

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5056** *Pleno. Sentencia 29/2018, de 8 de marzo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 231-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias. Competencias sobre sanidad, legislación penal y seguridad pública: interpretación conforme del precepto legal autonómico que establece las funciones de colaboración con la administración sanitaria que cumplen las entidades de personas consumidoras de cannabis (STC 144/2017).*

ECLI:ES:TC:2018:29

El Pleno del Tribunal, 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 Narvárez 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. 231-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento Vasco. Ha sido Ponente el Presidente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 13 de enero de 2017, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias. El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

La demanda sostiene que dicha norma, que prevé que en aras de protección de la salud se regularán reglamentariamente las entidades constituidas por personas consumidoras de cannabis, a las cuales se atribuyen ciertas tareas de colaboración con la Administración, vulnera las competencias exclusivas atribuidas al Estado por los números 6, 16 y 29 del artículo 149.1 CE. Apoya su alegación en los razonamientos que, en síntesis, se pasan a exponer.

A) El Abogado del Estado, dentro de un subepígrafe destinado al objeto del recurso, transcribe el artículo 83 de la Ley vasca 1/2016 y destaca dos aspectos del contenido de la exposición de motivos de dicha Ley. Apunta, de un lado, que «esta ley multidisciplinar se sitúa en el marco de las competencias de las que es titular la Comunidad Autónoma de Euskadi, siendo título competencial relevante el de salud».

Resalta, de otro, ya concretamente respecto de la materia impugnada, tres contenidos: a) «en Euskadi existen los mayores consumos de cannabis de toda Europa, con una progresiva percepción social de inocuidad»; b) «es también especialmente novedoso el reconocimiento de los derechos y el establecimiento de deberes y obligaciones, no solo como personas usuarias de los servicios sociales o de salud, sino también en aceptación de la libertad personal. Así, nadie podrá ser objeto de discriminación por razón de su circunstancia ante las adicciones, reconociéndose expresamente esta consideración para las personas mayores de edad que formen parte de entidades de consumidores y consumidoras de cannabis, entidades que son objeto de regulación en el apartado de la ley referido a la iniciativa social» y c) «la iniciativa social supone el reconocimiento de la importante labor realizada en la materia por personas y entidades privadas, y regula las condiciones para la colaboración con ellas. En este apartado, es destacable la referencia a las entidades legalmente registradas y sin ánimo de lucro constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis, las cuales serán objeto del debido desarrollo reglamentario dentro de nuestro marco competencial y atendiendo a la legislación vigente».

B) La demanda consigna otro subepígrafe titulado «delimitación del recurso» muy semejante al del recurso de inconstitucionalidad 1534-2015. Alude primero a la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente, incluido en las listas I y IV de la Convención única sobre estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, y a la regulación actual del consumo, producción, tráfico y promoción de estas sustancias, sobre lo que hace varias menciones:

a) Expone que la actualización y adaptación de las normas vigentes a dicha Convención se realizó por la Ley 17/1967, de 8 de abril. Su artículo 1 reservó al Estado el derecho de intervenir dentro de su territorio en toda actividad relativa a la producción y consumo de estupefacientes, así como a su persecución y sanción. En su artículo 2 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. En su artículo 19 regulaba la venta en farmacias de preparados a base de estupefacientes y, en fin, en el artículo 22 prohibía otros usos distintos de los industriales, terapéuticos, científicos y docentes autorizados por la Ley.

b) Destaca que 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.

c) Señala que la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana (art. 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.

También en este subepígrafe argumenta que la Ley autonómica «justifica la regulación del consumo de cannabis en que tales conductas son percibidas como inocuas por parte de la sociedad vasca», y hace notar que «la jurisprudencia no establece esta atipicidad respecto del consumo de cannabis singularmente». La jurisprudencia, que el Abogado del Estado detalla en la demanda, se referiría en general al consumo compartido 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, añade la demanda, tiene declarado que la posible atipicidad se ha de analizar caso por caso.

Termina este apartado aduciendo que, según el dictamen del Consejo de Estado 165/2015, no cabe «identificar la licitud del consumo y abastecimiento con la atipicidad penal, confundiendo la legalidad en su conjunto con la legalidad penal», negando aquella dada la prohibición contenida en la Ley 17/1967 que sigue vigente.

C) La demanda sostiene que, delimitado así el recurso, el precepto impugnado invade en primer lugar la competencia estatal para la regulación de los estupefacientes ex 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 ejecutiva a las Comunidades Autónomas conforme a sus Estatutos. Esta Sentencia definiría, a juicio del Abogado del Estado, la distribución competencial en 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 por estar en juego la seguridad pública. En todo caso, según esta STC 54/1990, correspondería al Estado en plenitud en virtud de su competencia sobre legislación farmacéutica la fabricación, elaboración, autorización, registro, exportación e importación de estupefacientes. Por otra parte, según la STC 131/2013, la determinación de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios debe entenderse como una competencia de fijación de bases de la sanidad, de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.16 CE.

Por todo ello, concluye el Abogado del Estado, la Ley autonómica a través de las entidades consumidoras de cannabis 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.

D) La Ley vasca invadiría también, a juicio del demandante, la competencia estatal sobre legislación penal ex artículo 149.1.6 CE, íntimamente relacionada con el control del 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 autonómica ahora recurrida en tanto que sustrae al legislador estatal la regulación del consumo, abastecimiento y dispensación del estupefaciente cannabis sativa. Añade la demanda en este punto que «las previsiones de la legislación autonómica no cumplirían, en todo caso, las condiciones fijadas por la jurisprudencia que hemos señalado anteriormente» relativa a la alegada atipicidad penal de la constitución y funcionamiento de estas entidades.

E) La demanda sostiene también que la Ley recurrida invade asimismo la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 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 entidades de consumidores de cannabis, incide en esta materia en cuanto afecta a la tranquilidad y el orden ciudadanos (STC 86/2014).

F) La demanda termina sosteniendo la inexistencia de título competencial autonómico. Recuerda que la exposición de motivos considera título competencial relevante el de salud cuando, y en esto dice apoyarse en el dictamen del Consejo de Estado, no existe una mención específica a la salud en la enumeración de competencias vascas que hace el Estatuto de Autonomía. Añade que las competencias en materia de sanidad interior (art. 18.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV) y de ejecución de la legislación de productos farmacéuticos (art. 18.3 EAPV) no amparan la

regulación del consumo, abastecimiento y dispensación de estupefacientes que hace el precepto impugnado.

2. Por providencia de 31 de enero de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno Vasco y al Parlamento Vasco, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso –13 de enero de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco». El recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 30, de 4 de febrero de 2017.

3. Por escrito registrado el día 14 de febrero de 2017 el Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la representación que legalmente ostenta, se personó en este recurso de inconstitucionalidad y solicitó prórroga hasta el máximo plazo legal posible para formular alegaciones en él.

4. El Presidente del Senado, por escrito registrado el día 16 de febrero de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 14 de febrero, había acordado la personación en este procedimiento y el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. La Presidenta del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 17 de febrero de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado la personación en este procedimiento, el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC y la remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. El 16 de febrero de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por el Gobierno Vasco y, tal como pide, le dio por personado y le prorrogó en ocho días el plazo concedido por providencia de 31 de enero de 2017, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Por escrito registrado el día 21 de febrero de 2017 el Letrado del Parlamento Vasco, en nombre del Parlamento Vasco, se personó en este recurso de inconstitucionalidad y solicitó prórroga hasta el máximo plazo legal posible para formular alegaciones en él.

7. El 23 de febrero de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Parlamento Vasco y, tal como pide, se le tiene por personado «y se le prórroga en ocho días más el plazo concedido por providencia de 16 de febrero de 2017 (*sic*), a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario».

8. Por escrito registrado el 14 de marzo de 2017, don Felipe Juanas Blanco, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación del Gobierno Vasco, formula alegaciones en pro de la constitucionalidad de la Ley vasca 1/2016. Luego de aludir a los argumentos esenciales del escrito que promueve el recurso de inconstitucionalidad y de describir la norma impugnada y el contexto a que responde, expone las siguientes alegaciones.

Sostiene, en primer lugar, que el recurso de inconstitucionalidad es prematuro. Afirma que «el escrito de recurso interpuesto por el Estado vierte argumentos que no se

corresponden con el contenido literal del art. 83 impugnado al ir más allá de lo estrictamente regulado en la Ley 1/2016. El recurso prejuzga una regulación que todavía no existe, quizá condicionado por el contenido de la ley Foral 24/2014, de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis de Navarra, sobre cuyo texto en su integridad ha sido interpuesto recurso de inconstitucionalidad ante este mismo Tribunal Constitucional, pero que, más allá de diferir de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016 en cuestiones sustantivas, no pospone, como la Ley vasca, a un posterior desarrollo reglamentario la regulación legal completa de las entidades de personas consumidoras de cannabis». A su juicio, la norma impugnada lo único que «pretende es que quienes se agrupen para consumir cannabis de forma compartida, [lo que resulta atípico penalmente cuando cumple con la jurisprudencia que detalla] lo hagan con todas las garantías necesarias desde la perspectiva de la salud y de la seguridad ciudadana». De este modo, continúa argumentando, no habiéndose desarrollado reglamentariamente el artículo 83 de la Ley, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra este precepto resulta prematura, en la medida que no se conoce la regulación íntegra de las entidades de personas consumidoras de cannabis. Concluye que «el futuro desarrollo reglamentario de las entidades de personas consumidoras de cannabis, que complete la regulación legalmente prevista por el art. 83 impugnado, deberá incorporar los condicionamientos recogidos en la citada doctrina y será entonces cuando el Estado podrá testar la constitucionalidad del futuro reglamento».

Destaca, en segundo lugar, que la concentración en el Estado de las distintas modalidades de persecución de la producción, uso y consumo ilegal de cannabis que se recogían en la Ley 17/1967, de 8 de abril, ha dado paso después de la Constitución de 1978, debido a la descentralización operada en ella, a una escisión. De un lado, al Estado le corresponden las reacciones punitivas, que ahora se contienen en el Código penal y en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana, De otro, a las Comunidades Autónomas le competen las medidas que se orientan a la protección de la salud, entre las que se cuenta el precepto vasco impugnado.

Rechaza, en tercer lugar, la distinción que hace el Abogado del Estado entre la atipicidad de la conducta y su ilegalidad en sentido general. Afirma a este respecto que «el derecho fundamental de asociación consagrado en el art. 22 CE, en cuya esfera se insertan las entidades de consumidores de cannabis previstas en la Ley 1/2016, solo podrá ser restringido en los casos en los que las asociaciones sean consideradas ilegales y esto ocurre cuando persigan fines o utilicen mecanismos tipificados como delito, como expresamente determina el precepto constitucional; si esto no se produce, de advertirse una actuación antijurídica en la actuación (*sic*) de las entidades/clubes de cannabis, al margen de tipificada en el art. 368 CP, la respuesta del ordenamiento jurídico no podría constituir una restricción del derecho fundamental de asociación».

Este escrito afirma, en fin, que la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de sanidad interior ex 18.1 EAPV da cobertura al precepto impugnado. La ausencia de una mención específica a la salud no es obstáculo porque el bloque de la constitucionalidad sitúa en la materia sanidad interior el conjunto de políticas, iniciativas y servicios destinados a procurar la protección de la salud pública, en cuanto responsabilidad que corresponde ejercer a los poderes públicos en virtud del mandato del artículo 43 CE. Añade este escrito que la norma impugnada, en la medida que se ciñe a considerar las entidades de consumidores de cannabis desde la perspectiva de la protección de la salud, no contiene regulación alguna sobre el consumo, abastecimiento y dispensación de estupefacientes, con lo que no invade ninguna de las competencias que incumben al Estado en estos ámbitos. No vulneraría, por tanto, el artículo 149.1.16 CE porque en realidad no está regulando la dispensación de un medicamento, ni el artículo 149.1.6 CE en la medida que no interfiere en la delimitación de los delitos contra la salud pública por el Código penal. En fin, y sin perjuicio que las competencias que la Comunidad Autónoma Vasca tiene en materia de seguridad pública, tampoco se desconoce la atribución que al Estado

hace el artículo 149.1.29 CE, pues se limita a prever la colaboración con la Administración de las entidades que se puedan constituir legalmente.

9. Por escrito registrado el 15 de marzo de 2017, el Letrado del Parlamento Vasco, en nombre y representación del mismo, formula alegaciones en defensa de la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley vasca 1/2016.

Pone de relieve que se incardina en el capítulo III del título VI sobre la «iniciativa social», en el que se recogen, junto con dichas entidades, preceptos dedicados al voluntariado, a las entidades privadas sin ánimo de lucro que colaboren con las administraciones públicas en materia de adicciones, a las condiciones para la obtención de subvenciones o la suscripción de conciertos con las administraciones públicas o a los clubs privados de fumadores. Es decir, una relación heterogénea de disposiciones con un objeto común: «cooperar en la realización de actividades de promoción de la salud, prevención, asistencia, inclusión social, información, formación e investigación en materia de adicciones» (art. 77.1 de la Ley 1/2016). El precepto impugnado se refiere, por tanto, a la protección de la salud y, frente a la alegación del Abogado del Estado de que la materia salud no se menciona en absoluto entre las competencias autonómicas, argumenta que esa mención tampoco aparece en el artículo 149.1 CE y, sin embargo, no cabe duda de que halla cobertura en la materia sanidad interior, respecto de la que el Estado es competente para establecer las bases (art. 149.1.16 CE) y la Comunidad Autónoma del País Vasco para el desarrollo normativo y la ejecución (art. 18.1 EAPV), indicando en apoyo de esta distribución competencial las SSTC 69/1998 y 98/2004.

Por otra parte, el artículo 83 recurrido, al referirse a las entidades de personas consumidoras de cannabis desde la perspectiva de articular políticas y medidas públicas necesarias para salvaguardar y garantizar la salud pública, no regula el consumo, abastecimiento o dispensación de los estupefacientes y por tanto no invade la competencia estatal de legislación farmacéutica ex artículo 149.1.16 CE, ni tampoco se inmiscuye con las conductas que pudieran ser constitutivas de ilícito penal según la legislación penal o de infracción administrativa de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana. No quedarían vulneradas, por ello, las competencias estatales de legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE).

También se detiene el escrito del letrado parlamentario en la relación entre entidades de personas consumidoras de cannabis reguladas en la norma recurrida y políticas de reducción de daños. Se afirma que «el cannabis se presenta como la sustancia que más discusión plantea sobre el modelo de control social del consumo más adecuado, dado que es la droga ilegal más consumida, que además está asociada a la errónea percepción social que la considera como una droga que no causa grave daño a la salud pública y que presenta la misma o menor lesividad que otras drogas legales. El debate se centra en el fracaso del modelo prohibicionista en la consecución de su objetivo de reducir el tráfico y el consumo, en el reconocimiento de la necesidad de una política de reducción de daños y riesgos asociados al consumo que dé prioridad a la protección de la vida y de la salud de los consumidores de sustancias ilícitas, a la mejora de su bienestar y protección, y en la viabilidad de un nuevo modelo de control social basado en un control administrativo. Es precisamente en el contexto de la política de reducción de daños y riesgos asociados al consumo en el marco de un modelo que no considera punible el consumo ni la posesión para el consumo personal en lugares cerrados, donde surge la iniciativa social de las entidades de personas consumidoras». En este contexto se detalla el contenido de algunos documentos europeos y de la ponencia constituida en la comisión de salud del Parlamento Vasco durante la IX y X legislaturas, concluyendo que «el enfoque global e integrado de la Unión Europea que asume la reducción de daños como política de salud pública en el ámbito de las drogodependencias ha permitido que diversos países partes de la Convención hayan desarrollado políticas legales de despenalización del uso, adquisición, posesión e incluso cultivo para uso personal del cannabis».

En una cuarta alegación afirma el carácter preventivo de este recurso. Se argumenta que «llama la atención que en las alegaciones del Recurso se vierten argumentos que no

se corresponden con el contenido literal del art. 83 impugnado. El recurso prejuzga una regulación que todavía no existe, puesto que es preciso recordar que el art. 83 se remite a un posterior desarrollo reglamentario para la regulación legal completa de las entidades de personas consumidoras de cannabis, no contemplando la Ley más que un contenido mínimo esencial.», el cual consiste en que «aquellas personas que se agrupen para consumir cannabis de forma compartida, y conforme a los criterios marcados por la jurisprudencia, lo hagan desde la garantía y el respeto por la salud y la seguridad ciudadana ... no habiendo desarrollo reglamentario del art. 83 de la Ley en este momento, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra dicho precepto cabe reputarse prematura».

En fin, se aduce que «con la Constitución de 1978, la Convención de la ONU de 1961 y la Ley 17/1967, de 8 de abril, se han insertado en el Código Penal y en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, lo que corresponde a las competencias del Estado en materia punitiva y de seguridad ciudadana. Pero junto con estas competencias se encuentran también el ejercicio de las que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y de protección de la salud. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco las que ejerce al amparo del art. 18.1 EAPV y siendo poder público destinatario del mandato constitucional del art. 43 CE, así como las competencias en seguridad ciudadana ejercidas a través de la Ertzaintza. Llegados a este punto cabe tener en cuenta que la Ley 17/1967, de 8 de abril, es una norma preconstitucional, y que, por tanto, no tiene en cuenta ni el elenco de derechos fundamentales individuales que se recogen en la Constitución ni el modelo territorial, descentralizado y concurrente de competencias en materia de protección de la salud, Por ello, dado que la propia Ley 17/1967 reconoce de forma expresa que la preocupación por el problema de los estupeficientes es una "preocupación fundamentalmente sanitaria", y se está abordando la materia de protección de salud, la cual está sujeta a reparto competencia! entre el Estado y las Comunidades Autónomas, podría deducirse la inconstitucionalidad de la Ley 17/1967».

10. El 23 de marzo de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó unir a las actuaciones los escritos de 14 y 15 de marzo de 2017, presentados por el procurador don Felipe Juanas Blanco y por el Letrado del Parlamento Vasco, en representación del Gobierno Vasco y de dicha Cámara, respectivamente, y, en cuanto a la solicitud que formula en otrosí este último de que se le conceda audiencia acerca del levantamiento de la suspensión del precepto objeto del recurso, óigase al Abogado del Estado y a la representación legal del Parlamento Vasco para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

11. Evacuado por el letrado parlamentario y el Abogado del Estado el traslado conferido, mediante ATC 77/2017, de 9 de mayo, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del artículo 83 de la Ley vasca 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias.

12. Por providencia de 6 de marzo de 2018 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias (en adelante, Ley de adicciones), que dispone:

«Artículo 83. *Entidades de personas consumidoras de cannabis.*

1. En aras al objetivo de protección de la salud y reducción de daños se regularán mediante reglamento las entidades –legalmente registradas y sin ánimo de lucro–

constituídas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis. Estas entidades incluirán entre sus objetivos asociativos la colaboración con la Administración, en el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, así como en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable del cannabis y otras sustancias.

2. Únicamente podrán acceder a sus locales las personas mayores de edad. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de admisión a personas socias y las garantías para que quienes formen parte de estas entidades cuenten con la información suficiente para hacer un uso responsable e informado del cannabis, así como las facultades de la Administración sanitaria en materia de inspección y control sobre los locales y las actividades de las entidades de personas consumidoras de cannabis.»

La demanda sostiene que este precepto regula el consumo, abastecimiento y dispensación de un estupefaciente como es el cannabis, por lo que estaría invadiendo las competencias exclusivas del Estado sobre legislación de productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Añade que la competencia en materia de salud a que alude la exposición de motivos de la Ley vasca 1/2016 no es de las pertenecientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco porque su Estatuto de Autonomía (EAPV) no la menciona expresamente, asignándole solamente competencias «en materia de sanidad interior» (art. 18.1 EAPV).

Los representantes del Gobierno y el Parlamento Vasco esgrimen varios motivos de oposición. Consideran, primero, que el recurso sería prematuro porque la norma recurrida remite al reglamento la caracterización de estas entidades de personas consumidoras de cannabis, de modo que atendido su contenido genérico actual no resulta posible afirmar que invada las competencias estatales indicadas. Sostienen, en segundo lugar, que el artículo 83 recurrido no estaría regulando el consumo, abastecimiento y dispensación de un estupefaciente, ni tampoco interferiría en la reacción punitiva estatal prevista en el Código penal y en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre protección de la seguridad ciudadana, sino que su contenido normativo se ceñiría a la articulación de medidas de garantía de la salud pública, ámbito que, a pesar de no mencionarse expresamente en su Estatuto de Autonomía, es competencia autonómica como parte de la que le atribuye el artículo 18.1 EAPV para el desarrollo legislativo en materia de sanidad interior. Apuntan, como tercera alegación, que la concentración en el Estado de todas las modalidades de regulación de la producción, uso y consumo de cannabis que suponía la Ley 17/1967, de 8 de abril, ha dado paso con la descentralización operada por la Constitución de 1978 a una escisión, incumbiendo ahora al Estado solamente las reacciones punitivas, quedando de competencia de las Comunidades Autónomas la disposición de políticas de protección de la salud de las personas afectadas por las adicciones.

Aparte de dichas alegaciones, exponen ambos, pero de un modo más amplio y detallado el Letrado del Parlamento Vasco, que este precepto se enmarca en el nuevo enfoque europeo de la problemática generada por la adicción a ciertas drogas centrado en las medidas de reducción de daños. Con cita de varios documentos europeos, afirma «el fracaso del modelo prohibicionista en la consecución de su objetivo de reducir el tráfico y el consumo» y propugna «el reconocimiento de la necesidad de una política de reducción de daños y riesgos asociados al consumo que dé prioridad a la protección de la vida y de la salud de los consumidores de sustancias ilícitas» y «la viabilidad de un nuevo modelo de control social basado en un control administrativo». Es en el contexto de ese nuevo enfoque europeo, «que no considera punible el consumo ni la posesión para el consumo personal en lugares cerrados, donde surge la iniciativa social de las entidades de personas consumidoras».

2. Este recurso de inconstitucionalidad presenta un objeto que, por el contenido de las normas recurridas y por las alegaciones de las partes, es semejante al resuelto por la STC 144/2017, de 14 de diciembre. En consecuencia, se asumen en esta resolución las



consideraciones hechas en aquélla y se reproducirán en lo que sea necesario para el objeto de este proceso.

El carácter prematuro de esta impugnación, que los letrados autonómicos propugnan porque a su juicio el artículo 83 de la Ley vasca de adicciones remite al reglamento la caracterización de las entidades de personas consumidoras de cannabis, dependerá de lo que este Tribunal resuelva sobre si efectivamente la norma recurrida realiza ese reenvío y, en tal caso, sobre la influencia que ello tenga en el contexto de la impugnación que se suscita, por lo que tendremos que abordar de inicio la delimitación de la cuestión litigiosa y la determinación del sentido de la norma recurrida, para luego decidir si la impugnación del Abogado del Estado es verdaderamente prematura.

En cuanto a la cuestión litigiosa, se trata, como en el caso resuelto en la STC 144/2017, de una controversia estrictamente competencial, por lo que se debe encuadrar el precepto impugnado en una u otra materia competencial y resolver acerca de cómo es en esa materia la distribución competencial que se deriva del bloque de la constitucionalidad.

El artículo 83 recurrido, al no tener un único contenido normativo, no puede incardinarse en una sola materia competencial. Este Tribunal ha admitido que se consideren diversos títulos competenciales de un mismo sujeto respecto de una norma cuando así venga exigido por «el contenido de la regulación» (entre otras, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio). Con más motivo esto resulta necesario cuando hay que examinar distintas regulaciones insertas en una misma norma.

a) Por una parte, el artículo 83 impone a ciertas asociaciones privadas la realización de una serie de funciones de colaboración con la Administración competente en materia de protección de la salud de quienes sufren adicción al consumo de cannabis. En cuanto a esta vertiente de su contenido debe reconocerse que, aunque el Estatuto de Autonomía del País Vasco no recoja ninguna mención expresa a la salud, se proyecta en este ámbito objetivo la competencia que el artículo 18.1 EAPV atribuye a esta Comunidad Autónoma sobre desarrollo legislativo en materia de sanidad interior, pues este ámbito material no queda restringido a las prestaciones sanitarias sino que alcanza en general a las medidas conectadas con la garantía de la salud y seguridad de las personas (por todas, SSTC 32/1983, de 28 de abril, FFJJ 3 y 4, y 15/1989, de 26 de enero, FJ 3).

Los representantes autonómicos no tienen razón, sin embargo, en que con la descentralización dispuesta por la Constitución de 1978 las competencias del Estado respecto de los estupefacientes en general y el cannabis en particular se ciñan a las reacciones punitivas (arts. 149.1.6 y 149.1.29 CE), quedando enteramente la atención de estos fenómenos desde la perspectiva de la protección de la salud dentro de la competencia autonómica allí donde se hubiere asumido. Precisamente por el mismo motivo que las políticas de reducción de los daños derivados de la adicción al cannabis pueden encontrar amparo en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en el ámbito de la sanidad interior, resulta constitucionalmente admisible que el Estado defina al respecto un mínimo normativo como bases de la sanidad interior ex artículo 149.1.16 CE. Además, la previsión de estas medidas autonómicas solo resultará amparada en el citado artículo 18.1 EAPV cuando, por su contenido, no invada atribuciones estatales que se proyecten sobre ámbitos materiales distintos, como las que han sido consideradas en la STC 144/2017, FJ 3, pues si lo hicieran estarían desbordando el título competencial autonómico y adentrándose en una materia competencial distinta.

b) Por otro lado, el precepto autonómico recurrido reconoce la posibilidad de que se constituyan legalmente asociaciones de un cierto tipo que denomina «entidades de personas consumidoras de cannabis», a las que asigna las funciones de colaboración con la Administración ya indicadas en el apartado a) anterior.

El encuadre competencial de este segundo contenido normativo depende de cómo se caracterice este tipo de asociaciones que la norma autonómica reconoce, pues como se ha declarado en la STC 144/2017, FJ 4, «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 otras palabras, no será lo mismo si se trata de asociaciones de consumidores que no tienen más propósito que la participación en la ejecución de fines públicos –en cuyo caso el encuadre y los títulos competenciales implicados serían los referidos en el apartado anterior– que si consisten en asociaciones para articular el consumo y cultivo compartido de cannabis a las que adicionalmente se les asigna la cooperación con la política de reducción de daños como objetivo de salud pública, supuesto este segundo en el que, con arreglo a lo resuelto en la STC 144/2017, FJ 4, la norma autonómica estaría regulando el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, materias cuya disciplina normativa se reserva al Estado, según de qué dimensión se trate, en las cláusulas 6, 16 y 29 del artículo 149.1 CE.

3. La decisión de la controversia competencial objeto de este proceso constitucional debe partir, por tanto, de qué tipo de asociación –de entre los dos referidos en el apartado anterior– son las que la ley vasca llama «entidades de personas consumidoras de cannabis». Más específicamente, lo que hay que dilucidar es si el precepto recurrido predetermina el tipo asociativo a que responden tales entidades o, por el contrario, se limita a atribuirles unas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras de un objetivo de protección de la salud y reducción de daños.

El Tribunal ha declarado en múltiples ocasiones que «la validez de la ley ... ha de preservarse cuando su texto no impide una interpretación conforme a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto impugnado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, por todas)» (STC 139/2017, FJ 8).

En el supuesto enjuiciado es indudable que ninguno de los contenidos normativos del precepto recurrido afirma explícitamente que los socios puedan abastecerse de cannabis para su consumo personal a través de la entidad, ni que puedan consumir cannabis dentro de sus locales, ni siquiera, en fin, que los propósitos de la entidad, más allá de la colaboración con la Administración en aras a la protección de la salud y a la reducción de daños, hayan de ser unos u otros (lúdicos, terapéuticos, informativos, de estudio, debate o cualquier otro). Esta circunstancia, que es una diferencia con la Ley Foral 24/2014 sobre la que se ha pronunciado la STC 144/2017, permite el entendimiento en virtud del cual el precepto impugnado no predetermina el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis que regula, limitándose a prever que estas entidades deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras a los objetivos de protección de la salud y reducción de daños. Esta interpretación se llevará al fallo.

Así entendida la norma vasca, su encuadre competencial resulta completamente ajeno a la legislación penal, pero también a la legislación en materia de medicamentos y de seguridad pública, debiendo reconducirse exclusivamente a la materia protección de la salud, ámbito en el que, como se razonó en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, juega tanto la competencia estatal sobre las bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) como la competencia autonómica de desarrollo de dichas bases asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18.1 EAPV.

4. Delimitado así el conflicto competencial que plantea el presente recurso de inconstitucionalidad, las alegaciones del Abogado del Estado de que el precepto impugnado ha invadido las referidas competencias estatales deben ser desestimadas, pues, de acuerdo a la interpretación del artículo 83 de la Ley vasca de adicciones que hemos preferido en virtud del principio de conservación de la ley, este precepto no hace más que imponer un deber de colaboración a ciertas asociaciones privadas, sin prefigurar el tipo de las mismas. Por lo demás, en ausencia de legislación en materia de

sanidad interior relativa a estas funciones de cooperación de la iniciativa social con la Administración sanitaria, la norma vasca impugnada encuentra cobertura suficiente en las competencias de desarrollo legislativo ex artículo 18.1 EAPV.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 231-2017, y declarar que no es inconstitucional el artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, siempre que se interprete que, sin predeterminar el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis, se limita a prever que deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria, tal como se expone en el fundamento jurídico 3.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de marzo de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.