la influencia del cannabis es ilegal y puede conllevar sanciones graves.
  - Si estás consumiendo cannabis, trátalo como si fuera alcohol: establece un conductor designado o usa transporte público/taxi.
  - No permitas que tus amigos consuman cannabis y conduzcan.

- No es seguro que conduzcas y es probable que suspendas un análisis de sangre al menos durante las tres horas posteriores a fumar cannabis. Este periodo de inseguridad puede ser mucho más largo si has consumido mucho, si has comido comestibles de cannabis como brownies, o si has consumido cannabis con alcohol u otras drogas.

## ***3.2.- La interacción de los sistemas reguladores para el consumo médico y no médico del cannabis***

### **Reto**

- Hacer una distinción clara entre los retos políticos y reguladores asociados a los productos médicos y no médicos de cannabis, y asegurar que los procesos de investigación y de desarrollo legislativo paralelos y superpuestos se apoyan, en lugar de estorbarse.

### **Análisis**

- Las nuevas pruebas y el apoyo al cannabis médico han hecho que el cannabis sea menos amenazador a nivel político en muchas jurisdicciones y, combinados con la regulación del cannabis como «prueba de concepto», han ayudado a impulsar la reforma de la legislación del cannabis no médico.
- Perseguir los dos procesos de reforma a la par ha sido eficaz pero también conlleva algunos riesgos políticos.
- En el contexto de debates políticos muy politizados en torno al acceso al cannabis médico y a la regulación del cannabis no médico, las dos cuestiones se han visto inútilmente mezcladas y confundidas.

### **Recomendaciones**

- A menos que haya una razón específica para explorar la mezcla, es mejor separar, en la medida de lo posible, las cuestiones y la campaña política relacionada con la reforma de la legislación de cannabis no médico y las cuestiones relacionadas con los medicamentos basados en cannabis.
- Es importante dejar claro que este reporte no hacer recomendaciones sobre cómo regular los productos de cannabis médico.

El debate en torno al acceso al cannabis médico (o «medicamentos basados en cannabis», un término más útil puesto que incorpora una serie más amplia de productos) ha estado entrelazada durante mucho tiempo con el debate sobre la legalización y la regulación del cannabis para usos no médicos o recreativos. Lo mismo ocurre, aunque en menor grado, en cuanto a los numerosos usos potenciales del cannabis/cáñamo para la comida, el combustible, la tela, materiales de construcción, plásticos y demás.

Esta guía no hace consideraciones ni recomendaciones en torno a la legislación para medicamentos basados en cannabis (o productos industriales de cáñamo), excepto cuando está relacionado con los recientes avances de la legislación para el cannabis no médico. Estas son, sin duda, cuestiones importantes, pero constituyen un debate muy diferente; de hecho, el punto clave que queremos destacar es el énfasis en la separación.

Esto no desdeña en absoluto la cuestión. El consumo médico de cannabis tiene una larga historia y ha estado sujeto a una amplia investigación y, aunque las generalizaciones son difíciles (dada la serie de productos, las condiciones médicas que se tratan y la calidad de la investigación), esta base

considerable y creciente de evidencias muestra claramente cuántos medicamentos basados en cannabis se han establecido o los usos potenciales a la hora de tratar una serie de enfermedades médicas.

Siendo este el caso, es importante que la política, a menudo emotiva, en torno al cannabis no médico no interfiera con la investigación de los medicamentos basados en cannabis, ni con el acceso de doctor y paciente a ellos. Desafortunadamente, dicha interferencia ha tendido a caracterizar el periodo de la posguerra y, hasta este punto, hay un claro cruce entre ambas cuestiones.

En EEUU los debates sobre el cannabis médico y no médico se han entrelazado cada vez más ante el debate de la reforma sobre la legislación del cannabis, y algunos han acusado a los defensores del cannabis médico de tener la intención principal de normalizar y legalizar el cannabis para uso no médico. Naturalmente, no hay nada siniestro ni incoherente en apoyar la reforma en ambos frentes, y la mayoría de los grupos principales para la reforma del cannabis lo hacen, puesto que consideran que las cuestiones son mutuamente solidarias en dos formas clave.

En primer lugar, destacar algunos de los usos médicos beneficiosos del cannabis ha ayudado a hacerlo parecer menos amenazador a nivel social, debilitando el alarmismo de la «locura del porro» del pasado. Sin duda, esto ha ayudado a aumentar el apoyo a la reforma del cannabis no médico en cierto grado.

En segundo lugar, especialmente en EEUU (pero también en otras partes del mundo), los avances del cannabis médico han ayudado a progresar en la reforma del cannabis no médico, al demostrar cómo se puede producir y distribuir el cannabis de forma legal, de forma responsable y regulada. De hecho, esta guía ha hecho bastante uso de las lecciones de la producción y la distribución del cannabis médico regulado legalmente.

Pero con el progreso que estas dos áreas legislativas estrechamente relacionadas han ayudado a fomentar, también vienen los problemas conceptuales y los riesgos políticos.

Aunque es importante desafiar algunas de las históricas ideas equivocadas sobre los riesgos del consumo recreativo del cannabis, emplear los beneficios médicos del cannabis para hacerlo es un error conceptual inútil. El perfil de eficacia y riesgo de los medicamentos basados en cannabis para ciertas condiciones médicas tiene, en general, poca o ninguna relevancia para los riesgos que supone el cannabis para los consumidores recreativos. Son cosas bastante diferentes; mezclar ambas no resiste el escrutinio, y los defensores de la reforma pueden quedar vulnerables a la crítica al hacerlo.

Las lecciones de la regulación del cannabis médico que se pueden aplicar a la regulación del cannabis no médico son menos problemáticas, pero aún hay vulnerabilidades en este ámbito, y hay que tener cuidado al discutir las o implementarlas. Un reto es que, en ausencia de un marco legal internacional claro (o en EEUU, un modelo regulador federal), la implementación y la práctica de la regulación de cannabis médico ha variado de forma enorme, así que las generalizaciones son, normalmente, inútiles. Algunos modelos han demostrado de forma muy útil el aspecto que pueden tener la producción eficaz y controlada y la prescripción o la venta responsable. En otros lugares, la regulación del cannabis ha sido inadecuada y ha llevado a la comercialización excesiva y a las prácticas de venta y promociones irresponsables. Por lo tanto, cuando hablamos de aprender de los modelos de cannabis médico, es importante señalar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas

y los errores que se han observado. No deberíamos dudar en criticar la mala regulación o la venta irresponsable.

El hecho de que, en algunas jurisdicciones, una proporción de la provisión de cannabis médico se estuviera usando claramente de forma no médica es algo que hay que tratar con cuidado. Por otra parte, el resultado del cannabis producido, distribuido y consumido legalmente *de facto* puede verse como algo positivo, ya que todavía no ha tenido ninguna consecuencia desastrosa. Por otra parte, muchos estarán intrínsecamente incómodos ante la deshonestidad implicada; incluso si a menudo en broma, el debilitamiento de los sistemas reguladores de medicamentos y la posible amenaza a la honradez de la profesión médica es algo ante lo que muchos se ponen, comprensiblemente, a la defensiva. El debate sobre los medios y los objetivos quedará para la historia – dado que esta guía trata sobre cómo regular cannabis, solo estamos resaltando la cuestión como riesgo en el debate que se despliega, y como consideración para los legisladores a la hora de explorar las pruebas de lo que funcionaría mejor en sus jurisdicciones.

**Nuestra postura por defecto es que, a menos que haya un cruce específico entre las cuestiones relacionadas con el cannabis médico y no médico, en mejor mantenerlas separadas**

Nuestra postura por defecto es que, a menos que haya un cruce específico entre las cuestiones relacionadas con el cannabis médico y no médico, en mejor mantenerlas separadas. A medida que avanzan los modelos reguladores para ambos consumos de cannabis, este puede ser cada vez un reto menor en el futuro – y muchos de los problemas específicos pueden resultar, en gran parte, únicos en el ambiente político de EEUU y la evolución del debate en dicho país. En los Países Bajos, por ejemplo, donde el cannabis médico prescrito apareció inmediatamente en cuanto la droga se volvió legalmente disponible *de facto* a través del sistema de coffee shops, esto no es, comparado con EEUU, un problema político.

### **3.2.1. Servicio Terapéutico en los CSC**

Como hemos comentado anteriormente, los Clubes Sociales de Cannabis se enfrentan en su día a día al difícil reto de dar un servicio de calidad a numerosos usuarios que consumen cannabis como consecuencia de alguna dolencia o enfermedad que padecen y que es susceptible de ser tratada con cannabis.

Para hacer frente a tan delicada demanda, desde los CSC se ofrece un servicio de asesoría terapéutica en el que se recibe y orienta a los pacientes que, en muchas ocasiones han sido derivados de los servicios sanitarios públicos a las asociaciones.

El hecho de que el cannabis, pese a las innumerables evidencias científicas que lo avalan, sigue sin estar integrado en el sistema sanitario público pone en una situación muy delicada a los clubes que, si bien cuentan con profesionales sanitarios cualificados, siempre se encuentran con las dificultades propias de la falta de estandarización y regulación de este campo.

En este punto, la asesoría terapéutica sólo puede aspirar a ofrecer una información lo más exhaustiva y completa posible sobre el uso terapéutico del cannabis ofreciendo un asesoramiento y una asistencia personalizada para cada paciente que lo demande.

Este servicio está enfocado de forma general a aquellas personas que sufren alguna patología que, según la Asociación Internacional por el Cannabis como Medicamento, son susceptibles de tratar con cannabis. En ella se informa a los usuarios de los diferentes efectos, tanto positivos como negativos, que puede tener la ingesta de cannabis para tratar su dolencia. Asimismo se ofrece información sobre las distintas formas de usar el cannabis dependiendo de los casos individuales de cada uno de los pacientes.

Desde los Clubes se sabe que hay un número importante de pacientes que están consumiendo cannabis con finalidad terapéutica, lo cual tiene unos riesgos claros dado que la carencia de control médico y la variabilidad en principios activos de la planta -como no está permitida, tampoco está controlado y estandarizado el porcentaje de principios activos de la planta que se consume en el mercado- hacen muy difícil un control suficiente que permita una buena dosificación y un seguimiento de su uso.

Por eso, y con la intención de disminuir los riesgos asociados al consumo por parte de aquellos pacientes que libremente han decidido tomar cannabis con finalidades terapéuticas, el servicio terapéutico intenta facilitar información que minimice los daños asociados al consumo de la sustancia.

Desde este servicio ofrecido para los socios, se pretende dejar claro que se trata meramente de un punto de información en el que conocer qué alternativas existen a los tratamientos tradicionales de cada uno de los enfermos para paliar los efectos negativos de sus dolencias, pero nunca como sustitutivo de ningún otro tratamiento médico. Este servicio pretende continuar por estas líneas hasta que las autoridades sanitarias decidan dar un paso de normalización y asuman que la mejor manera de eliminar riesgos y controlar tanto la calidad de la planta como la salud de los pacientes es ubicándola en los circuitos sanitarios legalmente establecidos y bajo control médico y farmacéutico

### **3.3.- «Turismo cannábico»**

#### **Reto**

- Identificar y minimizar los posibles problemas asociados al comercio transfronterizo entre jurisdicciones con distintos enfoques reguladores para con el cannabis.

#### **Análisis**

- Un turismo de destino más tradicional relacionado con el cannabis es relativamente poco problemático y puede traer beneficios económicos para el destino.
- Un comercio transfronterizo más localizado entre jurisdicciones que han regulado legalmente el cannabis y aquellos que mantienen la prohibición del cannabis pueden presentar más problemas, pero es probable que sea un fenómeno a relativamente pequeña escala.
- Es probable que las respuestas de aplicación fronteriza sean caras, ineficaces y contraproducentes.
- Racionar las ventas y/o restringir el acceso al mercado solo a los residentes (con controles basados en afiliación o identificación) puede ayudar a moderar el comercio transfronterizo pero, si es demasiado restrictivo, puede incentivar un mercado criminal paralelo.

#### **Recomendaciones**

- El turismo cannábico es un problema que solo se puede solucionar legalizando y regulando el cannabis en ambos lados de una frontera.
- El modelo CSC presenta una clara solución al limitar la distribución de cannabis a personas socias residentes.
- En ausencia de esto, es un reto que no tiene solución evidente – las respuestas de los agentes de la ley empeorarán las cosas y, aunque la regulación localizada del mercado puede moderar el problema, es poco probable que lo elimine.
- Siendo realistas, es un problema a tolerar y gestionar de manera pragmática – debería centrarse en responder a cualquier daño social real que aparezca, en lugar de orientarse a los consumidores de cannabis mediante medidas punitivas.
- En su mayor parte, es probable que éste siga siendo un problema marginal y localizado, y no debería exagerarse en el debate legislativo.

Los opositores a la regulación del cannabis a menudo plantean el posible problema del «turismo cannábico», implicando frecuentemente que, tras la reforma, legiones de consumidores de otras jurisdicciones aparecerán en cualquier mercado recientemente legalizado, trayendo una serie de problemas sociales con ellos. Esta propuesta es generalmente imprecisa y, a menudo, inapropiada que roza el prejuicio contra los consumidores de drogas, los extranjeros, los jóvenes y, más generalmente, «la alteridad». No obstante, las experiencias con algunos modelos de regulación pioneros (el más evidente sería el de los Países Bajos), así como las experiencias con el alcohol y el tabaco, demuestran que hay posibilidad de que aparezcan verdaderos problemas cuando las jurisdicciones que comparten fronteras adoptan enfoques reguladores distintos en cuanto al mercado de las drogas, sobre todo, cuando la principal diferencia es legal vs. prohibido.

Al considerar este problema, en primer lugar, es importante intentar poner en perspectiva la escala probable de posibles retos. El cannabis ya es accesible de forma barata y fácil en la mayoría de las jurisdicciones a través del mercado ilegal. En este contexto, relativamente pocos consumidores de cannabis emplearían considerables recursos para viajar a jurisdicciones vecinas y, mucho menos, viajar aún más lejos, solo para comprar o consumir cannabis. De aquellos que lo harían, la experiencia de los Países Bajos sugiere que existen dos grupos bastante distintos, asociados a retos bastantes diferentes.

### **3.3.1. Turista de consumo inmediato**

Los primeros son aquellos que vienen atraídos por los coffee shops de los Países Bajos, principalmente en Ámsterdam. Para este grupo, la atracción no es el acceso a cannabis (la mayoría serán consumidores previos y tendrán acceso a la droga en casa), sino la novedad y el exotismo de los mismos coffee shops (para aquellos que nunca han experimentado una serie de productos de cannabis legalmente accesibles en un local autorizado), concretamente en el contexto de una vibrante y hermosa capital europea. Las encuestas sugieren que, aproximadamente, 1 de cada 3 visitantes de Ámsterdam visita un coffee shop durante su estancia, y aproximadamente 1 de cada 6 visita la ciudad específicamente por los coffee shops<sup>111</sup>. La cuestión es, entonces, cuáles son los costes y beneficios de este «turismo cannábico».

**El cannabis ya es accesible de forma barata y fácil en la mayoría de las jurisdicciones a través del mercado ilegal. En este contexto, relativamente pocos consumidores de cannabis emplearían considerables recursos para viajar a jurisdicciones vecinas**

El coste principal es la posible molestia social. No obstante, entre tantos visitantes, los problemas son marginales, con problemas que surgen, en gran parte, limitados a una zona contenida y gestionable del barrio rojo de la ciudad. De hecho, la mayoría de los problemas están más relacionados con el alcohol que con el consumo de cannabis. Los consumidores de cannabis pocas veces son violentos, y estos «turistas cannábicos», si se les puede llamar así, son solo visitantes temporales que se quedan, como mucho, unos días.

El beneficio evidente de dicho turismo es el aumento de ingresos, no solo para los coffee shops de cannabis, sino que también para los hoteles, las tiendas, los restaurantes y otros negocios que componen la economía turística local. Estos ingresos son considerables y explican por qué las autoridades de Ámsterdam se han resistido a la imposición del programa «*wietpas*» solo para residentes (véase más abajo). Para ellos, el turismo cannábico no es un problema, es un beneficio. Se puede hacer una comparación con formas similares de «turismo de drogas» legal como los tours por la famosa fábrica de cerveza de Heineken de Ámsterdam, las destilerías de whisky escocesas, o los viñedos del Valle del Rin. De hecho, las comisiones de turismo promocionan rutinariamente las ciudades en bases a sus locales de bebidas. Una vez más, no es la droga en sí la atracción principal (la gente puede comprar Heineken o vinos del Valle del Rin en sus supermercados locales, igual que los

---

<sup>111</sup> Amsterdam Tourism and Convention Board (2012) **Amsterdam Visitors Survey 2012**.

[http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB\\_Amsterdam\\_Bezoekersonderzoek\\_\\_2012/magazine.html#/spreadview/0/](http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB_Amsterdam_Bezoekersonderzoek__2012/magazine.html#/spreadview/0/)



turistas de los coffee shops pueden comprar cannabis en las esquinas de su calle), sino el ambiente cultural.

### **3.3.2. Turista que vuelve con cannabis**

La segunda y potencialmente más problemática forma de turistas de cannabis es aquella que cruza fronteras entre jurisdicciones prohibicionistas y legalizadoras de cannabis con el único propósito de obtener la droga. Una vez más, los Países Bajos proporcionan un ejemplo útil de este fenómeno con compradores que vienen de países vecinos (sobre todo, Bélgica, Alemania y Francia) solo para comprar cannabis en los coffee shops y volver a casa. Este proceso se ha visto facilitado por la naturaleza de la Unión Europea, que implica que los controles fronterizos son simbólicos o directamente inexistentes.

Una vez más, hay que poner en perspectiva la dimensión de este problema. La ventaja de poder comprar cannabis de un coffee shop holandés en lugar de hacerlo en un mercado ilegal local de Bélgica o Alemania tiene sus límites: la gente solo estará dispuesta a viajar hasta cierto punto, sobre todo, dadas las restricciones de venta (5 gramos) por parte de cada vendedor. Por lo tanto, el fenómeno se limita, en gran parte, a aquellas ciudades holandesas que tienen coffee shops junto a la frontera, como Maastricht, y la zona de la que proceden los turistas extranjeros no se adentra mucho en el continente europeo.

Tampoco deberían exagerarse los problemas creados para estas ciudades. En algunos casos, las quejas han sido bastante provincianas (como la falta de lugar para aparcar en el centro de la ciudad a causa del gran número de visitantes a los coffee shops). También ha habido problemas con algunos traficantes agresivos sin licencia que, viendo la oportunidad de mercado, han gravitado hacia estos lugares para vender a visitantes transfronterizos fuera de los límites del sistema del coffee shop – por ejemplo, en las áreas de descanso de las principales carreteras entre la frontera y los coffee shops de las ciudades de destino. A pesar del dinero que contribuyen dichos visitantes a través de las ventas en los coffee shops, el hecho de que la mayoría compre cannabis y se vaya reduce los beneficios económicos locales (en comparación a los turistas más convencionales que visitan los coffee shops de Ámsterdam, por ejemplo).

### **3.3.3. Experimento “pase verde”**

Como respuesta a este problema, el gobierno holandés ha introducido el programa «wietpas», que requiere que el acceso a los coffee shops se restrinja a los residentes de los Países Bajos. No todos los municipios con coffee shops han implementado esta política. De hecho, Ámsterdam ha elegido no hacerlo. Allá donde se ha implementado el programa, e incluso en los lugares en los que la cantidad total de visitantes que van a comprar cannabis se ha reducido, ha habido muchos más problemas de molestias sociales relacionadas con los traficantes callejeros que han llegado para vender a los visitantes que ya no tienen acceso a los coffee shops. Claramente, parte del problema del wietpas, además de la dimensión abiertamente política del proceso de toma de decisión, es que fue un intento de rediseñar una «solución» en un mercado ya asentado. En lugar de eliminar el mercado, lo ha desplazado de las instalaciones autorizadas y fiscalizadas a los mercados callejeros ilícitos.

El pueblo de Venlo, en el sur de los Países Bajos, tomó la decisión de poner algunos coffee shops más cerca de la frontera, situándolos en una zona menos residencial. Esto redujo considerablemente los niveles de molestia social causados por los turistas de drogas. Maastricht ya ha tenido planes de hacer lo mismo, mientras que en algunos barrios de Ámsterdam, los coffee shops emplean personal en la calle para minimizar los disturbios públicos.

### **3.3.4. Modelo uruguayo y CSC**

En cambio, es poco probable que el modelo de regulación de cannabis de Uruguay o en el modelo propuesto desde los CSC, permita que surjan dichos problemas. Por ejemplo, desde el principio, no habrá expectativas de los visitantes transfronterizos de tener acceso al nuevo mercado legal (la situación seguiría siendo básicamente la misma para ellos). Además, un sistema de accesibilidad racionada a través de las farmacias autorizadas, como es el caso uruguayo, es mucho más funcional e intrínsecamente menos atractivo para los posibles visitantes que el sistema holandés de coffee shops.

En el caso de los Clubes Sociales, la entrada a participar de sus cultivos es difícilmente aplicable para un turista. Primero, porque para acceder a estos locales y participar de sus cultivos, hay que ser obligatoriamente socio. Para ser socio, lo primero es que otra persona asociada debe avalarte, algo complicado para un turista que acabe de llegar a la ciudad y no conozca a nadie. Asimismo, otro de los requisitos es ser residente en España. Por último, desde el momento en el que un usuario se asocia, hasta que puede retirar cannabis, existe un período de cadencia de unos 15 días, en los que probablemente, un turista ya haya terminado sus vacaciones.

Por último, habría que tener en cuenta que el modelo CSC nace para dar una respuesta, desde la prevención de riesgos y la salud pública, a los usuarios de comunidades locales, nunca con el fin de promocionar o incitar al consumo a otros usuarios, algo que lo diferencia de otros modelos regulativos.

### **3.3.5. EEUU**

Queda por ver la dimensión de los problemas en EEUU, con el turismo de otros estados a Washington y Colorado, pero es probable que suponga un desafío mayor. No solo hay poblaciones fronterizas mayores con las que lidiar y relativamente pocos controles de fronteras, sino que además los no residentes pueden acceder a los mercados (aunque en Colorado, las ventas a los no residentes se limitan a un volumen menor de no más de un cuarto de onza en una única transacción), y los mismos mercados serán mucho más sofisticados en términos de productos disponibles.

Se han observado problemas similares en las fronteras entre jurisdicciones que mantienen la prohibición del alcohol y aquellas que no lo hacen, y la realidad es que se puede hacer relativamente poco para reducirlos. El análisis de costes y beneficios de enseñar a los agentes de aduanas fronterizos a emplear respuestas cada vez más severas no parece mejor que las respuestas de aplicación que se han dado históricamente a los mercados de drogas. Sería caro, lo más probable es que la interdicción sea como mucho marginal, y habría diversos efectos negativos (sobre todo, la

expansión contraproducente de la criminalización de pequeños consumidores y compradores). En el contexto de las fronteras de los estados de EEUU o la UE, también podría representar un cambio dramático en la naturaleza de lo que, en la actualidad, son fronteras muy abiertas, con mayores impactos culturales y económicos.

En conclusión, este es un problema relativamente marginal, pero que es inevitable mientras siga la prohibición del cannabis en algunas jurisdicciones. La solución evidente – por fin una verdadera bala de plata – es, naturalmente, legalizar y regular ambos lados de la frontera. Hasta que esto ocurra, un nivel de tolerancia pragmática combinado con coordinación transfronteriza y la regulación inteligente de los mercados emergentes ayudará a moderar cualquier problema.

### **3.4.- El cannabis y los tratados de las Naciones Unidas para las drogas**

#### **Retos**

- Afrontar los dilemas políticos y de procedimiento a la hora de reformar el sistema internacional anticuado, inflexible y contraproducente para el control de las drogas para hacerlo «apto».
- Sopesar las ventajas y desventajas de las distintas vías de acción en el contexto de las prioridades nacionales y geopolíticas de cada jurisdicción.
- Diseñar un nuevo sistema internacional enraizado en los principios centrales de seguridad, desarrollo y derechos humanos de la ONU que sea suficientemente flexible para permitir la innovación nacional; capaz de regular el comercio internacional y los intereses empresariales para asegurar la seguridad, la protección de los menores, los derechos laborales y otras preocupaciones; y capaz de equilibrar las preocupaciones nacionales y las prioridades con las responsabilidades para con los países vecinos.
- Negociar un panorama político bien diferenciando en el que algunos miembros de la comunidad internacional sigan comprometidos con las prohibiciones punitivas, mientras que otros estén dispuestos a explorar modelos reguladores alternativos.
- Tomar acciones unilaterales para reformar la legislación del cannabis a nivel nacional antes de la reforma internacional (que puede requerir la denuncia o la violación constante de los convenios de drogas de la ONU), identificando los posibles riesgos políticos, y el cuidadoso análisis legal necesario, la claridad, y la transparencia de objetivos y justificaciones que hará falta.

#### **Análisis**

- La historia de los controles internacionales de cannabis es la historia de la inclusión apresurada de la droga en el sistema internacional para el control de drogas al inicio del siglo pasado. Esto se vio motivado por una serie de objetivos políticos tangenciales o sin relación alguna con la comprensión de la droga y su consumo. En consecuencia, muchos países que, en aquella época, no experimentaban problemas relacionados con el cannabis aprobaron el sistema desde una posición de experiencia o información limitadas.
- Ahora hay una necesidad urgente de reforma basada en la evidencia del sistema internacional de control de cannabis, para reflejar realidades actuales de manera específica: el contraproducente fracaso a largo plazo de los modelos prohibicionistas, los mercados globales de cannabis en expansión y la aparición de modelos de regulación de mercado reales o *de facto* en múltiples jurisdicciones.
- Seguirá haciendo falta un sistema de control internacional para supervisar el comercio y los problemas legales a medida que aparezcan en un ambiente postprohibición. Hace falta la reforma del sistema internacional para permitir flexibilidad que permita a los estados, o a los grupos de estados, explorar modelos de regulación.
- Hay diversos mecanismos formales por los que se pueden reformar los tratados de control de drogas: se pueden modificar, enmendar o finalizar formalmente; pueden caer en la irrelevancia y el desuso; y/o pueden verse reemplazados por nuevos tratados.
- Las reformas de cannabis y las reformas más trascendentes a nivel de sistema tendrán que ser impulsadas por un grupo o grupos de estados con pensamientos similares que presionen de manera colectiva por el cambio (el escenario «Pathways» de la Organización de Estados

Americanos proporciona una plantilla realista de lo que puede llegar a ser).

- La acción estatal individual ya está desafiando el sistema y llevando el debate sobre la reforma a un nivel multilateral.
- Hay una serie de mecanismos mediante los cuales pueden proceder dichas reformas en cada estado:

- **«Deserciones suaves»**, que son permisibles dentro del marco legal actual, con poca crítica política. No obstante, tienen un alcance limitado. Estos incluyen la despenalización, que siempre ha estado permitida bajo los convenios, y otras iniciativas como los coffee shops y los clubs sociales de cannabis (el estatus de los cuales está menos claro bajo la letra de los convenios, pero que han estado funcionando con éxito en una serie de países durante muchos años), sugiriendo una práctica constante de aceptación.

- **«Deserciones fuertes»**, que requieren retirarse de o violar abiertamente los tratados. Un mercado legalmente regulado de cannabis no está permitido bajo el marco legal internacional actual. Se ha de dar dicho paso con cuidado, puesto que hay posibles ramificaciones para las relaciones internacionales y bilaterales y la legislación internacional. No obstante, el coste político de las deserciones está disminuyendo a medida que más estados exploran las reformas (sobre todo EEUU)

- Parece haber una creciente resignación entre los legisladores de alto nivel y los organismos de la ONU en cuanto a que pronto «hay que hacer algo» respecto a las reformas de cannabis. Dichas discusiones están inevitablemente entretejidas e impulsan el debate en torno a la necesidad de reformas en el sistema global de control de drogas, puesto que se aplica a otras drogas, así que es importante no ver la reforma del cannabis de forma aislada.

### **Recomendaciones**

- Los estados que están considerando un sistema legalmente regulado para el cannabis tendrán que sopesar las ventajas y desventajas legales y políticas de las distintas opciones en el contexto de sus propias prioridades nacionales y geopolíticas. El panorama geopolítico de este debate está cambiando rápidamente.
- Cuando se considere necesario violar un tratado, los estados deberán ser abiertos y transparentes al respecto, con una llamada clara al diálogo entre los partidos del estado y las agencias competentes para resolver la cuestión.
- Ante la retirada de o la violación directa de tratados, los estados deberían considerar mantener un compromiso de adherirse voluntariamente a otros aspectos del marco del tratado, y garantizar que las reformas están contenidas dentro de la jurisdicción nacional.
- Es preferible que los estados sigan un camino que no implique conflictos con la legislación internacional. Esto implicaría que los estados al menos intenten emplear mecanismos establecidos para reformar los tratados en primer lugar (impulsando útilmente la cuestión hacia el orden del día de alto nivel – incluido mediante el mecanismo de una conferencia de estados), incluso si finalmente no tiene éxito.
- Para acciones unilaterales, denunciar un tratado evita constantes violaciones no deseadas de la legislación internacional, pero tiene otros costes políticos.
- Las consideraciones políticas pueden exigir que algunos estados decidan permanecer dentro del sistema, pero violándolo en cuanto a sus reformas de cannabis. Será importante que los motivos para realizar tal acción sean claros, y hagan referencia a los beneficios previstos para la salud y el bienestar de una población concreta.
- Un posible plan de acción es la denuncia seguida de re-adhesión con una reserva sobre el cannabis. Las opiniones sobre su accesibilidad legal difieren, puesto que el único precedente es la denuncia y la re-adhesión de Bolivia con una reserva para la coca, lo que tuvo una serie de similitudes clave. Puesto que esto es, básicamente, territorio legal inexplorado, es posible que haga falta un intento para probar su viabilidad para el cannabis. Incluso si dicho intento fracasa, puede fomentar de manera útil un debate más amplio y apresurar procesos de

reforma multilaterales.

- Estas reformas pueden y deberían ir en paralelo al compromiso público activo y de alto nivel y a la defensa de reformas de sistema a largo plazo. Esto será inevitablemente más eficaz si una coalición de estados con ideas similares para la reforma pueden trabajar juntos en foros multilaterales fundamentales – apoyados por voces clave de la sociedad civil y agencias competentes de la ONU cuyo trabajo se ve influido por las drogas y los mercados ilegales de drogas.

### 3.4.1. Introducción

El sistema internacional para el control de las drogas, en forma de tres convenios de la ONU para las drogas (1961, 1971 y 1988), presenta un reto para cualquier jurisdicción que busca explorar mercados regulados de cannabis. Obligatorios bajo la legislación internacional, los convenios representan un consenso establecido hace mucho tiempo que prohíbe específicamente la regulación de mercados de cannabis para cualquier otro objetivo que no sea médico o científico.

A medida que los avances en la legislación del cannabis han ido debilitando este consenso (con los recientes pasos de legalización de Uruguay y EEUU como punto de inflexión), ha saltado a la palestra la cuestión sobre cómo deberían los estados enfrentar el desafío que representan los tratados. Este apartado expone las opciones clave para reformas multilaterales de los tratados, y las opciones de acciones unilaterales por parte de cada estado, y cómo interactúan ambas.

Los desafíos a los dogmas prohibicionistas subyacentes de los tratados de drogas son un fenómeno relativamente nuevo y, como tal, representan un territorio casi inexplorado para la reforma de la legislación de las drogas. En consecuencia, sigue habiendo incertidumbres considerables en torno a los tecnicismos legales y las repercusiones políticas de algunas líneas de acción. Reflejando esto, destacamos lo que se conoce para cada opción, en lugar de hacer recomendaciones demasiado específicas. Cualquier jurisdicción, o grupo de jurisdicciones, que se enfrente a esta cuestión tendrá que sopesar los pros y contras de distintos planes de acción en el contexto de sus propias prioridades nacionales y geopolíticas.

Existe una tensión evidente entre, por una parte, el respeto hacia la legislación internacional y la conservación de un sistema de tratados más amplio construido en base al consenso, y, por otra, la necesidad de desafiar una estructura legal fracasada de maneras que debilitan inevitablemente el consenso. No hay respuesta fácil a esto, y el cambio implicará inevitablemente disputas políticas y diplomáticas que la mayoría desearía evitar. Sin embargo, un número creciente de estados ha sopesado los costes de la prohibición ante los beneficios de la regulación legal, y están dispuestos a soportar los costes políticos (aunque estos se estén reduciendo rápidamente) implicados en el cambio de enfoques legislativos.

Es importante enfatizar que no hay leyes escritas en piedra, y que todos los tratados contienen mecanismos para su reforma. De hecho, la capacidad de reformar leyes es una clave para mantener su viabilidad, relevancia y eficacia. Un proceso de reforma del sistema internacional para el control de las drogas para permitir más flexibilidad para que las jurisdicciones exploren alternativas a la prohibición es fundamental si el sistema ha de sobrevivir y ser «apto» en el futuro.

### 3.4.2. Antecedentes de los controles internacionales de cannabis

La historia de cómo el cannabis se incluyó en el sistema internacional para el control de drogas tiene importantes implicaciones para saber cómo se desarrollará la política en el futuro<sup>112</sup>. Al inicio del pasado siglo, los patrones de consumo de cannabis se parecían poco a la omnipresencia que tiene la droga hoy en día – y en consecuencia, el conocimiento y la preocupación sobre el cannabis como cuestión legislativa estaba altamente localizada. Cuestiones más urgentes sobre cómo lidiar con los mercados emergentes de productos opiáceos y de cocaína dominaban el debate internacional (pronto se formalizaría dentro de la Liga de Naciones, la antecesora de las Naciones Unidas). El cannabis se introdujo en estas discusiones en la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1912, solo a causa de la presión de una pequeña cantidad de países con preocupaciones relacionadas con los mercados de cannabis del norte de África, entre los que predominaba Egipto.

Mientras que este esfuerzo inicial no consiguió que el cannabis entrara dentro de los controles internacionales, la cuestión se volvió a discutir de nuevo en la segunda Convención Internacional del Opio de 1924 en Ginebra, a instancias de Sudáfrica, que había prohibido el cannabis (o «*dagga*») entre los inmigrantes indios en la década de 1870, extendiendo la prohibición a nivel nacional en 1922.

Durante este periodo hubo, de hecho, una variedad de respuestas políticas al cannabis en todo el mundo. Estas incluyeron experimentos tempranos con la prohibición en y alrededor de Egipto<sup>113</sup>, así como esfuerzos precoces para regular los mercados legales en la India, Marruecos y Túnez. En relación a la experiencia de la India, también había habido un análisis de la legislación extraordinariamente detallado y matizado en forma de **Reporte de la Comisión de Drogas de Cáñamo Indias** de 1895, con siete volúmenes y 3.281 páginas, encargado por el Parlamento del Reino Unido. Es sorprendente lo mucho que se parecen muchas de las recomendaciones de la Comisión, incluso escritas hace 118 años, al razonamiento expuesto en este libro:

*1.- La prohibición total del cultivo de la planta de cáñamo para narcóticos y la fabricación, venta o consumo de las drogas derivadas de la misma no es ni necesaria ni conveniente, teniendo en cuenta los efectos establecidos, el predominio del hábito de consumo, el sentimiento social y religioso al respecto, y la posibilidad de que lleve a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o narcóticos que puedan ser más nocivos.*

*2.- La política por la que se aboga es la del control y la restricción, dirigida a suprimir el consumo excesivo y restringir el consumo moderado dentro de unos límites.*

*3.- Los medios a adoptar para lograr estos objetivos son:*

*a) tributación apropiada;*

*b) prohibir el cultivos, excepto bajo licencia, y centralizar el cultivo;*

---

<sup>112</sup> Véase Lectura adicional, p.231.

<sup>113</sup> Quizá, la primera prohibición punitiva del cannabis fue una pena de prisión de tres meses impuesta por Napoleón a sus soldados en 1800, tras la invasión de Egipto, por temor a que provocara la pérdida de espíritu de lucha. El cultivo, la importación y el consumo de «*hashish*» se prohibió en Egipto en 1868, y en algunos vecinos cercanos, incluido Grecia en 1890, que también tenía elevados niveles de consumo.

c) *limitar la cantidad de tiendas;*

d) *limitar el tamaño de la posesión legal... el límite de la posesión legal [de Ganja y charas] o cualquier preparado o mezcla de la misma [sería] 5 tolas (aproximadamente 60 gramos) de Bhang, o cualquier preparado o mezcla del mismo, un cuarto de ser (un cuarto de litro)<sup>114</sup>.*

No obstante, el cuidadoso análisis de la Comisión India del Cáñamo no entró en las deliberaciones de la Convención de Opio de Ginebra de 1924, no mencionada ni por el representante del Reino Unido. En su lugar, las discusiones se vieron impulsadas por el delegado egipcio de línea dura que aseguraba que el cannabis era «al menos tan perjudicial como el opio, si no lo era más», y que «la proporción de casos de locura [en Egipto] causados por el uso de hachís varía entre el 30 y el 60 %. Si no se incluyera en la lista de drogas controladas junto al opio y la cocaína, dijo, «se convertiría en una terrible amenaza para todo el mundo»<sup>115</sup>. Su ardiente retórica causó revuelo entre los demás delegados con poco o ningún conocimiento de la droga. Aunque se evitó el impulso egipcio de la prohibición total (sobre todo por los esfuerzos del Reino Unido, los Países Bajos y la India), finalmente se incluyeron los primeros controles internacionales de cannabis (prohibición de exportación a países donde era ilegal) en la Convención Internacional del Opio de 1925.

El cannabis también se había convertido en un problema cada vez mayor en los Estados Unidos durante los años 20, estrechamente asociado a actitudes hostiles hacia la mano de obra mexicana y su consumo de «marihuana». Esta xenofobia creciente combinada con los sentimientos prohibicionistas/de sobriedad de la época impulsaron movimientos hacia prohibiciones a nivel estatal, federal e internacional en 1937 y 1961, respectivamente. El destino político de los controles internacionales de cannabis se garantizó de manera eficaz cuando EEUU entró en la pelea a mediados de los 30, empuñando decisivamente su poderío de superpotencia global para asegurar el resultado prohibicionista que deseaba. El enfoque político adoptado por la figura central de Harry J. Anslinger, que dirigió la recientemente formada Oficina Federal de Narcóticos desde 1930 hasta 1962, se ve reflejado en el lenguaje que adoptaba a menudo en público – incluso más extremo que el de sus antecesores egipcios y su «locura del porro». En 1937, ante la Cámara de Representantes, declaró:

*«La mayoría de los fumadores de marihuana son negros, hispanos, músicos de jazz y artistas. Su música satánica está impulsada por la marihuana, y que las mujeres blancas fumen marihuana hace que quieran tener relaciones sexuales con negros, artistas y otros. Es una droga que provoca locura, criminalidad y muerte — la droga más provocadora de violencia en la historia de la humanidad.»<sup>116</sup>*

Tras la 2ª Guerra Mundial, bajo la dirección de Anslinger, EEUU consolidó su poder hegemónico sobre el emergente marco internacional para el control de drogas bajo las Naciones Unidas y, durante los 50, comenzó a darse forma a una «única nueva convención» para consolidar los, ahora numerosos, acuerdos para el control internacional de drogas. Estas dinámicas se vieron fuertemente

---

<sup>114</sup> «Ganja» es un término usado para el cannabis, «charas» es un tipo de resina de cannabis, y el «bhang», de menor potencia, es un preparado de las hojas y los cogollos del cannabis, que a menudo se consumía en una bebida.

<sup>115</sup> UNODC (2009) **A century of international drug control** pp.54–55. [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf)

<sup>116</sup> Citado en: Gerber, R. (2004) **Legalizing Marijuana : Drug Policy Reform and Prohibition Politics**, Greenwood Press, p.9.



influidas por la narrativa hiperbólica en torno al papel del cannabis en el fomento del crimen, la violencia y la locura, impulsada por Anslinger y sus principales aliados, incluyendo al influyente Secretario del Comité de Expertos de la OMS sobre las Drogas Responsables de Causar Adicción, Pablo Osvaldo Wolff. Los escritos de Wolff insistían en la hipérbole y tenían pocas pruebas. Según uno de los panfletos de Wolff, el cannabis «cambia a miles de personas hasta convertirlas en poco más que escoria humana», por lo tanto: «debería suprimirse este vicio a toda costa». El cannabis se catalogó como «la hierba del crimen brutal y el infierno en llamas», y «un demonio exterminador que ataca ahora a nuestro país».<sup>117</sup>

Surgieron otras voces que desafiaban parte de esta retórica anti cannabis – principalmente, el informe de «*La Guardia*» de 1944<sup>118</sup> (para el que, de hecho, el panfleto de Wolff anteriormente mencionado fue una respuesta). Este informe fue encargado por el alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia, para proporcionar un análisis científico imparcial del consumo de cannabis de la ciudad, sobre todo, entre sus poblaciones negra e hispánica. Fue el resultado de un estudio de cinco años por parte de un comité interdisciplinario compuesto de médicos, sociólogos, psiquiatras, farmacéuticos y funcionarios municipales de salud. Desafiaba muchos de los argumentos predominantes en torno al cannabis y la adicción, el crimen y la violencia, diciendo que:

*«No hay relación directa entre los crímenes violentos y la marihuana... la marihuana en sí misma no tiene un efecto estimulante específico en cuanto al deseo sexual.»*

y que:

*«El consumo de la marihuana no conlleva la adicción a la morfina, la cocaína o la heroína.»*

No obstante, las voces científicas y pragmáticas como la Comisión India del Cáñamo y el informe *La Guardia*, basados en el análisis de pruebas más objetivas, se vieron progresivamente reprimidas y marginalizadas por las ideologías y los planes políticos de EEUU y otros. Finalmente, esto provocó que el grupo prohibicionista ganara la inclusión del cannabis, junto a la heroína y la cocaína, en la Convención Única de la ONU de 1961. Se estimó que el cannabis no tenía valor médico – colocado en el programa IV más estricto, que requiere a los firmantes que «prohíban la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o consumo de cualquier de estas drogas, excepto pequeñas cantidades que puedan ser necesarias para informe médico o científico».

### 3.4.3. Lecciones y vías de progreso

Una importante observación en este proceso es que la gran mayoría de firmantes en esta convención sabía poco sobre el consumo del cannabis o de la legislación durante las décadas en las que se formuló el marco prohibicionista. Los estados aceptaban la argumentación proporcionada por aquellos que abogaban por una prohibición absoluta, o se negaban a gastar capital político

---

<sup>117</sup> Goode, E. (1970) **The Marijuana Smokers**, pp.231–32, Basic Books. [www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html](http://www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html)

<sup>118</sup> LaGuardia, F. (1944) **The La Guardia Committee Report**, Nueva York: EEUU. Resumen aquí: [www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/](http://www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/) Texto completo aquí: <http://hemphshare.org/wp-content/uploads/2012/12/laguardia.pdf>

resistiéndose a este resultado en torno a un asunto que, en la época, era una preocupación marginal como mucho. Hubo cierta disensión limitada (sobre todo de la India, en relación a preparados «bhang» de cannabis de menor potencia), pero solo sirvió como influencia moderadora menor para algunos detalles.<sup>119</sup>

También es importante recordar que las dinámicas políticas que provocaron la prohibición global total del cannabis no solo tuvieron lugar casi siempre a puerta cerrada, sino que también lo hicieron en un periodo de tiempo (entre 50 y 100 años atrás) en el que el panorama social, político y cultural no se parecía casi nada al del mundo en el que vivimos hoy en día. El consumo de cannabis ha crecido dramáticamente desde entonces – la UNODC calcula, probablemente de forma conservadora, que alrededor de 180 millones de personas lo consumen en todo el mundo<sup>120</sup> – incluyendo muchos lugares en los que no existía o existía muy poco consumo de cannabis en 1961.

El fracaso a largo plazo del objetivo declarado de la prohibición del cannabis de erradicar la droga, combinado con las graves y crecientes consecuencias negativas «no intencionadas»<sup>121</sup> que han tenido lugar a consecuencia del intento de hacerlo implican que, hoy en día, la ignorancia ya no puede proporcionar una excusa para explorar alternativas a la prohibición. Hay una necesidad urgente de reformar más ampliamente el marco internacional para el control de las drogas y renegociar sus instrumentos legales, para hacerlo «adecuado». Tal y como hasta el director del UNODC ha declarado:

*«Hay, sin duda, un espíritu de reforma en el aire, para adecuar las convenciones [de la ONU para las drogas] y adaptarlas a la realidad, en base a que esta es considerablemente distinta a la del momento en el que se redactaron.»<sup>122</sup>*

Es probable que el motor de dicha renegociación sea la reforma para permitir experimentos con modelos de regulación legal de mercado, pero es importante dejar claro que las reformas de cannabis no operan aisladas. De hecho, es probable que constituyan el desafío al sistema que precipite una reorientación estructural más amplia en cuanto a cómo se gestionan los mercados de drogas en distintas sociedades a nivel internacional.

### **El reto es reformar la infraestructura internacional del control de drogas para eliminar barreras a estados o grupos de estados, sin destruir la estructura completa**

El reto es reformar la infraestructura internacional del control de drogas para eliminar barreras a estados o grupos de estados que exploran modelos de regulación para algunas drogas actualmente

---

<sup>119</sup> Curiosamente, la cuestión del «bhang» llevaron a dejar las hojas y las semillas de la planta de cannabis fuera de la convención de 1961, que solo hace referencia a los capullos en flor (o cogollos, tal y como se conocen más comúnmente). Esto plantea la posibilidad, aunque sea poco práctica, de que otros países puedan, en teoría, producir, vender y consumir legalmente productos de cannabis derivados de las hojas, si se retiran los cogollos.

<sup>120</sup> UNODC (2013) **2013 World Drug Report**.  
[http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf)

<sup>121</sup> Rolles, S. et al. (2012) **The Alternative World Drug Report, the Count the Costs Initiative**.  
<http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

<sup>122</sup> Costa, A. (2008) **Making drug control “fit for purpose”: Building on the UNGASS decade**, UNODC.  
[www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf)

ilícitas, sin destruir la estructura completa, buena parte de la cual es, sin duda alguna, beneficiosa. Por ejemplo, la regulación del comercio internacional de fármacos es de importancia vital – y tiene implicaciones obvias para los medicamentos basados en cannabis en el futuro. Es más, el consenso y el propósito conjunto tras la necesidad de afrontar los problemas asociados al abuso de drogas que las convenciones representan también tiene un gran potencial de desarrollar e implementar respuestas más eficaces a nivel internacional, guiadas por los principios y las normas de la ONU.

#### 3.4.4. Opciones para reformar el sistema internacional de control de drogas

Existen opciones sobre cómo pueden proceder los estados individuales o los grupos de estados hacia la reforma, y sobre cómo puede reformarse el sistema global de control de drogas para permitir o facilitar este proceso. La norma general es que se puede modificar un tratado mediante el acuerdo de las partes. Las convenciones de drogas contienen procesos específicos para su modificación, enmienda y cancelación (igual que los demás tratados), y estos procesos también están definidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Como tal, están definidos por normas bien desarrolladas, y cumplen totalmente la ley internacional. De hecho, dada la naturaleza multilateral de los tratados, las barreras principales a reformar son más políticas que técnicas.

Tanto dentro de la Comisión de Estupefacientes de la ONU y, más ampliamente, entre los estados participantes en los tratados de drogas (más de 180 en cada caso), la mayoría no está a favor de la reforma en la actualidad. Muchos, incluyendo China, la Federación Rusa y los Estados Unidos están rotundamente en contra de cualquier revisión que aleje el sistema de tratados de drogas de sus principios generalmente prohibicionistas, y los procesos formales proporcionan amplia oportunidad a estos estados de sofocar cualquier acción revisionista. Incluso entre aquellos estados a favor de interpretaciones mejoradas de los tratados – por ejemplo, para justificar mejor la reducción de daños – la mayoría no está a favor de reformarlos en la actualidad.

Dentro del significativo bloque de poder opuesto a revisiones, EEUU sigue teniendo el papel principal hegemónico. Tal y como observó hace unos años un diplomático en la ONU, en Viena:

*«Allá donde una nación parezca disentir [con la opinión de Washington en cuanto a la prohibición], allí estará EEUU, persuadiendo o amenazando.»<sup>123</sup>*

Esta presión de los Estados Unidos fue evidente hace poco en los esfuerzos del país de descarrilar diversas iniciativas de reforma latinoamericanas, como los intentos de Bolivia de enmendar la Convención Única de 1961, para eliminar la prohibición del consumo de coca tradicional, y su finalmente exitosa denuncia y readhesión con proceso de reserva<sup>124</sup>.

Ahora se percibe que los menguantes costes políticos internacionales de romper el consenso (y encontrarse en el extremo receptor de la crítica por parte de la cada vez más marginalizada JIFE, o de

---

<sup>123</sup> Webster, P. (1998), citado en Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nations**, International Journal of Drug Policy, Vol.16, pp.423–431.

<sup>124</sup> Comunicado de prensa TNI/WOLA, **Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf: Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions**, 11/01/13. <http://www.druglawreform.info/en/newsroom/press-releases/item/4267-bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf>

EEUU, cuya autoridad ha disminuido y ha estado visiblemente callado) son compensados por los beneficios. Este es un cálculo político que es probable que se extienda cada vez más, tal y como indican ya el debate a alto nivel y las iniciativas que se despliegan en todo el mundo.

A pesar de estas realidades políticas en curso, que pueden hacer que algunas opciones de procedimiento sean imposibles en la práctica, es importante definir las. De hecho, al menos en la cuestión del cannabis, aunque es difícil de predecir, el ambiente político está cambiando rápida y considerablemente. Perseguir estas opciones, aunque sea sin éxito, puede seguir siendo muy importante para hacer progresar el debate internacional.

## **Opciones multilaterales**

### 1. Modificación (reprogramar o desprogramar sustancias específicas)

El Artículo 3 de la Convención Única de 1961 permite que la Organización Mundial de la Salud (OMS) o cualquier estado participante inicie el proceso de modificación que podría reprogramar una droga específica o eliminarla de los convenios en cualquier momento. Esto tiene que ser aceptado por la Comisión de Estupefacientes de la ONU, pero las nuevas sustancias se programan así, y el sistema de tratados se modifica constantemente. Para el cannabis, la coca y el opio, no obstante, esto se complica por el hecho de que estas plantas están cubiertas por artículos específicos de la Convención Única de 1961. Por lo tanto, reprogramar o desprogramar no es suficiente para permitir la clase de mercados regulados propuestos – haría falta una enmienda.

### 2. Enmienda

La posibilidad de enmendar figura en el Artículo 47 de la Convención Única, en el Artículo 30 de la Convención de 1971, y en el Artículo 31 de la Convención de 1988. También figura en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Cualquier estado participante puede notificar la enmienda propuesta al Secretario General, incluyendo el razonamiento que lo impulsa. El Secretario General comunica, entonces, la enmienda propuesta y el razonamiento a los participantes y al Consejo Económico y Social (ECOSOC). A continuación, corresponde a ECOSOC decidir si convocar una conferencia para considerar la enmienda, o preguntar a los participantes si aceptan la enmienda. En el caso improbable de que ningún estado rechace la enmienda durante los siguientes 18 meses, la enmienda entra en vigor. En el caso más probable de que se realicen objeciones a ECOSOC, el Consejo puede decidir si convocar una conferencia plenipotenciaria (una conferencia de todos los estados del tratado) para considerar la enmienda.

ECOSOC también puede enviar enmiendas propuestas a la Asamblea General para su consideración, conforme al Artículo 62, párrafo 3 de la Carta de la ONU. La misma Asamblea General puede tomar la iniciativa, convocando una conferencia de los estados participantes. De hecho, esta puede ser una decisión importante para la Sesión Especial sobre Drogas de 2016 de la Asamblea General de la ONU.

Las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 podrían enmendarse así. Es importante destacar que la Convención Única de 1961 ya ha sido enmendada mediante una conferencia plenipotenciaria, con el

Protocolo de 1972<sup>125</sup>, así que dicha acción ya tiene precedente, incluso con la legislación internacional para el control de drogas. También es importante resaltar que, si se acepta una enmienda, no hace falta que todos los estados la adopten. Tal y como declara la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, «el acuerdo en virtud del cual se enmienda el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado que no llegue a serlo en ese acuerdo» (artículo 40.4). Como tal, los estados que no quieran estar vinculados al tratado enmendado pueden mantener sus antiguas obligaciones. Sigue habiendo una serie de estados participantes en la Convención Única original de 1961 que no han adoptado aún el Protocolo de 1972 que lo enmendaba.

Un grupo de estados participantes también puede decidir enmendar el tratado (o tratados) entre ellos. El Artículo 41 de la Convención de Viena cubre esta posibilidad. No obstante, esto no puede ir en contra del «objeto y propósito del tratado en su conjunto » (Artículo 41.1.b.ii. Véase también la discusión sobre la denuncia y la readhesión más abajo). Una enmienda entre algunos estados participantes para permitir un mercado legalmente regulado de cannabis puede no cumplir con esta importante estándar legal, y complicaría las obligaciones restantes para con otros estados. Puede ser que una discusión en torno a esto sea un camino para hacer progresar un debate más amplio sobre la necesidad de una reforma del tratado, pero es preferible y más coherente, a nivel legal, enmendar los tratados para que todos los estados permitan la flexibilidad adecuada.

### **Opciones unilaterales**

Sugerimos que se realicen esfuerzos multilaterales como primera vía de acción en estados con ideología de reforma. No obstante, aunque dichos esfuerzos puedan fomentar de manera útil un debate de alto nivel y acelerar reformas a nivel de sistema, el hecho de que es poco probable que tengan éxito bajo sus propios términos implica que los estados tendrán que considerar opciones unilaterales para avanzar.

#### *1. Denuncia de un tratado, seguida de la readhesión con una reserva para el cannabis*

Este enfoque implicaría que un estado se retirara, al menos, de la Convención Única de 1961 (denuncia). Es posible que también haya que denunciar la Convención de 1988, pero dado que muchas de sus disposiciones específicas sobre el cannabis dependen de las obligaciones emprendidas en la Convención Única, no queda claro. Tras la denuncia, el estado pasaría a readherirse a la(s) convención(es) con una reserva para los artículos específicos que impiden la regulación legal de los mercados de cannabis para el consumo no médico. Hay un debate en la actualidad entre los eruditos de la convención en cuanto a la accesibilidad legal de esta vía de acción, dada la naturaleza de las obligaciones implicadas, así como a su conveniencia como opción, desde la perspectiva del derecho internacional.

Es posible hacer reservas para ciertos elementos de los tratados (pero no todos) a la hora de ratificarlos o adherirse a ellos<sup>126</sup>. Ya hay múltiples reservas en vigor para las convenciones de

---

<sup>125</sup> El Protocolo de 1972 hizo una serie de cambios en la Convención de 1961, incluyendo la instrucción para los estados participantes de que tomaran «todas las medidas practicables para la prevención del abuso de sustancias psicotrópicas y para la identificación temprana, el tratamiento, la educación, el seguimiento, la rehabilitación y la reintegración social de las personas involucradas». También amplió el JIFE de 11 a 13 miembros.

<sup>126</sup> También puede ser posible añadir una reserva a un tratado tras su ratificación. Esto ya ha ocurrido, aunque las cuestiones burocráticas algo turbias en torno a esta opción implican que su estatus legal es incierto.

drogas<sup>127</sup> (33 estados para la Convención de 1961, 30 para la Convención de 1971 y 35 para la Convención de 1988). Las reservas afectan a la naturaleza de las obligaciones legales emprendidas por el estado en cuestión, y aquellas vigentes entre el estado y otros estados participantes en el tratado. También hay una serie de declaraciones adicionales de estados sobre cómo se interpretará cierta disposición específica, pero estas tendrán un estatus legal distinto<sup>128</sup>.

No obstante, ninguna de las reservas existentes tiene la naturaleza ni el alcance de aquellas que harían falta para lograr un mercado legalmente regulado de cannabis. Se verían afectados múltiples artículos de dos de los tratados, incluyendo aquellos relacionados con las «Obligaciones Generales» emprendidas por los estados (por ejemplo, el Artículo 4 de la Convención Única de 1961). También está la cuestión no resuelta de si una reserva de este tipo se atendería al requisito legal de que las reservas no minan ni frustran el «objeto y propósito» de los tratados – aunque la naturaleza precisa y el marco de la reserva serían cruciales en tal determinación.

El escenario de la denuncia y readhesión de Bolivia con una reserva centrada en el «uso tradicional» de la hoja de coca proporciona un precedente instructivo. Aunque hay similitudes clave con la posibilidad de que un estado tome un camino similar con el cannabis, también hay importantes diferencias, así que hay que tener cuidado a la hora de hacer conjeturas sobre la transferibilidad de dicho paso. Tanto el derecho internacional contemporáneo como la constitución de Bolivia habían provocado un conflicto con la disposición sobre la cuestión de los derechos de los indígenas, su libre compromiso y su consentimiento informado. En relación a esto, también había injusticias históricas claras: la prohibición se aprobó bajo un régimen autoritario y sin la implicación de las comunidades afectadas; en este caso, los cultivadores y consumidores indígenas de coca andinos. La evolución paralela de las obligaciones internacionales legales relacionadas con el cannabis es considerablemente diferente a la experiencia de Bolivia con la coca.

No obstante, hubo objeciones al movimiento que realizó Bolivia. En algunos casos, no fue por la sustancia en cuestión (con la notable excepción de Suecia), sino por el procedimiento adoptado, que tenía ramificaciones para otros acuerdos internacionales y se consideró un abuso del proceso. Sin embargo, Bolivia había intentado la opción formal de la modificación dentro de las Convenciones como primer paso. Solo cuando esto fracasó, se recurrió a la denuncia y a la readhesión. Aunque podría decirse que sienta un precedente poco conveniente, en este caso, estuvo justificado.

No obstante, también se puede razonar que las justificaciones centrales para una «reserva tardía» como la de Bolivia – que incluye el conflicto con otras obligaciones legales, un cambio histórico de circunstancias o dificultades para enmendar el tratado – seguirían sirviendo para una reserva similar con el cannabis. También se podría decir que el «consumo tradicional» del cannabis está extendido, así que una reserva por parte de la India o Marruecos, por ejemplo, no sería muy diferente. Pero el

---

<sup>127</sup> Por ejemplo, EEUU tiene una reserva para la Convención de 1971 sobre el consumo tradicional del peyote: «Conforme al párrafo 4 del artículo 32 de la Convención, el peyote cosechado y distribuido para su consumo por parte de la Iglesia Nativa Americana en sus ritos religiosos está exento de las disposiciones del artículo 7 de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas.»

<sup>128</sup> Estos incluyen una serie de países que tienen reservas en cuanto a la autoridad del Tribunal Internacional de Justicia, el estatus de Israel o problemas nacionales constitucionales. Para más detalles sobre las convenciones de drogas, reservas y declaraciones, véase: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en>

«consumo tradicional» no es un término bien definido, y parece poco probable que una reserva tal permitiera la clase de mercados legalmente regulados que se describen en esta guía.

**En cierto sentido, las reservas también pueden verse como herramientas para conservar sistemas, en lugar de reformarlos – pero parece probable que el impacto de iniciar dicho movimiento, ya sea con éxito o sin él, sea centrar la mirada en la necesidad de reformas multilaterales**

Sin embargo, permitir que un estado participante denuncie y luego se readhiera al tratado con una reserva que afecta a una obligación general del tratado es muy poco conveniente desde la perspectiva legal internacional en términos de establecer posibles precedentes, y no está claro que una reserva como la propuesta para el cannabis cumpliera con estos criterios. Se puede usar la analogía de las leyes de derechos humanos, el Tratado para el Comercio de Armas o los protocolos ambientales para ilustrar la idea.

No obstante, reconocemos que hay múltiples cuestiones legales y de procedimiento no resueltas en este campo, y en un panorama político fluido y que cambia rápidamente, es posible que la única manera de resolverlo sea que un país inicie este proceso. Tal y como hemos dicho en este capítulo, incluso un intento fallido de crear espacio dentro del marco legal internacional para un modelo de regularización legal de cannabis puede tener un impacto positivo en un debate más amplio. En cierto sentido, las reservas también pueden verse como herramientas para conservar sistemas, en lugar de reformarlos – pero parece probable que el impacto de iniciar dicho movimiento, ya sea con éxito o sin él, sea centrar la mirada en la necesidad de reformas multilaterales.

## 2. Denuncia/retirada

Otra opción relacionada con la regulación del cannabis sería denunciar el tratado y comprometerse voluntariamente a acatar dichos elementos del sistema que no son problemáticos. Podría considerarse que dichas retiradas individuales de los estados tienen una función dual: permitir que el estado explore modelos de regulación legalmente y, a su vez, crear presión sobre el sistema de la ONU para iniciar reformas del sistema de mayor alcance.

Sin embargo, dicho paso sigue siendo política y diplomáticamente problemático, así como posiblemente complicado desde una perspectiva legal, especialmente, cuando otros acuerdos pueden requerir adhesión a los tratados de drogas. Esta cuestión surgió con la denuncia de Bolivia de la Convención única de 1961 y, posiblemente, afectó al acuerdo de comercio preferencial con la UE.

No obstante, los artículos de todos los tratados permiten que todos los estados se salgan mediante la entrega de una denuncia escrita al Secretario General, que incluya una referencia a las bases legales para dicho paso. En cuanto a las Convenciones de 1961 y 1971, si el Secretario General recibe este instrumento el 1 de julio o antes, la denuncia entra en vigor para ese estado al inicio del año siguiente. La denuncia de la Convención de 1988 entra en vigor para el estado un año después de la entrega de la notificación al Secretario General.

Las retiradas de los tratados multilaterales son relativamente poco comunes y, a veces, son inconvenientes y retrógradas. Esto depende, naturalmente, de la calidad y el valor de las leyes en cuestión. En este caso, la naturaleza ineficaz, inflexible y contraproducente de las convenciones de drogas es clara y cada vez más reconocida.

Ningún estado se ha retirado completamente de ninguno de los tratados de drogas, con la excepción de Bolivia que, tras retirarse, procedió inmediatamente a readherirse con una reserva para la coca. No deberían subestimarse las posibles ramificaciones políticas y diplomáticas de dicho movimiento, sobre todo, para el primer estado en tomar esta vía de acción. Sin embargo, si o cuando un estado elige retirarse de uno o más tratados de drogas como vía para intentar lograr legalmente la regulación legal del cannabis, podría potencialmente reducir los costes políticos y diplomáticos de las siguientes maneras:

- Haciendo una declaración clara y transparente de los argumentos antes de la retirada. Esto debería estar claramente enmarcado en los objetivos más amplios del sistema de la ONU – seguridad, desarrollo y derechos humanos – y presentar las pruebas de los motivos por los que el sistema actual no está produciendo los resultados deseados, y por los que la denuncia es la solución apropiada.
- Adoptando una postura clara de adherirse voluntariamente a otros elementos de los tratados. El sistema de cálculos para asegurar el suministro de medicamentos controlados esenciales es un ejemplo importante, dados los aspectos de comercio/importación y exportación internacional de este sistema. Asimismo, los estados pueden comprometerse voluntariamente a seguir con la asistencia legal mutua.
- Garantizando que la política se delimita claramente como exclusivamente nacional, y que no se permitirá el comercio transfronterizo y se legislara apropiadamente (tal y como Uruguay pretende hacer, aunque sin retirada – véase más abajo)

### 3. ¿Quebrantar los tratados?

Una tercera opción para un estado individual sería implementar una legislación de regulación de cannabis que quebrante sus compromisos con los tratados. Esta parece ser la ruta que ha elegido Uruguay, habiendo dado a entender que no tiene intención de retirarse de los tratados de drogas de la ONU a pesar de que, en el momento de escribir este informe, parecía preparada para implementar un sistema de regulación de cannabis que la JIFE ha dejado claro que «contraviene completamente las disposiciones de los tratados internacionales para el control de drogas»<sup>129</sup>. El enfoque de Uruguay ha sido, sabiamente, evitar intentar encontrar alguna clase de excusa o tecnicismo legal que permita, de alguna manera, su modelo de regulación dentro de una amplia interpretación de los tratados. En cambio, han dejado claro a la JIFE lo que pretenden hacer, por qué creen que es por el bien de sus intereses nacionales, y han enfatizado que quieren dialogar con los organismos competentes, para resolver las tensiones legales que creará este movimiento.

Uruguay tiene una larga historia de compromiso con la ONU y los marcos legales internacionales, y no ha expresado el deseo de minar ninguno de ellos. Argumentan muy específicamente que las restricciones de este marco de tratado particular les impiden llevar a cabo una vía de acción decidida democráticamente.

En algunos aspectos, este es también el camino que han elegido los Países Bajos – aunque en lugar de establecerse como un marco de distribución para la venta al por menor desde el principio, su

---

<sup>129</sup> Comunicado de prensa de la JIFE, **INCB President urges Uruguay to remain within the international drug control treaties, noting draft cannabis legislation**, 01/08/13.

[http://incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press\\_release010813.pdf](http://incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release010813.pdf)



sistema de coffee shops de cannabis ha evolucionado durante décadas de manera más orgánica a través de la interacción entre empresarios comerciales, las autoridades públicas sanitarias y los agentes de la ley desde 1976. El modelo holandés también ha conseguido mantenerse dentro de la carta – aunque no del espíritu – de las convenciones, permitiendo únicamente la distribución legal *de facto* (se tolera la venta en los coffee shops bajo ciertas condiciones, más que ser legal) y manteniendo la prohibición de una producción comercial exigida por los tratados. Además, lo Países Bajos introdujeron una reserva en la Convención de 1988, en el momento de su adhesión, relacionada con una cláusula que permite a los estados aplicar principios constitucionales y conceptos básicos de sus sistemas legales en caso de posesión, compra y cultivo de drogas controladas para consumo personal. La reserva estaba en el párrafo (Art. 3.6) que intenta restringir los poderes legales discrecionales existentes de los participantes. Estas contorsiones que han realizado en los Países Bajos para evitar una ruptura han dado forma a una situación extraña y paradójica en la que la distribución legal *de facto* a los clientes que entran por la puerta principal de los coffee shops nace de un mercado criminal que abastece a la puerta trasera. Esta es una de las manifestaciones más perversas de las deficiencias del sistema de tratados.

También hay que destacar que, aunque la JIFE ha expresado su desaprobación ante el modelo del coffee shop, este ha sido aceptado ampliamente por los estados. Esto es relevante para ver cómo se interpretan los tratados de drogas.

### 3.4.5. Discusión

El camino que elija cada estado dependerá de su situación actual y de sus prioridades políticas nacionales e internacionales. Todos los estados aceptan inevitablemente un grado de suboptimalidad a la hora de entrar a formar parte del marco de cualquier convención; nunca consiguen exactamente lo que quieren, pero perciben que las ventajas superan a las desventajas. La flexibilidad que existe dentro del régimen prohibición global de drogas permite a los estados reducir esta suboptimalidad a través de «deserciones suaves» (véase más abajo) – por ejemplo, desertando del etos (o normativa) prohibitivo que constituye el núcleo del régimen, pero quedándose dentro de la carta del sistema de convenciones. Para algunos estados, esto ha funcionado suficientemente bien como para disuadirlos de desafíos más considerables<sup>130</sup>.

#### Posibilidades de «deserciones suaves»

##### 1.- Despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis para consumo personal

###### Ventajas

- Puede ir en contra del espíritu prohibicionista de las convenciones pero, técnicamente, está permitido dentro de ellos (los estados tienen la libertad de decidir la clase de castigo – que puede ser civil/administrativo, en lugar de criminal).
- Un modelo bien establecido, con casi 30 países que adoptan alguna clase de enfoque despenalizador<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> Bewley-Taylor, D. and Jelsma, M. (2012) **The UN drug control conventions: The limits of latitude**, Transnational Institute Series on Legislative Reform of Drug Policies, No.18. [www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf)

<sup>131</sup> Rolles, S. and Eastwood, N. (2012) **Drug Decriminalisation Policies in Practice: A Global Summary**, Harm Reduction International. [www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter\\_3.4\\_drug-decriminalisation\\_.pdf](http://www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter_3.4_drug-decriminalisation_.pdf)

- Apoyado por una creciente base de evidencias que demuestran que, si se hace de forma responsable, es rentable, proporcionando mejores resultados de salud y justicia criminal sin fomentar el consumo.
- Un apoyo político de alto nivel a la despenalización, incluyendo el de importantes políticos experimentados, de la OEA y de personalidades de la ONU<sup>132</sup>.
- Las ideologías políticas de casi todos los países se están alejando de las respuestas más punitivas a los consumidores de cannabis.
- El apoyo popular a los enfoques de despenalización está creciendo en la mayoría de las jurisdicciones – en muchos países, la mayoría está ahora a favor.

#### Desventajas

- La despenalización de la posesión tiene poco o ningún impacto sobre los mercados criminales de droga y los daños relacionados. Incluso puede facilitarlos de alguna manera.
- Los países reformadores aún tienen probabilidades de atraer críticas por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – uno de los últimos bastiones de una retrógrada perspectiva prohibicionista punitiva. La relevancia de estas críticas será insignificante; es puramente simbólica.
- Más significativas podrían ser las tensiones diplomáticas creadas con los países del «bloque prohibicionista» - aunque cualquier amenaza en este frente también parece estar desapareciendo (véase la discusión más arriba),

### **2.- Despenalización del cultivo a pequeña escala para el consumo personal**

#### Ventajas

- Además, permitir el cultivo a pequeña escala para el consumo personal podría tener cierto impacto sobre la demanda de cannabis ilícito y, por lo tanto, la magnitud del mercado criminal y los daños relacionados.
- De un tirón, se permite dentro de una muy amplia interpretación de las convenciones internacionales.

#### Desventajas

- Allá donde existen estas políticas, solo una minoría de consumidores realiza el esfuerzo de cultivar su propio cannabis; la mayoría de los consumidores favorece la relativa conveniencia de las redes de distribución ilegal establecidas. El impacto del tamaño del comercio ilegal es, por lo tanto, marginal.
- Las tensiones políticas con estados prohibicionistas o la JIFE aumentarán posiblemente. La JIFE aún tiene que hacer críticas específicas de políticas de cultivo personal.

### **3.- Despenalización de la distribución a pequeña escala sin ánimo de lucro a través de clubs o cooperativas de cannabis**

#### Ventajas

- El estatus legal de los clubs/cooperativas de cannabis (por ejemplo, en España – véase la pág. 61) bajo las convenciones es una cuestión no resuelta – probablemente empuja la carta y el espíritu de las convenciones al límite.
- Ofrece una distribución más estructurada y conveniente a los miembros de cannabis (el modelo es la producción y distribución legal *de facto*), y tendría mayor potencial de impacto sobre la escala de los mercados ilegales.
- Si se formalizan los modelos de regulación para los clubs, estos ofrecen oportunidades de regular productos, puntos de venta, distribuidores y acceso, así como la presión fiscal.

#### Desventajas

- Es posible que las tensiones políticas con estados prohibicionistas o la JIFE aumenten aún más. La JIFE (en 2013) aún tiene que realizar comentarios críticos específicos sobre los clubs/cooperativas de cannabis.

<sup>132</sup> Rolles, S. and Eastwood, N. (2012) **Drug Decriminalisation Policies in Practice: A Global Summary, Harm Reduction International**. [www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter\\_3.4\\_drug-decriminalisation\\_.pdf](http://www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter_3.4_drug-decriminalisation_.pdf)

- Aunque es probable que la popularidad de los clubs aumente de forma significativa, lo más probable es que solo abastezca a una pequeña fracción de la demanda total. Esto dejará una parte considerable del mercado abastecida por las rutas criminales establecidas, con problemas asociados.

Intentos mayores de reducir la suboptimalidad introduciendo un modelo de regulación legal requerirían «deserciones fuertes» - como las que han realizado Bolivia (con la coca) y Uruguay – ya sea denunciando los tratados o rompiéndolos directamente. A todos los efectos, EEUU ha optado por lo último, tal y como mostró el memorándum del Fiscal General de EEUU de agosto de 2013<sup>133</sup>, aclarando que las iniciativas de legalización de cannabis a nivel estatal en Washington y Colorado se tolerarían bajo ciertas condiciones (reforzando, prácticamente, un modelo regulado. Así, el gobierno de EEUU ha evitado las dimensiones legales internacionales de esta cuestión, aunque la JIFE lo ha apelado para garantizar que cumple totalmente con sus obligaciones en el tratado – cosa que, evidente no ha hecho.

Históricamente, una barrera importante a dichas deserciones fuertes ha sido la fuerza de los convenios de drogas, y el sistema más amplio depende, en buena parte, de su universalidad, lo que implica que hay una poderosa fuerza política que se resiste a cualquier acción que lo debilite.

Se ha de realizar un análisis de rentabilidad para los estados que están considerando tales desafíos a los convenios de drogas. A nivel internacional, esto implica sopesar los costes políticos de romper el «consenso de Viena» que ha mantenido el marco prohibicionista global vigente durante los últimos cincuenta años, en contra de cualquier beneficio nacional derivado de proceder con una vía de acción concreta.

Ha habido un proceso de deserción durante los últimos años, en los que las deserciones suaves en torno a la política del cannabis (véase la Tabla más arriba, pág. 223) se han extendido cada vez más; sobre todo, la despenalización de la posesión personal, pero también el cultivo personal y, más recientemente, los clubs/cooperativas de cannabis (que son básicamente indistinguibles de los modelos de regulación legal). Estos avances, que han tenido lugar de distintas formas en cada continente, han mermado progresivamente el consenso tras el modelo de prohibición punitiva que los convenios de drogas establecían. Por lo tanto, en muchos aspectos claves, hace tiempo que se ha roto el consenso<sup>134</sup>. Los observadores políticos han notado el creciente sentimiento de resignación entre personalidades importantes de la infraestructura internacional para el control de drogas de alto nivel, de que la reforma del sistema es ahora inevitable, en cuanto al cannabis, al menos.

Los recientes avances hacen que esta insostenibilidad del sistema sea especialmente severa. El primer avance son las dinámicas cambiantes en torno a la política del cannabis en EEUU, motivada por las reformas desplegadas a nivel estatal y la respuesta del Gobierno Federal a ellas. En el momento de la redacción de este documento, cerca de 20 estados de EEUU han despenalizado la posesión del cannabis para consumo personal, y un número similar tiene disposiciones para el comercio legal de cannabis médico.

---

<sup>133</sup> Cole, J. M. (2013) **Memorandum for all United States Attorneys**, Departamento de Justicia de EEUU, Oficina del Fiscal General. [www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf](http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf)

<sup>134</sup> Bewley-Taylor, D. (2012) **International Drug Control: Consensus Fractured**, Cambridge University Press.

De manera más significativa, tal y como ya hemos mencionado, los estados de Washington y Colorado han aprobado (por votación) una legislación para legalizar y regular la producción y distribución de cannabis no médico, y al menos cinco estados más de EEUU tienen una legislación similar o iniciativas de votación pendientes. En el mejor de los casos, se puede decir que EEUU, firme defensora de la prohibición global de cannabis durante tanto tiempo, se ha convertido en la improbable líder mundial de la reforma de la legislación del cannabis, una realidad reforzada por el hecho de que la mayoría de las personas en EEUU apoyan ahora la legalización del cannabis<sup>135</sup>. Estos avances se han combinado para disminuir dramáticamente la autoridad de EEUU a la hora de dictar políticas punitivas de drogas y oponerse a la legalización y la regulación en cualquier otro lugar del mundo, o en foros de la ONU de alto nivel.

La potencia política de una retórica dura de guerra a las drogas también ha disminuido a nivel nacional en EEUU, un fenómeno cada vez más frecuente en todo el mundo. La administración Obama se ha distanciado visiblemente de la retórica antidrogas de línea más dura del pasado (incluso abandonando la expresión «guerra a las drogas»), en un esfuerzo por reenmarcar las respuestas desde el punto de vista de la salud pública. También ha habido una creciente (aunque reticente) apertura a implicarse en y debatir alternativas. Por ejemplo, el Presidente Obama ha articulado de forma tácita su apoyo a despriorizar los arrestos de los consumidores de cannabis, declarando que su administración tiene «cosas más importantes que hacer»<sup>136</sup>. También ha reconocido que la legalización del cannabis es «un tema completamente legítimo para el debate»<sup>137</sup>.

El segundo avance clave ha sido la decisión del gobierno de Uruguay de implementar un modelo de regulación del cannabis, infringiendo claramente los convenios de drogas. Tal y como ha dicho el presidente del país, José Mujica: «alguien tenía que ser el primero»<sup>138</sup>. No obstante, semejante paso por parte de un estado miembro – en lugar de una autoridad regional subnacional, como en el caso de Washington y Colorado – implica que el consenso prohibicionista cada vez más frágil que ha perdurado intacto durante más de 50 años ahora está decididamente roto. Para Uruguay, el análisis de la rentabilidad política ha empujado la balanza a favor de la acción.

Se ha sostenido que dichas «deserciones fuertes» del marco del tratado de drogas podrían servir para debilitar, no solo la integridad del sistema internacional de control de drogas, sino que también el sistema de tratados de la ONU – de hecho, esta ha sido la argumentación que ha dado la JIFE en relación a Bolivia (por la hoja de coca) y Uruguay (por el cannabis). No obstante, este argumento solo gana fuerza si los esfuerzos que se realizan son arbitrarios, poco claros y muestran falta de respecto a los principios básicos de la legislación internacional. Por el contrario, lo que se está mostrando es

---

<sup>135</sup> Pew Research Center, **Majority now supports legalizing marijuana**, 04/04/13. <http://www.people-press.org/2013/04/04/majority-now-supports-legalizing-marijuana/>

<sup>136</sup> Weiner, R., **Obama: I've got "bigger fish to fry" than pot smokers**, The Washington Post, 14/12/13. <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2012/12/14/obama-ive-got-bigger-fish-to-fry-than-pot-smokers/>

<sup>137</sup> Szalavitz, M., **Drug Legalization Is a "Legitimate Topic for Debate", Obama Says**, TIME Healthland blog, 28/01/2011. <http://healthland.time.com/2011/01/28/president-obama-calls-drug-legalization-legitimate-topic-for-debate/>

<sup>138</sup> Padgett, T., **Uruguay's Plan to Legalize Marijuana Sales: Should the Rest of the World Follow?** TIME, 26/06/12. [world.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/](http://world.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/)

insatisfacción hacia leyes específicas, y la necesidad de cambiarlas dentro de las estructuras de la legislación internacional.

### **La reforma de la legislación, allá donde haga falta, es fundamental para la ley, no antagoniza con ella**

Existe el riesgo de que la acción unilateral establezca un mal precedente en cuanto a la adhesión a otros tratados. Esta fue la preocupación de algunos estados al encontrarse con la denuncia y la readhesión de Bolivia por la hoja de coca. Pero el contraargumento más fuerte es que la adhesión dogmática a marcos legales y políticos contraproducentes, retrógrados y cada vez más redundantes – y de hecho ignorados – no ayudan a largo plazo a la integridad del sistema de tratados. Una importante función de los sistemas legales eficaces es la capacidad de reformar leyes mediocres. No deberían confundirse las leyes actuales con la «ley», un error que ha cometido la JIFE al criticar las reformas<sup>139</sup>. La reforma de la legislación, allá donde haga falta, es fundamental para la ley, no antagoniza con ella.

Como tal, es conveniente, en primera instancia, el uso de los mecanismos multilaterales existentes para intentar, al menos, enmendar o modificar los tratados. Si es necesario, como compromiso que muestra el propósito, se puede hacer en paralelo con otras reformas unilaterales.

Es difícil predecir cómo avanzara este proceso de reforma de los tratados en los próximos años. No obstante, parece inevitable que el debate siga siendo impulsado por los desafíos de estados individuales al sistema, como el iniciado por Uruguay. También es probable que los grupos de estados con intención de reforma – apoyados por voces fundamentales de la sociedad civil, la ONU y otros foros multilaterales – se unan para impulsar un cambio de una forma colaborativa. Construir dichas alianzas es una actividad fundamental que los estados con intención de reforma pueden realizar, sin importar lo que hayan avanzado sus planes nacionales. El experto en convenios David Bewley-Taylor<sup>140</sup> sugiere que:

*«Si un grupo creíble de estados de Europa, de Australasia y del Grupo América Latina y Caribe (denominados GRULAC), por ejemplo, se combinaran para denunciar uno o todos los tratados, el eje EEUU-ONU podría perder buena parte de su potencial influencia. Los «denunciantes» pueden encontrar seguridad en los números y alejarse de forma legítima de los tratados.»*

Bewley-Taylor también sugiere que, incluso la amenaza de dicha acción podría ser suficiente para precipitar una reforma considerable. Los estados prohibicionistas podrían conceder reformas parciales, si se encontraran en una situación en la que cualquier rechazo a hacerlo amenazara todo el sistema de tratados de drogas. Bewley-Taylor afirma que:

*«Dicho escenario es posible, puesto que está generalmente aceptado que la denuncia de cualquier tratado puede conllevar su desaparición. Este sería probablemente el caso en relación a cualquiera de*

---

<sup>139</sup> El Presidente de la JIFE, Raymond Yans, ha declarado: «Los tres convenios de las Naciones Unidas para el control de las drogas constituyen la base del sistema internacional para el control de drogas vigente en la actualidad. En otras palabras, establecen la ley internacional que todos los estados han acordado respetar e implementar.» [www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2012/2012\\_October\\_Prevention\\_Strategy\\_and\\_Policy\\_Makers\\_eng\\_101012.pdf](http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2012/2012_October_Prevention_Strategy_and_Policy_Makers_eng_101012.pdf)

<sup>140</sup> Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nation**, International Journal of Drug Policy, Vol.16, Nº 6, pp.423–431.

*los tratados para el control de drogas, dada la naturaleza de la cuestión y la dependencia del convenio de la adherencia transnacional general. Usar la denuncia como desencadenante para revisar tratados diferiría de los procedimientos para modificar los convenios... ya que un grupo de estados con ideas similares no estaría solo jugando en un esfuerzo para ganar fuerza en el Consejo o en la Comisión. Un grupo de «denunciantes» con suficiente peso podría ser capaz de, no solo aguantar la presión de la ONU-EEUU, sino de aplicar una presión considerable por sí mismo.»*

Bajo este escenario, la amenaza de desintegración del sistema es, finalmente, lo que empuja al bloque prohibicionista a aceptar los cambios que permitirán a los estados o grupos de estados pro reforma establecer modelos de regulación de cannabis (y, posiblemente, modelos para la regulación legal de algunas otras drogas también) dentro de un marco regulador internacional modernizado. Esta es, básicamente, la dinámica de reforma planeada en el escenario «Pathways» diseñado por el grupo de expertos internacionales que trabajan en nombre de la Organización de Estados Americanos en 2013<sup>141</sup>. Uno de los cuatro escenarios examinados por el grupo «Pathways» imagina cómo, tras terminar en desacuerdo las discusiones del UNGASS de 2016, un grupo de países pro reforma se unen para formular y fomentar una propuesta de «Modernización del Control de Drogas» - que finalmente lleva a adoptar un nuevo Convenio Único para las drogas más flexible que desbanca a las tres anteriores.

**Los mecanismos precisos mediante los que ocurrirá el cambio son menos importantes que establecer la voluntad política para hacer que el cambio ocurra**

Los mecanismos precisos mediante los que ocurrirá el cambio son menos importantes que establecer la voluntad política para hacer que el cambio ocurra. Una vez se acepte ampliamente la necesidad política del cambio, los diversos mecanismos burocráticos seguirán su curso hasta que se logre un nuevo equilibrio mutuamente aceptable, ya sea por enmienda o modificación, o por un nuevo tratado u otros acuerdos que surjan para sustituir a los ya existentes.

---

<sup>141</sup> Organización de Estados Americanos (2013) **Scenarios for the drug problem in the Americas 2013-2025**. [www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios\\_Report.PDF](http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF)

#### **Lectura adicional:**

- Blickman, T., Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (próximamente, 2013) **Rise and Decline? History of cannabis in the UN drug control system and options for reform**, Transnational Institute. [www.druglawreform.info/en/publications](http://www.druglawreform.info/en/publications)
- Bewley-Taylor, D. (2012) **International Drug Control: Consensus Fractured**, Cambridge University Press.
- Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012) **The UN drug control conventions: The limits of latitude**, Transnational Institute Series on Legislative Reform of Drug Policies, Nº 18. [www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf)
- Bewley-Taylor, D. (2003) **Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities**, International Journal of Drug Policy, Vol.14, pp.171–79.
- Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nations**, International Journal of Drug Policy, Vol.16, pp.423–431.
- Bruun, K. Par, L. y Rexed, I. (1978) **The Gentlemen’s Club: International Control of Drugs and Alcohol**, University of Chicago Press.
- Mills, J. (2012) **Science, Diplomacy and Cannabis. The evidence base and the International Drugs Regulatory System 1924-1961**, London School of Economics. [www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014/Mills\\_JamesH.pdf](http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014/Mills_JamesH.pdf)
- Rolles, S. (2012) **Report of TNI/IDPC Expert Seminar on the Future of the UN Drug Conventions**. <http://ssrn.com/abstract=2185889> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2185889>
- Room, R. (2012) **Roadmaps to reforming the UN drug conventions**, The Beckley Foundation. [www.beckleyfoundation.org/Roadmaps-to-Reform.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/Roadmaps-to-Reform.pdf)

# Apéndices

## Apéndice 1: La regulación del cannabis en el mundo

	Prohibición	Uruguay*	Washington
Modelo general	Prohibición absoluta de la producción, distribución y posesión de cannabis para consumo no médico ( <i>ilegal de jure</i> )	Modelo controlado por el gobierno — similar al modelo Borland ( <i>legal de jure</i> )	Empresas privadas reguladas tienen licencia para producir y distribuir cannabis ( <i>legal de jure</i> )
Producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay controles producción – solo esfuerzos de la autoridad para erradicar o interceptar la producción ilícita.</li> <li>El cannabis procede del mercado ilícito, donde se produce sin supervisión reguladora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobierno contrata a un puñado de empresas privadas para producir cannabis</li> <li>La producción está supervisada por un Instituto para la Regulación y el Control de Cannabis dirigido por el gobierno, que también es responsable de conceder las licencias de producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las licencias de producción son concedidas por el Comité Estatal para el Control de Bebidas a individuos o empresas que superan una revisión de antecedentes y cumplen criterios específicos de seguridad y control de calidad.</li> <li>Los productores tienen que enviar muestras de cannabis para análisis regulares de seguridad y potencia, por parte de un laboratorio independiente.</li> <li>Los productores pueden tener un máximo de 3 licencias de producción y/o procesamiento.</li> <li>La superficie estatal dedicada a la producción de cannabis no puede exceder los 2 millones de pies cuadrados.</li> </ul>
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay restricciones sobre las variedades o productos de cannabis disponibles.</li> <li>El contenido de los productos no está regulado, es desconocido y muy variable. Los adulterantes son comunes en la resina y también se han observado en el cannabis herbal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hay 5 variedades autorizadas de cannabis para la producción y distribución.</li> <li>* Muchos de los detalles precisos del modelo regulatorio de Uruguay están sin decidir todavía, en el momento de la impresión de este documento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay restricción en la gama de cepas de cannabis o productos hechos de cannabis que están disponibles legalmente.</li> </ul>



Colorado	Países Bajos	España
Empresas privadas reguladas tienen licencia para producir y distribuir cannabis (legal <i>de jure</i> )	Sistema de «coffee shop» de cannabis (legal <i>de facto</i> )	Clubs sociales de cannabis sin ánimo de lucro (legal <i>de facto</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La División de Control de Marihuana del estado concede las licencias a individuos o empresas que superan controles de antecedentes y cumplen con criterios específicos de seguridad y control de calidad.</li> <li>• Durante el primer año del nuevo sistema regulador, los productores y vendedores de cannabis han de ser parte de la misma empresa.</li> <li>• Los productores tienen que enviar muestras de cannabis para análisis regulares de seguridad y potencia por parte de un laboratorio independiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay controles formales, puesto que la producción sigue siendo ilegal.</li> <li>• El cannabis aún procede del mercado ilícito sin supervisión reguladora. Parte se produce nacionalmente, parte aún se importa de regiones productoras tradicionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hace falta licencia y no hay supervisión reguladora.</li> <li>• Los trabajadores o voluntarios del club supervisan la producción en base a un código informal de conducta.</li> </ul>
• No hay restricciones sobre la gama de cepas de cannabis o productos derivados del mismo que hay disponibles legalmente.	• Hay una serie de productos de cannabis disponibles legalmente a través de los coffee shops.	• Cannabis herbal principalmente, aunque a menudo también hay comestibles, aceites y otros preparados a la venta

	Prohibición	Uruguay	Washington
Potencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay límites de THC/potencia y no se proporciona información al consumidor sobre la fuerza de lo que están comprando – excepto de manera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno solo autoriza la producción y la distribución de cannabis con un contenido de THC y CBD predeterminado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay límites de THC/potencia, pero el envase tiene que indicar los niveles/contenido de THC.</li> </ul>

	informal, mediante vendedores ilícitos.		
Precio	<ul style="list-style-type: none"> <li>El precio está determinado por la interacción de la oferta criminal y la demanda del consumidor en un mercado no regulado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El precio del cannabis está establecido por el gobierno a entre 1 y 3 \$ por gramo, que está a la par con los precios del mercado ilícito de cannabis en Uruguay.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El precio de venta al por menor está básicamente determinado por el mercado y los impuestos.</li> </ul>
Umbral de acceso por edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay controles de acceso por edad: los traficantes ilícitos no aplican restricciones de edad.</li> </ul>	18	21
Restricciones al comprador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cualquiera puede comprar cannabis y no se establecen límites de venta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La venta de cannabis está restringida a los ciudadanos uruguayos.</li> <li>No pueden comprar más de 40 gramos al mes, y se controla el volumen de venta a los consumidores individuales mediante una base de datos central y anónima del gobierno.</li> <li>Los compradores tienen que presentar una prescripción médica o estar registrados en la base de datos para poder acceder al cannabis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tanto los residentes de Washington como los que no los son pueden comprar hasta 1 onza de cannabis por transacción.</li> </ul>

Colorado	Países Bajos	España
<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay límites de THC/potencia, pero el envase tiene que indicar el contenido/nivel de THC,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay límites sobre la potencia de los productos vendidos.</li> <li>Se realiza un análisis y etiquetado informal de los productos de cannabis – sobre todo, contenido de THC.</li> <li>El gobierno holandés ha propuesto una</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cultivan cepas de fuerza variada.</li> <li>No hay un análisis de potencia obligatorio formal.</li> </ul>

	prohibición para los productos de cannabis con un nivel de THC superior al 15 %, pero aún hay que implementarlo.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>El precio de venta está básicamente determinado por el mercado y los impuestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay controles de precio vigentes, aunque los precios siguen siendo relativamente altos por la mayor cantidad de personal, impuestos, costes de local, etc. que los vendedores ilegales, y la tarificación por el riesgo de arresto que corren productores y traficantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los consumidores pagan cuota de afiliación proporcional a su consumo, que después reinvierten de nuevo en la gestión de los clubs.</li> </ul>
21	18	18
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los residentes de Colorado pueden comprar hasta 1 onza de cannabis por transacción; los no residentes están limitados a una onza por transacción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los coffee shops no pueden vender más de 5 gramos por persona por día.</li> <li>Algunos municipios fronterizos aplican acceso solo a residentes para los coffee shops.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la mayoría de los clubs, solo se puede afiliarse por invitación de un miembro existente, o si alguien tiene necesidad médica de cannabis.</li> <li>Normalmente, las cuotas de cannabis de los miembros son 2 o 3 gramos por día.</li> </ul>

	Prohibición	Uruguay	Washington
Vendedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los distribuidores ilícitos no tienen el deber de cuidar de sus clientes y puede que ni siquiera sean conscientes de los contenidos del cannabis que están vendiendo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los farmacéuticos cualificados tienen que tener licencia para comerciar con cannabis – que son concedidas por el Ministerio de Salud Pública – para vender legalmente la droga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penas por violar las condiciones de la licencia, como vender a menores.</li> <li>No se requiere formación formal de los vendedores.</li> </ul>
Punto de venta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los distribuidores ilícitos pueden vender donde les parezca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los productores privados venden el cannabis al gobierno que, posteriormente, distribuye la droga a consumidores registrados a través de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los puntos de venta no pueden vender otros productos que no sean cannabis o derivados del mismo.</li> <li>Los menores tienen</li> </ul>

		<p>farmacias autorizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las farmacias pueden vender cannabis junto con otras drogas médicas.</li> </ul>	<p>prohibido entrar en las tiendas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las tiendas no pueden estar a menos de 3000 metros a la redonda de escuelas u otras áreas en las que es probable que se reúnan niños.</li> <li>Los vendedores no pueden tener más de 3 puntos de venta y cada uno debe estar en un condado distinto.</li> </ul>
Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los ingresos fluyen, sin gravar, directos a los distribuidores ilícitos y a las organizaciones criminales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desconocido en el momento de la impresión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El cannabis está sujeto a un impuesto del 25 % en tres etapas de la cadena de distribución – cuando el cultivador lo vende al procesador, cuando el procesador lo vende al minorista, y cuando el minorista lo vende al consumidor. Además de todo esto, el cannabis está gravado según la tasa impositiva estatal estándar para la venta del 8,75 %.</li> </ul>
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay controles de marketing, aunque los vendedores ilícitos no tienen acceso a los canales de marketing convencionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toda forma de publicidad, promoción o patrocinio de cannabis está prohibida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se pueden desplegar anuncios de ningún tipo a menos de 300 metros a la redonda de escuelas, y no se permiten en propiedad o transporte público.</li> <li>Está prohibido que la publicidad promueva el consumo excesivo.</li> <li>Los despliegues de productos de cannabis en escaparates también están prohibidos.</li> </ul>

Colorado	Países Bajos	España
<ul style="list-style-type: none"> <li>Penas por romper las condiciones de licencia, como vender a menores.</li> <li>Los vendedores pueden recibir una «denominación de vendedor responsable» si completan un programa de formación aprobado por la autoridad concesionaria estatal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penas por romper las condiciones de licencia, como vender a menores.</li> <li>No hace falta formación formal de los vendedores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hace falta formación formal de los vendedores, aunque los clubs normalmente emplean a personal o voluntarios con un conocimiento considerable de cannabis y su cultivo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los puntos de venta no pueden vender productos que no sean cannabis o sus derivados.</li> <li>Los menores no pueden entrar en las tiendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los gobiernos locales tienen el poder de decidir si aceptan coffee shops en su área.</li> <li>No se permiten coffee shops en un radio de 250</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se han establecido restricciones sobre dónde se pueden establecer los clubs de cannabis.</li> <li>El cannabis se distribuye en el lugar, a través de</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante el primer año del nuevo sistema regulador, los puntos de venta deben producir, al menos, el 70 % de lo que venden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• m de la escuelas.</li> <li>• Los coffee shops no pueden vender alcohol, y solo pueden vender 500 g de cannabis en las instalaciones cada vez.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trabajadores del club, y se puede llevar una cantidad limitada para el consumo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el momento de escribir esto, las tasas propuestas eran de un impuesto sobre los bienes del 15 % y un impuesto sobre la venta del 10%.</li> <li>• 40 millones de dólares generados por el impuesto sobre los bienes va a la construcción de escuelas cada año, y los ingresos del impuesto sobre la venta se usa para financiar el nuevo sistema regulador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los coffee shops no pagan IVA, pero pagan diversos impuestos sobre la renta, sobre sociedades y sobre la venta.</li> <li>• En 2008, los coffee shops holandeses pagaron 400 m de euros de ventas de más de 2 billones de euros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los CSC pagan impuesto sobre la renta, las cuotas de seguridad social de los empleados, impuesto sobre sociedades y, en algunos casos, IVA sobre los productos vendidos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prohíben las campañas de marketing que tienen «muchas probabilidades de alcanzar a menores».</li> <li>• También está prohibidos los despliegues de productos de cannabis en los escaparates.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los coffee shops no pueden publicitarse.</li> <li>• La señalización externa no puede hacer referencias explícitas al cannabis; no obstante, las palabras «coffee shop» y la imaginería rastafari y las hojas de palma los vuelven fácilmente identificables.</li> <li>• Los menús de productos se guardan normalmente bajo el mostrador para impedir cualquier efecto promocional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se permite la publicidad de los productos ni de los propios clubs.</li> </ul>

	Prohibición	Uruguay	Washington
Conducción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducir bajo la influencia del cannabis es ilegal en todas las jurisdicciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aplica un límite de THC <i>per se</i> aunque, en el momento de escritura de este documento, no se ha especificado el límite preciso. Se emplearán análisis de sangre o, posiblemente, otras formas de análisis para establecer los niveles de THC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aplica el límite <i>per se</i> de THC sobre sangre total de 5 ng/ml, haciendo que cualquiera que sea atrapado conduciendo con niveles superiores será, automáticamente, culpable de conducir bajo la influencia del cannabis.</li> </ul>
Cultivo doméstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cultivo doméstico es ilegal – aunque en algunas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permite el cultivo doméstico de hasta seis plantas, y el producto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cultivo doméstico está prohibido.</li> </ul>

	jurisdicciones se tolera como parte del enfoque de despenalización.	resultante no puede exceder los 480 gramos. • En su defecto, los residentes pueden juntar sus cupos mediante clubs de cannabis. Los clubs pueden cultivar hasta 99 plantas de cannabis cada una, y no pueden tener más de 45 miembros registrados.	
--	---	---	--

Colorado	Países Bajos	España
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si un conductor excede un límite de 5 ng/ml de THC en sangre total, esto supone la «interferencia permisible» de que estaba conduciendo bajo la influencia de cannabis. Por lo tanto, el límite actúa, básicamente como directriz, impulsando al jurado a perseguir a conductores que lo han excedido, en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis basado en la incapacidad, con sanciones que incluyen desde la suspensión de la licencia (hasta 5 años), multas y encarcelamiento (variable en función de si ha habido lesiones físicas o conducción temeraria). Aún hay que establecer los umbrales <i>per se</i> propuestos para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis basado en la incapacidad, con una serie de sanciones criminales y administrativas aplicables.</li> </ul>

lugar de actuar como desencadenante automático de una pena.	distintas drogas.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los residentes pueden cultivar hasta 6 plantas para consumo personal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El cultivo de hasta 5 plantas de cannabis se considera «baja prioridad de persecución».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permite el cultivo de hasta 2 plantas.</li> </ul>

**Fundación Renovatio** es una institución nacida en pleno proceso de regulación de los denominados **Clubes Sociales de Cannabis** en la Comunidad Autónoma Vasca. En este contexto, desde el seno de algunos colectivos pertenecientes a **EUSFAC** (Federación de Asociaciones de Usuarios de Cannabis de Euskadi), se vio la necesidad de crear una institución técnica vasca que aportara rigurosidad y carácter científico a través de investigaciones y eventos al debate regulador existente y que profundizara en cuestiones jurídicas que pudieran apuntalar el modelo de Clubes Sociales de Cannabis en nuestro territorio. Esta institución nace asimismo como respuesta a muchos de los problemas y de las dudas planteados en torno a los derechos y deberes de los usuarios de cannabis en la Comunidad Autónoma Vasca.

Así, Fundación Renovatio parte fruto de una dilatada experiencia en la gestión de colectivos de usuarios de cannabis con el principal objetivo de actuar de apoyo a todos los sujetos que, de una manera u otra, son partícipes de la actualidad del cannabis en nuestro territorio, aportándoles herramientas útiles que puedan emplear para conseguir una regulación lo más coherente y completa posible. Este proyecto se enmarca en base a la necesidad de abordar la normalización del cannabis desde un punto de vista científico, con una perspectiva de salud pública y de prevención de riesgos y daños asociados al consumo. Con esta base se pretende hacer propuestas desde el seno de la sociedad civil que puedan servir para ayudar a las instituciones involucradas a elaborar nuevas y valientes políticas de drogas aportando nuevos enfoques.

Fundación  
**RENOVATIO**

---

Parque Empresarial Zuatzu  
C/ Zubiberri 31, bajo, ofi 3  
20013 Donostia  
[www.fundacionrenovatio.com](http://www.fundacionrenovatio.com)  
943247997  
688870632



Colabora:

**TRANSFORM**  
Getting drugs under control