SENTENCIA 144/2017, de 14 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018)

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

EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1534-2015, promovido por el Presidente del Gobierno contra la totalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra. Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 16 de marzo de 2015, el Abogado del Estado, en la representación que por ministerio de la ley ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra. En el escrito se invocaba el artículo 161.2 CE a fin de que se acordase la suspensión de la norma impugnada en el presente recurso. Los motivos esgrimidos, de naturaleza competencial, en síntesis, son los siguientes:

a) En primer lugar, la Ley no hace referencia a título competencial alguno que le sirva de base, aunque se enmarca en el ejercicio del derecho de asociación del artículo 22 CE.

El objeto de la Ley es la regulación de las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de consumidores de cannabis, tanto en su carácter lúdico como por sus efectos paliativos de determinadas dolencias. La exposición de motivos de la Ley, refiere su ámbito a las conductas consideradas atípicas por la

jurisprudencia y, ya en su articulado, dice que los socios deberán acreditar ser consumidores (art. 15) y, en el caso de los fundadores, habituales (art. 7). La Ley prevé que serán socios honoríficos las personas que hayan contribuido al "estudio, investigación o desarrollo del cannabis" (art. 16) y contempla socios "activistas" (art. 17) que colaboran en la "normalización" del cannabis. También prevé el abastecimiento en el club de cannabis sativa para su consumo fuera del club.

El Consejo de Estado entendió que la ley impugnada favorece el consumo del cannabis pues, si bien lo intenta enmarcar en actividades de prevención (art. 8) y evitación de su uso abusivo (art. 12), la existencia de socios honoríficos y activistas revela que incide en su posible "promoción" y "desarrollo". La Ley también regula la dispensación (art. 22 y 23) y las cualidades del cannabis que dispensarán los clubes (art. 20).

b) Para delimitar el ámbito del recurso, se ha de partir de la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente, incluido en la listas I y IV de la Convención única sobre estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, como reconoce la exposición de motivos de la Ley impugnada. La actualización y adaptación de las normas vigentes a dicha Convención se realizó por la Ley 17/1967, de 8 de abril, que en su artículo 1 reservó al Estado el derecho de intervenir, dentro de su territorio, en todas las actividades relacionadas con la producción y consumo de estupefacientes, así como su persecución y sanción. El artículo 2 de esta ley decía que, a sus efectos, son estupefacientes las sustancias naturales o sintéticas incluidas en las listas I y II anexas y que se prohibían los incluidos en la lista IV, exceptuando la investigación médica y científica. El artículo 19 de la Ley 17/1967 regulaba la venta en farmacias de preparados a base de estupefacientes y el artículo 22 prohibía otros usos distintos de los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados por la Ley.

La producción, tráfico, promoción o facilitación de estupefacientes están tipificados como delito en el artículo 368 del Código penal lo que es consecuente con la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmada en Viena en 1988 y ratificada por España, que insta a los Estados miembros (art. 3.1.ii) a considerar ilícito, entre otros, el cultivo de la planta de cannabis para producir estupefacientes.

La Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana [artículo 23 h)], tipifica como infracción grave la tolerancia del consumo ilegal de estupefacientes en locales públicos, el consumo en estos y la tenencia ilícita. El proyecto de nueva Ley Orgánica de seguridad ciudadana (en trámite al presentarse el recurso) contempla una previsión análoga.

c) Aunque la Ley Foral, en la exposición de motivos, justifica su regulación en la jurisprudencia que considera atípico el autoconsumo esporádico, privado e insignificante de drogas y estupefacientes, dicha jurisprudencia no establece esa atipicidad, en particular, respecto del consumo de cannabis sativa. La jurisprudencia se refiere, en general, al consumo en grupo de drogas cuando se trata de un pequeño grupo de consumidores adictos identificables (incluidos los adictos de fin de semana) que consumen en lugar cerrado (sin ostentación ni promoción del consumo) de forma inmediata y sin contraprestación especulativa, una cantidad insignificante. El Tribunal Supremo tiene declarado que la posible atipicidad se ha de analizar caso por caso. De forma similar, la Ley Orgánica 1/1992, no tipifica como infracción el consumo privado.

La Ley navarra interpreta, de forma voluntarista y expansiva, que la atipicidad sancionadora implica la legalidad de la conducta atípica penal y administrativamente, conclusión de la que discrepa el Abogado del Estado. Invoca, en este punto, el dictamen del Consejo de Estado que reproduce en cuanto argumenta que no cabe identificar atipicidad penal o administrativa con licitud del consumo y que la Ley 17/1967 sigue vigente.

d) Por lo expuesto, la Ley Foral recurrida invade, en primer lugar, la competencia estatal para la regulación de los estupefacientes que resulta del artículo 149.1.16 CE. Según este título, como ya se interpretó en la STC 54/1990, la competencia legislativa en materia farmacéutica corresponde al Estado y la de ejecución a las Comunidades Autónomas conforme a sus estatutos. Esta Sentencia establece la distribución competencial en el caso de dispensación de estupefacientes cualificados como medicamentos, no en el supuesto en que los estupefacientes no lo sean, en el cual los títulos de intervención del Estado son más intensos. La misma sentencia consagra, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado en cuanto a fabricación, elaboración, autorización, registro, exportación e importación de estupefacientes, incidiendo en los riesgos que entrañan para la seguridad pública, a su vez, competencia exclusiva estatal. Este marco competencial se valida por sentencias como la STC 131/2013 según la cual la determinación, con carácter general, de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para, entre otras, la organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios debe entenderse como una competencia de fijación de bases, de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.16 CE.

La Ley Foral, a través de los clubes, regula el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis sativa sin título competencial para ello pues es el Estado al amparo del artículo 149.1.16 CE quien puede establecer, con carácter exclusivo, la legislación sobre estupefacientes que integra su consumo, abastecimiento y dispensación, afectando también a las bases y coordinación general de la sanidad. Por último, se destaca que ya

las SSTC 341/1993 y 54/1994 validaron la Ley 17/1967 como norma estatal de regulación de los estupefacientes.

e) La Ley Foral también invade la competencia estatal sobre legislación penal del artículo 149.1.6 CE, íntimamente relacionada con el control de las actividades de consumo de drogas y estupefacientes. Así, la STC 52/1983, al resolver un conflicto positivo de competencias sobre un real decreto que regulaba el registro sanitario de alimentos, declaró que la prohibición del uso de determinados aditivos es una medida básica amparada en el artículo 149.1.16 CE que, además, se corresponde con un control represivo de los delitos contra la salud pública tipificados en el Código penal, de competencia exclusiva estatal en virtud del artículo 149.1.6 CE. Esta interpretación se aplica a la regulación foral ya que sustrae al legislador estatal la regulación del consumo, abastecimiento y dispensación del estupefaciente cannabis sativa.

Para ilustrar la relación con el artículo 149.1.6 CE, se destaca que la Ley Foral se ampara en la jurisprudencia penal sobre atipicidad del autoconsumo; sin embargo la normativa impugnada tampoco cumple las condiciones fijadas por esta jurisprudencia. Así, la Ley Foral solo exige a los socios no fundadores que sean mayores de edad y consumidores de cannabis (art. 15) con lo que se incumple el requisito jurisprudencial que exige que se trate de adictos, lo que podría incentivar la habitualidad del consumo de consumidores esporádicos. Además, la Ley prevé que los clubes provean de cannabis a los asociados (art. 23) lo que conlleva amparar la adquisición de la sustancia en cantidad suficiente para atender esa demanda, mediante su cultivo (prohibido) o compra por cauces no legales, con el consiguiente almacenamiento que sería delictivo. En todo caso, la existencia misma de los clubes de cannabis, precisamente por su permanencia en el tiempo, se aleja de la excepcionalidad de la atipicidad penal del consumo compartido establecida por la jurisprudencia y la sola legalización de estos clubes supone generar confusión sobre actividades que pueden ser delictivas, lo que supone un menoscabo de la competencia estatal. Finalmente, el legislador autonómico, al generalizar criterios jurisprudenciales aplicables caso por caso, delimita el tipo penal, invadiendo la competencia estatal.

f) La Ley recurrida invade también la competencia estatal sobre seguridad pública del artículo 149.1.29 CE. La regulación del consumo con fines lúdicos y paliativos de algunas dolencias, así como de su abastecimiento y dispensación por medio de clubes, incide en esta materia, como la define, por ejemplo la STC 86/2014, en cuanto afecta a la tranquilidad y el orden ciudadanos.

Como dijo el Consejo de Estado, la Ley favorece el consumo de cannabis, dada la tipología de los socios de los clubes (arts. 7, 9, 12, 16, 17), al constituirse el club en centro de dispensación de cannabis (arts. 22, 23), al regular las relaciones de los clubes con las

Administraciones (art. 5) y al reconocer que regula el consumo con fines lúdicos. Todo ello tiene potencial afectación en la seguridad pública y conlleva una promoción que es contraria a los convenios internacionales en los que España es parte y a la legislación interna española que prohíbe actividades de favorecimiento del consumo de cannabis. La propia Ley Foral cita, en su exposición de motivos, la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana, y la infracción tipificada en su artículo 25, a partir del cual desarrolla los clubes en lo que el legislador autonómico considera permitido, según su interpretación de la norma sobre seguridad pública.

g) Navarra regula los clubes de cannabis a través de la figura de las asociaciones de usuarios lo que excede, con mucho, el ámbito de las asociaciones del artículo 22 CE. Aunque según la Ley Orgánica 13/1982, de amejoramiento del régimen foral navarro (art. 43.19) esta Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico o asistencial que desarrollen principalmente sus funciones en Navarra, es evidente que los colectivos de usuarios de cannabis no se integran en una asociación de ninguno de esos tipos. Por otro lado, aunque según el artículo 53 de la misma Ley Orgánica, Navarra tiene competencia de desarrollo legislativo en materia de sanidad interior, este título no ampara normas sobre consumo, abastecimiento y dispensación de estupefacientes. Por tanto, no existe título competencial autonómico para dictar la Ley.

h) Por último, se precisa que el recurso se dirige contra la Ley Foral 24/2014 en su totalidad puesto que realiza una regulación completa del consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis sativa en Navarra a través de los clubes de consumidores. El Consejo de Estado se pronunció en su informe en favor de la impugnación total de la norma, lo que ha sido admitido, por ejemplo, en la STC 143/2012.

2. Por providencia de 14 de abril de 2015 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno de Navarra y a su Parlamento, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, su tenor y conforme al artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso (16 de marzo de 2015) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, ordenándose la comunicación de la suspensión a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de

Navarra, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de abril de 2015, la Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Vicepresidente Primero del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 22 de abril.

4. El 24 de abril de 2015 tuvo entrada en el registro general del Tribunal, escrito del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Gobierno de Navarra, en el que daba cuenta del acuerdo de dicho Gobierno, adoptado en sesión de 22 de abril de 2015, en el que éste se da por enterado de la interposición y admisión a trámite del recurso.

5. El 12 de mayo de 2015 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del Letrado del Parlamento de Navarra por el que se personó en el recurso en la representación que ostenta y solicitó su desestimación. Mediante otrosí interesaba en dicho escrito el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. El Letrado del Parlamento de Navarra esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

a) Tras resumir el contenido y objeto de la Ley Foral 24/2014, afirma que, desde un punto de vista competencial, ésta tiene amparo en el artículo 44.19 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) que atribuye la competencia exclusiva a Navarra en materia de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares. A pesar de ello, el Parlamento de Navarra no ha visto la necesidad de aprobar una Ley foral específica de asociaciones por lo que se aplica en la Comunidad Autónoma, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación y el Reglamento del registro nacional de asociaciones aprobado por Real Decreto 1497/2003.

b) El Parlamento de Navarra actuó en esta materia a instancia de la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular que dio lugar a la Ley Foral 24/2014. Aporta copia de dicha iniciativa, los debates del Pleno de la Cámara y los informes de los servicios jurídicos parlamentarios.

c) El objeto de la Ley Foral es establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis para lo que Navarra tiene competencias al amparo del artículo 44.19 LORAFNA. Se trata, en este caso, de una de las asociaciones similares al resto de las que cita el precepto, cuya

existencia no cabe negar. No se pretende legalizar el consumo de cannabis, para lo que la Comunidad Autónoma carece de competencia. Simplemente, se trata de dotar de un marco legal a estos clubes que ya están funcionando al amparo del derecho de asociación dentro de los límites establecidos por la jurisprudencia. Su existencia se permite, pues, no por la Ley Foral sino por la legislación estatal de aplicación: Código penal y Ley de seguridad ciudadana.

d) Basta leer el articulado de la Ley para comprobar que no regula el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis sativa, como dice el recurrente, sino la constitución, organización y funcionamiento de unos clubes, por lo que no invade las competencias estatales del artículo 149.1.16 CE. Por lo mismo, tampoco afecta al artículo 149.1.6 y 29 CE puesto que la Ley parte de una realidad permitida, tanto por el Código penal como por la Ley Orgánica 1/1992, de seguridad ciudadana. Específicamente se rechaza la impugnación de la totalidad de la Ley Foral insistiendo en que sus artículos se limitan a regular el funcionamiento de unas asociaciones.

e) En el suplico del escrito, el representante del Parlamento navarro pide la desestimación del recurso o, subsidiariamente, que se dicte sentencia interpretativa declarando la conformidad de la Ley a la Constitución.

6. Mediante providencia de 18 de mayo de 2015, el Pleno del Tribunal acuerda incorporar a los autos el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Navarra y dar traslado a éste y al Abogado del Estado por cinco días para alegaciones sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada.

7. Evacuado por el Letrado parlamentario y el Abogado del Estado el traslado conferido, mediante ATC 170/2015, de 7 de octubre, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra.

8. Por providencia de 12 de diciembre de 2018, se señaló el día 14 de dicho mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra (en adelante, Ley 24/2014).

Como se ha expuesto en los antecedentes, la parte recurrente impugna los referidos

preceptos por considerar que invaden las competencias estatales en materia de sanidad, legislación penal y seguridad pública (apartados 16, 6 y 29 del artículo 149.1 CE); por su parte, el Parlamento de Navarra defiende la constitucionalidad de la Ley argumentando que ésta no regula el consumo, dispensación y abastecimiento de cannabis, como entiende el Estado, sino únicamente el funcionamiento de los clubes de cannabis, por lo que tiene amparo en la competencia navarra en materia de asociaciones (art. 44.19 de la Ley Orgánica de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra: LORAFNA) .

2. Puesto que nos encontramos ante un debate de naturaleza exclusivamente competencial, habremos de encuadrar la controversia en la materia correspondiente, a fin de identificar el título competencial aplicable al caso. Con este objetivo, previamente, resulta necesario referirnos al contenido de la Ley Foral 24/2014, así como a la calificación jurídica del cannabis y normativa aplicable al mismo. También haremos referencia a la legislación penal aplicable y a los pronunciamientos jurisdiccionales al respecto.

a) La Ley Foral 24/2014 impugnada, en su exposición de motivos, explica que "pretende insertar en la legislación actual a los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra … aportando seguridad jurídica … beneficiándose de esta manera la protección de la salud pública". Destaca que "[u]na de las sustancias más consumidas actualmente en Navarra es el cannabis sativa, tanto en su carácter lúdico como por sus efectos paliativos de determinadas dolencias", y menciona que aunque "se encuentra incluido en la lista I de la Convención única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, sometida a fiscalización internacional", es considerado "sustancia que no causa grave daño a la salud". El preámbulo legal sigue relatando los supuestos en que la posesión o consumo de cannabis están tipificados como delito o infracción administrativa, y expone la jurisprudencia que considera atípicos algunos supuestos de consumo compartido y de abastecimiento para el propio consumo. En este contexto, dice, nacen los clubes de consumidores de cannabis, como asociaciones sin ánimo de lucro cuya constitución regula la Ley, sujetos a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del derecho de asociación (Ley Orgánica 1/2002), que deben respetar la jurisprudencia mencionada.

A partir del preámbulo que se acaba de resumir, el artículo 1 de la Ley 24/2014, dice que su objeto es "establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de personas consumidoras de cannabis". La Ley consta de tres capítulos. El capítulo I, sobre "Disposiciones Generales", tras el artículo 1, contiene otros cuatro preceptos que limitan su ámbito de aplicación a la Comunidad Foral, vuelven a invocar la Ley Orgánica 1/2002, dejan a salvo las competencias de las entidades locales y contemplan la relación de los clubes con las Administraciones públicas. El capítulo II (arts. 6-9) con la rúbrica "Constitución de los clubes de personas consumidoras de

cannabis", vuelve a remitirse a la Ley Orgánica 1/2002 y, tras decir (art. 7) que los socios fundadores deberán ser consumidores habituales de cannabis antes del inicio de actividad del club, dispone (art. 8) que, entre los fines de los clubes, al menos deberán constar los de ofrecer a los integrantes formación en prevención de riesgos e información; el control del consumo y la sustancia; facilitar el consumo propio y trabajar por la disminución del mercado ilícito de cannabis. El artículo 9 establece algunas normas sobre los locales de los clubes, que deben cumplir las ordenanzas municipales. El capítulo III de la Ley lleva la rúbrica "organización y funcionamiento". En el artículo 10 se dice que los clubes se organizarán internamente por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, sus estatutos y su régimen interno. En el artículo 11 establece la obligación de cumplir las normas sanitarias y de seguridad. El artículo 12 dice que los clubes deben llevar a cabo actividades para evitar el consumo abusivo y facilitar el uso responsable del cannabis. El artículo 14 establece la obligación de elaborar un registro de integrantes del club. El artículo 15 dice que podrán ser socios los consumidores mayores de edad que acrediten serlo antes de la solicitud de ingreso. El artículo 16 regula los socios honoríficos, considerados tales por su aportación al estudio, investigación o desarrollo del cannabis. El artículo 17 se refiere a los socios activistas que colaboran en labores de normalización del cannabis. Los socios deben cumplir las leyes y normas de funcionamiento (art. 18); recibirán formación en prevención de riesgos asociados al consumo de cannabis (art. 19) y asumen los deberes de consumo responsable y evitación de la promoción del consumo (art. 22). Los clubes procurarán que los socios consuman una sustancia lo más orgánica posible debiendo someterse a los controles sanitarios que se establezcan (art. 20) reiterando el artículo 21 el derecho de los socios a estar informados sobre el cannabis y sus riesgos. Los socios solo podrán retirar la cantidad de cannabis o sus derivados o extractos que establezca la asociación por persona y día (art. 23) y se comprometen a no hacer un uso irresponsable de las sustancias adquiridas en el club (art. 22). La Ley termina con dos disposiciones adicionales sobre relación de los clubes con las Administraciones.

b) Por lo que respecta a la calificación jurídica del cannabis, se hace necesario partir de la Convención única de Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961, citada, como se ha visto, en la exposición de motivos de la Ley Foral 24/2014. Esta Convención consagra en su preámbulo la preocupación de los firmantes por la salud física y moral de la humanidad y reconoce la toxicomanía como un peligro social y económico, al mismo tiempo que asume que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable. A partir de estas premisas, la Convención incluye varios listados de sustancias estupefacientes sujetas a distintos niveles de fiscalización. En concreto, el cannabis sativa y su resina, se incluyen en las listas I y IV, caracterizada la segunda, según dice el artículo 2.5 a), por medidas de control adicionales "en vista de las propiedades particularmente peligrosas de los estupefacientes de que se trata".

En nuestro derecho interno, la adaptación a la Convención de Naciones Unidas de 1961, se llevó a cabo por la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizaron, con este fin, las normas vigentes sobre estupefacientes (Ley 17/1967). La Ley ya destacaba en el preámbulo la preocupación "fundamentalmente sanitaria" ocasionada por el abuso de las sustancias estupefacientes. En el artículo 2.1, dice que, a sus efectos: "se consideran estupefacientes las sustancias naturales o sintéticas incluidas en las listas I y II de las anexas al Convenio Único de mil novecientos sesenta y uno de las Naciones Unidas, sobre estupefacientes y las demás que adquieran tal consideración en el ámbito internacional, con arreglo a dicho Convenio y en el ámbito nacional por el procedimiento que reglamentariamente se establezca". El artículo 2.2 añade que "tendrán la consideración de artículos o géneros prohibidos los estupefacientes incluidos o que se incluyan en lo sucesivo en la IV de las listas anexas al citado Convenio, que en consecuencia no podrán ser objeto de producción, fabricación, tráfico, posesión o uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica". A continuación, diversos preceptos de la Ley 17/1967 (arts. 8, 12, 15, 19 y 22) prohíben (salvo excepciones para usos concretos, con previa autorización administrativa), el cultivo, producción, fabricación, comercio, dispensación y consumo de las sustancias estupefacientes en general. Más recientemente, mediante Real Decreto 1194/2011, de 19 de agosto, se estableció el procedimiento previsto en el artículo 2.1 de la Ley 17/1967 para la consideración como estupefacientes de sustancias en el ámbito nacional.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, dentro de su título II, rubricado "de los medicamentos", capítulo V "garantías sanitarias de los medicamentos especiales", dice (art. 49) que "1. Las sustancias psicoactivas incluidas en las listas anexas a la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes y al Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, así como los medicamentos que las contengan, se regirán por esta ley y por su normativa específica" y: "2. Se someterán dichas sustancias a restricciones derivadas de las obligaciones adquiridas ante la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas". Según la disposición final primera Real Decreto Legislativo 1/2015, el título II se dicta por el Estado al amparo de la competencia sobre legislación de productos farmacéuticos del artículo 149.1.16 CE. El tenor del artículo 49 Real Decreto Legislativo 1/2015 es, en todo caso, idéntico al del artículo 49 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios que el Real Decreto Legislativo 1/2015 vino a derogar.

Finalmente, en el ámbito de la Unión Europea, la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico

ilícito de drogas, considera como tales, todas las sustancias contempladas, tanto en la Convención de Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961, como en el Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas de 1971 e impone a los Estados miembros, la adopción de las medidas necesarias para garantizar la punibilidad de conductas como la producción, fabricación, extracción, oferta, distribución, venta, transporte, exportación e importación así como, en el caso de la planta del cannabis y otras, el cultivo. La Decisión se funda (considerando 3) en la necesidad de adoptar normas mínimas sobre los elementos constitutivos de los delitos de tráfico de drogas que permitan un enfoque común de la Unión Europea en la lucha contra dicho tráfico. En el considerando 4, precisa que el principio de subsidiariedad, exige que la Unión se centre en los delitos más graves de tráfico de drogas, por lo que excluye de su ámbito el consumo personal, si bien, ello "no constituye una orientación del Consejo sobre el modo en que los Estados miembros deben abordar estos casos en sus legislaciones nacionales".

c) El panorama legislativo anterior debe necesariamente completarse con una referencia a las normas penales y administrativas a las que alude la misma Ley Foral 24/2014 en su exposición de motivos. Así, el artículo 368 del Código penal, allí citado, dentro de los delitos contra la salud pública, castiga con pena de prisión de tres a seis años a: "los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines". Por su parte, la Ley de protección de la seguridad ciudadana actualmente vigente es la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, que en su artículo 36, tipifica como infracciones graves el consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares públicos (número 16); el traslado de personas para facilitarles el acceso a estas sustancias que no sea delito (número 17); el cultivo en lugares visibles al público que no constituya infracción penal (número 18) y la tolerancia del consumo ilegal o tráfico en locales o establecimientos públicos (número 19).

Por último, no cabe desconocer que la Sala Segunda del Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en el orden penal, se pronunció sobre los clubes de cannabis a partir de la Sentencia de su pleno 484/2015, de 7 de septiembre. Esta Sentencia, así como las del mismo Tribunal 596/2015, de 5 de octubre, y 788/2015, de 9 de diciembre, fueron objeto de recursos de amparo núms. 1846-2016; 1659-2016 y 1889-2016, de los cuales el recurso núm. 1659-2016 ha sido resuelto en el pleno de esta misma fecha. Ello, sin embargo no obsta a la resolución del presente litigio en el que, como se ha expuesto, se plantea exclusivamente un debate de naturaleza competencial.

3. Una vez expuesto todo lo anterior, estamos ya en condiciones de analizar los títulos competenciales esgrimidos por las partes.

Comenzando por el título competencial invocado por el Parlamento de Navarra, en las SSTC 133/2006 y 135/2006 relativas, respectivamente, a la Ley Orgánica 1/2002, impugnada por el Parlamento de Cataluña y la Ley catalana 7/1997, de asociaciones, recurrida por el Estado, recordamos el contenido de la competencia autonómica sobre asociaciones. Para ello, partimos de la base de que esta competencia se ejerce sobre una materia cuyo núcleo es el derecho fundamental proclamado en el artículo 22 CE cuyos elementos esenciales se definen, a tenor del artículo 81 CE, por el Estado mediante Ley Orgánica. En esas mismas Sentencias explicamos que las asociaciones no se mencionan como título competencial específico en ninguno de los apartados de los artículos 148 y 149 CE, de manera que sólo se contemplan formalmente como tales a partir de los distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades que, como Navarra, ostentan competencia exclusiva sobre determinadas asociaciones, y de otras que ostentan sólo competencia ejecutiva de la legislación estatal en la materia. En los pronunciamientos citados ya dijimos que "[l]a calificación de esta competencia autonómica como exclusiva no puede interpretarse como un total desapoderamiento del Estado, pues además de estar condicionada por la normativa de carácter orgánico dictada en desarrollo del artículo 22 CE, el artículo 149.1 CE otorga al Estado títulos competenciales que tienen una notable incidencia sobre las asociaciones" y, además: "la calificación jurídica y el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede hacerse derivar únicamente de una lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad" pues, como también dijo la STC 173/1998, al resolver el recurso del Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley vasca 3/1988, de asociaciones, FJ 6, "al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma".

En todo caso, en cuanto al contenido material de la competencia autonómica sobre asociaciones, en las mismas SSTC 133/2006 y 135/2006, de reiterada cita, repetimos lo ya dicho en la STC 173/1998, FJ 5, para no circunscribirlo sólo a los aspectos administrativos de las asociaciones, es decir "sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos", sino extenderlo también al "régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico –constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución–, como en su vertiente interna –organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados".

Respecto a los títulos competenciales esgrimidos por el Abogado del Estado, éste invoca acumulativamente en su escrito, en los términos ya expuestos, por este orden, los títulos de los apartados 16, 6 y 29 del artículo 149.1. CE, que se refieren, respectivamente, a la competencia estatal en materia de legislación sobre productos farmacéuticos, legislación penal y seguridad pública. A partir de aquí, debemos aplicar nuestra doctrina según la cual "ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico", si bien, no cabe descartar, "pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado" (STC 26/2016, FJ 6).

A la hora de identificar el título competencial estatal más específico en el sentido indicado, se ha de considerar que la premisa del recurso es la afirmación de que la Ley Foral 24/2014, en realidad regula el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis en Navarra. Partiendo de este enfoque –que, por ser el del recurrente, es el que hemos de resolver– la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente sometido al Real Decreto Legislativo 1/2015 y a la Ley 17/1967 a los que ya nos hemos referido, podría fundamentarse en el artículo 149.1.16 CE, en cuanto atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación de productos farmacéuticos. En las SSTC 211/2014, FJ 3; 6/2015, FJ 2, y 33/2017, FJ 5, recordamos que el título competencial relativo a la legislación sobre productos farmacéuticos tiene por objeto "la ordenación de los medicamentos en cuanto 'sustancias' cuya fabricación y comercialización está sometida –a través de las correspondientes actividades de evaluación, registro, autorización, inspección y vigilancia– al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes y usuarios que los consumen (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 5)". Sin embargo, no puede desconocerse que el cannabis no es, en sentido estricto, un fármaco o medicamento, sino una sustancia que, calificada como estupefaciente, contiene elementos o principios activos susceptibles de aplicación terapéutica.

Consecuencia de lo anterior, hemos necesariamente de considerar los otros dos títulos competenciales invocados por el Estado (legislación penal y seguridad pública *ex* art. 149.1.6 y 29 CE). En virtud del primero, hemos declarado (SSTC 142/1988 y 162/1996) que, siendo la legislación penal competencia exclusiva del Estado, las Comunidades Autónomas no pueden prever concretos delitos ni sus correspondientes penas. En las SSTC 120/1998, FJ 4; 162/1996, FJ 4, y 142/1988, FJ 7, dijimos que "incurriría en la tacha de invadir la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal el precepto de la legislación autonómica que tipificase de manera efectiva y concreta algún supuesto de responsabilidad penal" así como el "precepto autonómico que reproducía y ampliaba un

tipo penal, por cuanto aquél 'merece ser calificado por sus contenidos como 'legislación penal', puesto que se trata de la configuración de un tipo ..., ámbito material este que el art. 149.1.6 de la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado y que, por tanto, está vedado al legislador autonómico". Respecto al artículo 149.1.29 CE, hemos afirmado (STC 184/2016) que "la 'seguridad pública se refiere a la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos'; aunque no se limita a regular 'las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad', pues incluye 'un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido' (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas". El hecho de que el cannabis sea un estupefaciente justifica las restricciones a que están sometidos su fabricación, venta y consumo. Con apoyo en los artículos 43.2 y 149.1.16 y 29 CE, la normativa estatal ha establecido restricciones y sanciones respecto de su utilización. Así, en el ámbito administrativo, la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, tipifica en su artículo 36.16, 18 y 19 determinadas infracciones graves relacionadas con la tenencia, cultivo y consumo de estupefacientes.

Dicho lo anterior, es el artículo 149.1.6 CE el que tiene más estrecha relación con la materia que aquí nos ocupa, dada la tipificación penal de determinadas conductas relacionadas con el consumo de drogas y estupefacientes, consideradas contrarias a la salud pública. Siendo así que la invasión competencial que se imputa a la Ley Foral 24/2014 recurrida consiste en la regulación de un instrumento (los clubes de cannabis) a través del cual se facilita el abastecimiento, dispensación y consumo de cannabis, aunque estemos ante una normativa autorizadora o habilitante (no represiva, ni punitiva, ni restrictiva de bienes jurídicos en el sentido que es propio de las normas penales y administrativas sancionadoras), se trata de una regulación con incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal correspondiente. Si, en determinados supuestos, las asociaciones de usuarios de cannabis que la norma autonómica contempla pudieran llegar a normalizar actividades que, como la promoción y facilitación del consumo ilegal de estupefacientes, son delictivas, ello supondría que dicha norma, por el solo hecho de permitir y regular tales asociaciones, estaría incidiendo en los tipos penales, cuya definición es de exclusiva competencia estatal y que el legislador autonómico no puede ni alterar, ni concretar, ni delimitar. Aun no tratándose, pues, de una norma penal propiamente dicha, si autorizara comportamientos contemplados en la legislación penal como delictivos, estaría la Ley que nos ocupa menoscabando el ejercicio de la competencia estatal. En definitiva, las consecuencias que, más intensamente en el ámbito penal, puedan derivarse de determinadas actividades de las asociaciones de usuarios de cannabis reguladas en la Ley impugnada, determinan que hayamos de considerar título prevalente en este caso el del artículo 149.1.6 CE.

A mayor abundamiento, debe tenerse presente que la consecuencia principal de la Ley impugnada no es otra que el de establecer una cobertura legal para las actividades de consumo de cannabis, invocando el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, el de asociación, para así evitar cualquier consecuencia incriminatoria, ya lo sea en vía penal o en la vía administrativa sancionadora.

En conclusión, hemos de analizar si la Ley Foral 24/2014 tiene cobertura en el título competencial autonómico sobre asociaciones o si invade la competencia exclusiva estatal en materia penal del artículo 149.1.6 CE.

4. A partir de la doctrina constitucional que ha quedado expuesta y del contenido de la Ley Foral 24/2014 al que hemos aludido, se ha de dilucidar primero si, como afirma el Abogado del Estado, la Ley Foral 24/2014 realmente regula el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis. Ello, partiendo de la base de que la aprobación de una normativa sobre clubes de cannabis no conlleva *per se* y necesariamente la regulación del consumo y abastecimiento de esta sustancia, ya que cabe concebir asociaciones o clubes dirigidos a fines relacionados con el cannabis pero distintos de su obtención y consumo (fines informativos, de estudio, debate y similares).

En el marco de las anteriores precisiones, la Ley Foral 24/2014 no oculta que su finalidad es regular los clubes de cannabis como asociaciones de consumidores de esta sustancia. Ya su propia denominación indica que ello es así puesto que se presenta como ley "reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra". En consonancia con ello, como ya se ha dicho, el artículo 1 de la Ley anuncia que su objeto es establecer las normas generales para la constitución, organización y funcionamiento de los clubes de "personas consumidoras de cannabis". Esta definición de los componentes de los clubes objeto de la Ley como consumidores o usuarios de cannabis se repite a lo largo de todo el articulado. Como también hemos ya indicado, el artículo 7 precisa a este respecto que "los socios fundadores deberán ser consumidores habituales de cannabis con anterioridad al inicio de la actividad del club" y el artículo 15 extiende esta exigencia al resto de socios de pleno derecho, junto a los cuales, los artículos 16 y 17, contemplan los socios honoríficos y los activistas, que se distinguen, respectivamente, por su "aportación al estudio, investigación o desarrollo del cannabis" y por colaborar "en labores de normalización del cannabis". Si bien la Ley afirma que pretende facilitar el consumo responsable (arts. 12 y 22, y disposición adicional primera) y recoge entre sus fines, la formación en prevención de riesgos derivados del consumo (arts. 8, 19 y 21), ello conlleva, lógicamente, el previo reconocimiento de ese consumo como actividad normal y habitual de los socios. Asimismo, la Ley asume que los clubes faciliten el cannabis a sus socios puesto que en el ya citado artículo 23 afirma que "[l]as personas asociadas no podrán retirar más cantidad

de cannabis sativa, o alguno de sus derivados o extractos, por persona y día que la establecida por la asociación, calculada según las medidas de prevención de riesgos y en función de los estándares internacionales", y el artículo 22, párrafo segundo, igualmente mencionado, dispone que los socios asumirán, mediante declaración jurada, "el compromiso de no realizar un uso ilícito o irresponsable de las sustancias adquiridas en el club". El artículo 20 añade que los clubes "procurarán que sus integrantes de pleno derecho accedan a consumir una sustancia lo más orgánica posible y libre de adulteraciones". Todo ello supone pues, ineludiblemente, que se reconoce a los clubes funciones de acopio o adquisición y ulterior distribución de la referida sustancia.

5. Tras el análisis expuesto, llegamos a la conclusión de que la Ley Foral 24/2014 invade la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que efectivamente regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere.

La competencia autonómica en materia de asociaciones (única invocada en apoyo de la Ley Foral 24/2014) en las Comunidades Autónomas cuyos estatutos se la atribuyen (como es el caso de Navarra) no incluye, desde luego, la legitimación de fines o medios que sean delictivos. En este caso, ya el artículo 22.2 CE dice qué asociaciones son ilegales. Pero, en sentido más amplio, tampoco puede la Ley, por el simple expediente de reconocer asociaciones que se dediquen a determinadas actividades, reducir el ámbito de tipos delictivos, menoscabando la exclusiva competencia estatal y dando cobertura legal a comportamientos delictivos. La competencia en materia de asociaciones, como ya se ha indicado, se refiere a la regulación de su régimen jurídico interno y externo, pero no puede hacerse extensiva a la regulación material del objeto asociativo, cualquiera que éste pueda ser, en cuanto ello implicaría una expansión competencial potencialmente ilimitada, con el correlativo vaciamiento de competencias estatales en ámbitos que, como ya se apuntaba en la STC 173/1998, pueden ser de índole muy diversa. Pues es al Estado al que compete en exclusiva la materia relativa a la legislación penal (art. 149.1.6 CE); título prioritario que no impide la existencia de otros complementarios como son los comprendidos en el artículo 149.1.16 y 29 CE.

Por último, hemos de precisar que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que lleva aparejado el menoscabo competencial señalado se debe extender, conforme a lo solicitado por el recurrente, a la totalidad de la Ley Foral 24/2014.

Aunque algunos de sus preceptos, aisladamente considerados, pudieran efectivamente disociarse de la regulación del consumo y la puesta a disposición de los socios del cannabis o sus derivados y en sí mismos no incurrirían en tacha alguna de

inconstitucionalidad, deben correr la misma suerte que los preceptos que reconocen a los clubes de usuarios de cannabis funciones de adquisición y distribución de dicha sustancia, pues carecería de cualquier efecto y podría inducir a confusión dejar vigentes algunos preceptos aislados en el seno de una Ley cuya finalidad es, como se deduce de su propio título, proporcionar cobertura legal a comportamientos que el legislador penal considera delictivos (en este sentido, SSTC 143/2012, de 2 de julio, FJ 7, y 51/2017, de 10 de mayo, FJ 7).

Fallo

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y en consecuencia declarar que la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, es inconstitucional y nula.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.