

D I C T A M E N 2 4 1 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el repertorio de los oficios artesanos de canarias, los contenidos de las pruebas para acceder a la condición de artesano y se regulan las normas que rigen las ferias de artesanía de ámbito regional (EXP. 187/2025 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, mediante escrito de 15 de abril de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 16 de abril de 2025, dictamen sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se aprueba el repertorio de los oficios artesanos de Canarias, los contenidos de las pruebas para acceder a la condición de artesano y se regulan las normas que rigen las ferias de artesanía de ámbito regional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

A la solicitud de Dictamen se acompaña el certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 14 de abril de 2025 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

de «Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en la Disposición Final primera de la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias (LAC), que atribuye al Gobierno la habilitación para el desarrollo de la Ley.

No obsta a lo señalado la circunstancia de que la citada Disposición otorgase al Gobierno el plazo de un año para proceder al citado desarrollo, pues no sólo ya se había llevado a efecto en normas reglamentarias anteriores, sino, como ha apreciado este Consejo en su Dictamen 176/2005, de 8 de junio, al examinar la superación de este plazo, se trata de una materia no sujeta a reserva de ley. Señalamos en este sentido:

« (...) Por lo tanto, fuera del plazo legalmente fijado al efecto, y en las condiciones expuestas, el Gobierno puede ordenar con un Reglamento autónomo y normativo la materia de que se trate. En este sentido, no parece que exista impedimento constitucional para que el Gobierno dicte válidamente un Decreto en este ámbito material fuera del plazo legalmente ordenado porque se trata de un asunto (establecimiento de los requisitos y condiciones del artesanado en la Comunidad Autónoma de Canarias) no reservado a la Ley y de una actuación (regulación de la calificación de artesano, de empresa artesana y de maestro artesano) que no exige la previa existencia de cobertura legal para ser efectuada por el Gobierno, pudiendo establecerla sin existir concreta habilitación ex lege mediante el ejercicio autónomo de su potestad reglamentaria (vid. sobre esta específica cuestión nuestro Dictamen número 12/2003, entre otros) (...) ».

Por lo demás, la propia LAC en su art. 7.1.a) reconoce a la Administración autonómica potestad reglamentaria y atribuye a la Administración Autónoma las siguientes competencias que atañen al contenido de la norma proyectada:

«d) La gestión de las ferias regionales, nacionales o internacionales, pudiendo solicitar la concurrencia de uno, varios o todos los cabildos insulares.

f) Reglamentar los requisitos y el procedimiento de expedición del carné de artesano, oídos los cabildos insulares.

k) Clasificar actividades artesanas, confeccionando el Repertorio de Oficios Artesanos, introduciendo, en su caso, nuevas técnicas u oficios, oídos los cabildos insulares».

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento dictado en ejecución de normativa autonómica, por lo que la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo tiene carácter preceptivo.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

4. Según los antecedentes obrantes en este Consejo, la tramitación del presente PD se inició en la X Legislatura y no pudo concluirse debido al cese del anterior Gobierno de Canarias tras la celebración de las elecciones autonómicas. No obstante, tal y como preceptúa el art. 83 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), el nuevo Gobierno ha finalizado su tramitación dando su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida en el citado Acuerdo adoptado el 15 de abril de 2025.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016).

Debe señalarse, que la Ley 1/1983, de 14 de abril, ha sido derogada por la LPGC, cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de 2023 y que en su art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento, aunque sí en lo relativo al contenido del texto normativo sometido a dictamen, como ha tenido ocasión de sostener este Consejo en diversos Dictámenes (Dictámenes 484/2023, de 21 de noviembre, 532/2023, de 21 de diciembre y 57/2024, de 25 de enero, entre otros).

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe justificativo de la necesidad de aprobación del PD objeto del presente Dictamen, emitido el día 30 de junio de 2022 por la Directora General de Industria de la extinta Consejería de Turismo, Industria y Comercio, de conformidad con el

apartado IV B) del protocolo de actuación sobre tramitación de iniciativas normativas aprobado por Resolución n.º 28/2020, de 7 de febrero de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio y normas octava, apartado primero, y novena del Decreto 15/2016.

- Certificación del Secretario de la Comisión Canaria de la Artesanía relativo a la aprobación, en sesión celebrada el 7 de julio de 2022, del texto del Repertorio de Oficios Artesanos, así como del listado de oficios tradicionales y/o en riesgo de desaparición.

- Trámite de audiencia a los Cabildos insulares, otorgado con fecha 28 de julio de 2022, sin que se formularan observaciones.

- Trámite de consulta pública previa, estando publicada la iniciativa normativa en el portal web del Gobierno entre los días 28 de julio y 17 de agosto de 2022 [art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y norma tercera, apartado 1, letra f), en relación con la norma octava, del Decreto 15/2016].

- Acta de la sesión de la Comisión Canaria de Artesanía celebrada el 20 de septiembre de 2022, en la que se deja constancia de la valoración de las aportaciones presentadas en la fase de consulta pública previa y de las aportaciones de la Comisión en relación con el articulado del Proyecto de Decreto.

- Informe de necesidad normativa definitivo, emitido el día 21 de marzo de 2023 por la Directora General de Industria de la extinta Consejería de Turismo, Industria y Comercio, referido, entre otras cuestiones, a la necesidad y oportunidad de aprobación de la norma, los objetivos perseguidos y la consulta pública previa realizada, con valoración de las aportaciones efectuadas.

- Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Directora General de Industria de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos el 6 de marzo de 2024 (norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

- > Justificación de la iniciativa reglamentaria.

- > Análisis de la iniciativa.

- > Memoria Económica.

- > Análisis de impacto normativo requerido por normas sectoriales, obrando los informes correspondientes a:

- Evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- Impacto sobre la identidad y expresión de género (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

- Impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Impacto por razón de cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

- Trámite de consulta a los Departamentos de la Administración autonómica [norma Tercera, apartado 1 e), en relación con la Norma Octava, apartado 1, del Decreto 15/2016], iniciado el 6 de abril de 2024 y en el que formularon observaciones la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea; la Consejería de Turismo y Empleo y la Consejería de Sanidad.

- Memoria sobre las medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora en la regulación, emitida por la directora General de Industria el 9 de abril de 2024 [art. 8.1, b) del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

Además, en relación con esta Memoria se emitió, el día 24 de abril de 2024, por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos el informe sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa

a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el presente PD.

- Nueva consulta pública previa realizada a través del portal web del Gobierno de Canarias entre los días 12 de abril y 10 de mayo de 2024. En informe de la Dirección General de Industria de 11 de junio de 2024 se indica que fue presentada una única aportación, que es aceptada.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos del Gobierno de Canarias, emitido el 16 de abril de 2024, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de valoración del informe de impacto por razón de género, de fecha 22 de abril de 2024, de Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos (Unidad de Igualdad de Género, art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero).

Este informe junto con una copia del PD y el informe justificativo de la iniciativa normativa fueron remitidos al Instituto Canario de Igualdad con fecha 25 de abril de 2024.

- Sometimiento del PD al trámite de información pública (art. 133 LPACAP) mediante publicación de anuncio en el Boletín Oficial de Canarias n.º 81, de 24 de abril de 2024, en el que se concedió un plazo de veinte días hábiles para que cualquier persona pudiera hacer valer los intereses que pudieran verse afectados por la aprobación del proyecto normativo, sin que se hubieran presentado alegaciones, según consta en informe del Jefe de Servicio de Fomento Industrial y Artesanal de 13 de agosto de 2024.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 2 de julio de 2024, de conformidad con el art. 26.2.h) del entonces vigente Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto y actualmente derogado por el Decreto 107/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024).

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de enero de 2025, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informes de valoración de las observaciones realizadas por la Oficina Presupuestaria, la Dirección General de Planificación y Presupuesto, las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos y de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, elaborados por el Jefe de Servicio de Fomento Industrial y Artesanal con fechas 13 de agosto de 2024 y 3 de febrero de 2025.

- Informes de legalidad emitidos con fecha 1 y 9 de abril de 2025 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos del Gobierno de Canarias, bajo la denominación de «*Informe Final del Proyecto de Decreto*» [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 8 de abril de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno y Decreto 63/2012, de 11 de mayo, del Presidente].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 LPACAP, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC por lo que se debería expresar en la introducción de la norma proyectada.

En este sentido, en el Preámbulo del PD se señala que:

«En la tramitación del presente Decreto se ha dado cumplimiento a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incorporando los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.»

En cuanto al principio de necesidad, mediante el presente Decreto se da respuesta al mandato establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias.

Se han tenido en cuenta los principios de eficacia y proporcionalidad, considerándose que, debido a las modificaciones que se precisan sobre el texto del Repertorio vigente, es adecuada la aprobación de un texto íntegro que sustituya en su totalidad al actual.

Respecto al principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del texto con el resto del ordenamiento jurídico. Lo expuesto en los párrafos anteriores sobre las normas de las ferias de artesanía se alinea también con ambos principios.

Finalmente, en aplicación del principio de transparencia, se ha posibilitado en la tramitación de este decreto la participación de los ciudadanos en la elaboración de su contenido y se ha llevado a cabo la audiencia al sector artesano y al resto de agentes implicados».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del Proyecto de Decreto

1. La norma proyectada tiene por objeto la aprobación del Repertorio de los Oficios Artesanos de Canarias, y se regulan los contenidos de las pruebas para acceder a la condición artesano y la normativa general por la que se han de regir las ferias de ámbito regional, incluyéndose los requisitos para participar en ellas, además del procedimiento de selección de sus participantes, entre otras cuestiones relativas a tales ferias.

2. Por lo que se refiere a su finalidad y justificación, en su Preámbulo se afirma lo siguiente:

«El artículo 3.5 de la Ley 3/2001, de 26 de junio, dispone que el Repertorio de Oficios Artesanos es la herramienta de delimitación de las actividades artesanas e incluye la relación de oficios artesanos que se encuentran en plena vigencia, indicando además que tiene carácter revisable, de forma que permita la eliminación de oficios que vayan desapareciendo y la incorporación de aquellos que sean vigentes en cada momento. El párrafo segundo de dicho artículo, prevé que la Consejería competente en materia de artesanía, previo informe de la Comisión Canaria de la Artesanía, revisará el repertorio, al menos una vez cada dos años. Asimismo, en su artículo 4 regula la clasificación de las actividades artesanas al preceptuar que se establece dentro de los grupos de actividades artesanas, la siguiente clasificación por razón de su contenido principal: a) artesanía tradicional; b) artesanía artística; c) artesanía de producción de bienes de consumo y d) artesanía de servicios; y que en el desarrollo reglamentario de esa Ley, cada uno de estos grupos podrá ser objeto de

tratamiento específico y diferenciado, pudiendo subdividirse en subgrupos, y estos en oficios y especialidades artesanas, que conformarán el Repertorio de Oficios Artesanos.

La última revisión del Repertorio de Oficios Artesanos tuvo lugar mediante Orden de la extinta Consejería de Empleo, Industria y Comercio de 25 de julio de 2011 (BOC n.º 153, de 4.08.2011). La aprobación de un nuevo Repertorio, que sustituye al aprobado en el año 2011, motiva la actualización de las pruebas mediante el presente Decreto.

El sector de la artesanía ha experimentado una evolución constante en los últimos años, circunstancia que motiva la necesaria adecuación de la normativa vigente a esta nueva realidad.

Con el fin de adaptar el Repertorio de Oficios Artesanos de Canarias a las demandas del sector y a la situación actual de la artesanía, en el presente Decreto se incorporan nuevos oficios, se modifican oficios ya existentes y se realizan agrupaciones y segregaciones de estos.

Respecto a los contenidos de las pruebas para acceder a la condición de persona artesana, los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Ley de Artesanía disponen que la calificación de persona artesana y de empresa artesana tiene carácter voluntario y se otorgará, en el primer caso, a las personas físicas, y en el segundo caso además a las personas físicas y jurídicas que, con carácter habitual y ánimo de lucro, realicen una actividad comprendida en el Repertorio de Oficios Artesanos de Canarias, y cumplan los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen. La condición de persona artesana será acreditada mediante la posesión del carné correspondiente. La condición de empresa artesana se acreditará mediante la posesión del documento que a tal efecto expedirá el cabildo insular correspondiente.

Así, mediante Decreto 176/2005, de 20 de julio, se establecen los requisitos para el reconocimiento de la condición de empresa artesana, artesano y maestro artesano en la Comunidad Autónoma de Canarias. El artículo 2 apartado 1.d) de dicha disposición, en la nueva redacción dada por el Decreto 320/2011, de 1 de diciembre, determina que mediante Decreto del Gobierno se establecerán las pruebas que han de ser superadas en cada oficio como condición para la obtención de la calificación de persona artesana. La aprobación de un nuevo Repertorio, que sustituya al aprobado en el año 2011, motiva la actualización de las pruebas mediante el presente Decreto.

(...)

Respecto a las normas que rigen las ferias de artesanía, la citada Ley 3/2001, de 26 de junio, en su artículo 7 establece que a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias le compete la acción regional de fomento del sector artesanal y la gestión de las ferias regionales, nacionales o internacionales, pudiendo solicitar la concurrencia de uno,

varios o todos los cabildos insulares. En este sentido, se estima oportuno aprobar mediante el presente Decreto las normas que han de regir la participación en las ferias de artesanía competencia de la citada Administración que se celebren de forma presencial, en aras de mejorar la seguridad jurídica que requieren los distintos agentes implicados, facilitando así la participación de las personas artesanas y la modernización de la gestión que precisa la celebración de cada evento, y que pueda disponerse además del soporte jurídico necesario para una mayor cooperación entre los Cabildos Insulares y el Gobierno de Canarias en todo lo relativo a los procesos de selección de las personas artesanas expositoras y la organización de cada feria.

El marco común que regula la actividad comercial se apoya también en el artículo 58.2 del texto refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril. (...) ».

3. En lo que a su estructura se refiere, consta de:

1) Una parte expositiva, compuesta por un Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

2) Una parte dispositiva, compuesta por tres Títulos, que contienen 8 artículos, con el siguiente contenido:

- Título I, se rubrica como «*Repertorio de Oficios Artesanos*» y comprende los artículos 1 y 2.

El artículo 1 se intitula repertorio de oficios artesanos y el artículo 2 lleva por rúbrica evolución tecnológica.

- Título II, que se intitula «*Pruebas de acceso a la condición de persona artesana*» y comprende los artículos 3 y 4.

El artículo 3 se intitula pruebas de acceso a la condición de persona artesana y el artículo 4 se rubrica como oficios tradicionales y en riesgo de desaparición.

- Título III, lleva por rúbrica «*Ferias de Artesanía de ámbito regional y otros instrumentos de fomento de la producción artesana*», el cual comprende del artículo 5 al 8.

El artículo 5 se intitula requisitos para la participación en las ferias; el artículo 6 lleva por rúbrica procedimiento de selección; el artículo 7 se rubrica como actuaciones en el desarrollo de la feria y, por último, el artículo 8 se intitula espacios expositivos virtuales de promoción de la artesanía titularidad del Gobierno de Canarias.

3) Una parte final compuesta por:

- Dos Disposiciones transitorias, relativas, respectivamente, a los carnés y documentos de calificación de oficios que desaparezcan y a los carnés y documentos de calificación de oficios que hayan sufrido modificaciones.

- Una disposición derogatoria, que deroga el Decreto 320/2011, de 1 de diciembre, por el que se establece la definición de los oficios artesanos de Canarias y se aprueban los contenidos de las pruebas para acceder a la condición de artesano, y la Orden de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de 25 de julio de 2011, por la que se establece el Repertorio de Oficios Artesanos de Canarias

- Dos Disposiciones finales relativas al desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor de la norma, que se producirá al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

4) Por último, se completa el PD con dos anexos.

- Anexo I, en el que consta el repertorio de oficios artesanos de Canarias y el contenido de las pruebas para acceder a la condición de persona artesana.

- El Anexo II, en el que se establecen los oficios tradicionales y en riesgo de desaparición.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, de rango legal o reglamentaria.

Por lo tanto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo.

2. En primer lugar, se ha de tener en cuenta acerca de la cuestión competencial lo manifestado en el Preámbulo de la norma proyectada, en el que se afirma que:

«La Constitución Española, en su artículo 130.1, dispone que los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, entre los que se cita expresamente a la artesanía, con el fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

A su vez, y de conformidad con el artículo 148.1.14 de la misma, el artículo 124.4.a) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de artesanía. Dicha competencia incluye, en todo caso, entre otras funciones, la regulación de la actividad artesana.

En virtud de la competencia exclusiva en materia de artesanía asumida por nuestra Comunidad Autónoma, al amparo del artículo 30.11 de la derogada Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, se dictó la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias (BOC n.º 83, de 6.7.2001), modificada por la Ley 10/2009, de 30 de septiembre (BOC n.º 198, de 8.10.2009)».

Asimismo en el preámbulo se señala que «el marco común que regula la actividad comercial se apoya también en el artículo 58.2 del texto refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril».

Por ello, el primer ámbito competencial en el que incide el PD es el de la artesanía, en el referido art. 124.4.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que establece:

«4. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de artesanía. Dicha competencia incluye, en todo caso:

a) La regulación, la planificación, el fomento, la promoción, el desarrollo, la investigación e innovación, la inspección y la sanción de la actividad artesana.

b) La recuperación, la defensa, la conservación y la difusión de las manifestaciones artesanales propias de la Comunidad Autónoma de Canarias, garantizando la pervivencia de aquellas que estén en peligro de desaparición.

c) El establecimiento de medidas fiscales de incentivación de las actividades artesanales en las que la Comunidad Autónoma de Canarias tenga competencias normativas».

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre diferentes aspectos de esta misma materia de artesanía, a los que nos remitimos (Dictámenes 106/2000, de 26 de julio, DCC 177 y 178/2004, ambos de 21 de octubre, 176/2005, 281/2006, de 11 de septiembre, 155/2007, de 4 de abril, 395/2009, de 23 de julio, 38/2010, de 19 de enero, 582/2010, de 28 de julio y 597/2011, de 8 de noviembre, recaído precisamente en relación con el Decreto 320/2011, entonces en fase de proyecto y que ahora se deroga).

Así mismo, la norma proyectada regula las ferias de artesanía de ámbito regional y, por ello, también afecta a la materia de comercio, al menos tangencialmente,

razón por lo que se ha de señalar que el art. 126 del Estatuto de autonomía de Canarias dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la ordenación de la actividad comercial y de la actividad ferial no internacional.

Por último, la norma proyectada incide también en otro ámbito competencial, que es el correspondiente al procedimiento administrativo, especialmente en el art. 6 del PD, y, así, el título competencial correspondiente a la artesanía se debe poner en relación con la competencia autonómica sobre «*procedimiento administrativo*» [art. 149.1.18.^a CE, en relación con los arts. 106.1, apartado c), y 106.2, apartado a) EAC], respecto a la cual hemos tenido ocasión de pronunciarnos, entre otros, en el Dictamen 198/2022, de 18 de mayo; debiendo dar por reproducida la doctrina consultiva fijada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 502/2021, de 19 de octubre.

V

Observaciones al texto de la norma

1. Observaciones al articulado del PD

- Artículo 5: Requisitos para la participación en las ferias

El apartado 2 de este precepto dispone que «2. *Adicionalmente, el Gobierno de Canarias podrá invitar a participar en el citado evento a personas artesanas, empresas artesanas, o a entidades vinculadas a la artesanía, radicadas fuera de la Comunidad Autónoma de Canarias, participación que no estará sujeta a las presentes normas generales sino a las condiciones que particularmente se establezcan en cada caso*».

Se contiene en este apartado una excepción particular a la aplicación del propio PD que tiene como consecuencia el establecimiento de un régimen extraordinario para las personas artesanas, empresas artesanas, o a entidades vinculadas a la artesanía radicadas fuera de Canarias para la que no se ha explicitado en el expediente su justificación, ni las razones que avalan que no haya de cumplir las normas que rigen el desarrollo de la feria.

En cuanto a la letra k) «*la asignación del espacio (stand) no será susceptible de reclamación*» no constituye en sentido formal un requisito de participación en las ferias.

- Artículo 6: Procedimiento de selección

Este artículo es demasiado extenso, pudiendo constituir cada uno de sus apartados, que se refieren a distintas fases del procedimiento, un artículo independiente, lo que otorgaría mayor claridad al texto del PD.

Además, su distribución interna no se ajusta a lo establecido en la directriz vigesimosegunda del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, que dispone que:

«4. Los artículos podrán dividirse en apartados o párrafos. Los primeros se numerarán en cardinales arábigos; si solo hay uno, este no llevará indicación alguna. Los apartados no deberían exceder de cuatro, siendo aconsejable en otro caso crear un nuevo artículo.

5. Los apartados podrán también dividirse a su vez; las divisiones irán precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente y con el signo de cerrar paréntesis».

Sin perjuicio de lo señalado, se efectúan además las siguientes observaciones:

- Numeral 6 del apartado Segundo

En este numeral ha de concretarse que corresponde a la persona titular de la Dirección General competente en materia de artesanía el órgano competente para resolver el procedimiento.

- Numeral 7 del apartado Segundo

Establece este apartado que «la no aceptación de la plaza asignada en el plazo otorgado al efecto supondrá la desestimación de la solicitud».

En primer lugar, el precepto no se recoge expresamente este trámite de aceptación, que ha de suponerse que se producirá una vez notificada a la persona interesada la resolución definitiva del procedimiento y dentro del plazo señalado en la misma.

En segundo lugar, dado que la persona interesada ya ha sido seleccionada, lo procedente es, en caso de no aceptación, entender que renuncia a la plaza y no la desestimación de la solicitud presentada.

- Numeral 8 del apartado Segundo

Establece este numeral:

«8. En caso de que alguna persona o empresa seleccionada no acepte participar, se seguirá el orden de puntuación de aquellas solicitudes que hayan cumplido los requisitos y no hayan podido ser atendidas. Se faculta a la convocatoria a establecer condiciones particulares respecto a las no aceptaciones efectuadas a partir de determinada fecha, por cuestiones organizativas».

El inciso final de este precepto presenta una redacción confusa que se debería precisar en cuanto a las condiciones particulares a las que se refiere.

- Apartado Tercero

Este apartado, en cuanto se refiere a la cooperación de los Cabildos insulares, ha de figurar como un artículo independiente, dado que no regula propiamente el procedimiento de selección de las personas participantes en las ferias.

- Artículo 7: Actuaciones en el desarrollo de la feria

En primer lugar, a este artículo le es aplicable las consideraciones formales expuestas anteriormente en relación con el art 6. del PD.

Sin perjuicio de lo señalado, se realizan las siguientes observaciones:

- Primero. Comisión de control

Este apartado no presenta una regulación ordenada de la Comisión de Control, pues se incluyen distintos aspectos en sus párrafos. Procede distinguir de forma sistemática su constitución, composición y funciones.

- Segundo. Incumplimientos

En el numeral 1, de este apartado Segundo se dispone:

«1. El incumplimiento constatado de las normas podrá dar lugar a la inhabilitación de la persona o empresa artesana para participar durante el plazo de dos años en las ferias, y/o conllevar la retirada de su información comercial en los portales virtuales del Gobierno de Canarias de promoción de la artesanía, previa tramitación del correspondiente expediente informativo con audiencia a la persona interesada, y sin perjuicio de las sanciones que procedan en aplicación del Título IV de la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias».

Como señala, entre otras, la STC 57/2022, de 7 de abril, «las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sustantiva sobre la materia de que se trate».

Y el art. 27.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece que «*Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...)*».

El establecimiento por vía reglamentaria de infracciones y sanciones (como la inhabilitación de dos años para participar en ferias y/o retirada de su información

comercial en los portales virtuales del Gobierno de Canarias de promoción de la artesanía) distintas de los supuestos y penas previstas en los arts. 13 y 14 de la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias, vulnera el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y de tipicidad, que emana del primero, concretado en el art. 27.2.3 y 4 LRJSP, que dispone que:

«Artículo 27. Principio de tipicidad.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica».

Todo ello sin olvidar que el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 145/2013, de 11 de julio, señala acerca de la garantía formal propia del principio de legalidad y la potestad reglamentaria, que:

«La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones, que ha de ser legal y no reglamentario de conformidad con el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada). El sentido de esta garantía es «asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes» (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). Ahora bien, como dispuso la última Sentencia citada y hemos vuelto a afirmar recientemente en la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19, el alcance de la reserva de ley respecto de las infracciones y sanciones administrativas no es tan riguroso como en relación con los tipos y sanciones penales en sentido estricto y ello tanto «por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas» como «por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad». Por tales razones es doctrina constitucional reiterada (por todas, STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2) que frente a la garantía material, que tiene un «alcance absoluto», la garantía formal «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación

independiente y no claramente subordinada a la ley». De ahí que la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, con cita de otras Sentencias (SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3), declare que «la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley». En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el art. 25.1 CE prohíbe «es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica», doctrina constitucional plenamente aplicable a este precepto.

En consecuencia, con arreglo a la doctrina constitucional, el ordenamiento sancionador administrativo debe reunir una doble garantía.

La primera, de orden material, de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que incumbe al legislador configurarlas en las leyes sancionadoras con la adecuada precisión (principio de tipicidad).

Y, la segunda, de carácter formal, referida al rango de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladora de las sanciones, por cuanto que el término «*legislación vigente*» contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley, que en este caso no supone colaboración de reglamento, en el sentido expresado por el Tribunal Constitucional.

- Artículo 8.6: Espacios expositivos virtuales de promoción de la artesanía titularidad del Gobierno de Canarias

Este precepto establece que «El incumplimiento constatado de la normativa de aplicación en la materia podrá dar lugar a la retirada de la información comercial de la persona o empresa artesana del correspondiente espacio virtual durante un periodo determinado, previo a la tramitación del correspondiente expediente informativo con audiencia a la persona interesada, sin perjuicio de las sanciones que procedan en aplicación del Título IV de la Ley 3/2001, de 26 de junio, de Artesanía de Canarias, o en aplicación de los artículos 66 y 70 del texto refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril».

A este precepto le es de aplicación lo manifestado anteriormente acerca del principio de legalidad y tipicidad en el ámbito sancionador.

2. Anexos del PD

En lo que se refiere al análisis de los dos anexos del PD, teniendo en cuenta su contenido técnico, no se formulan observaciones.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el repertorio de los oficios artesanos de Canarias, los contenidos de las pruebas para acceder a la condición de artesano y se regulan las normas que rigen las ferias de artesanía de ámbito regional se adecua, con carácter general, al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación.

No obstante, se formulan reparos legales a los arts. 7.-Segundo, Incumplimientos y 8.6 del PD (Fundamento V del presente Dictamen).