



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **281/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 5 de agosto de 2016, sobre proyecto de Orden por el que se aprueba el Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia (expte. **252/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 11 de febrero de 2016, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 de la Ley regional 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante, ley 6/04), el Jefe del Servicio de Artesanía de la Dirección General de Comercio y Protección del Consumidor elabora una ficha-resumen de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada relativa a un primer borrador de proyecto de Orden por el que se aprueba el Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia, que se pretende tramitar con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.8 de la Ley 1/2014, de 13 de marzo, de Artesanía de la Región de Murcia (LAMU) (en el expediente remitido no obran la MAIN propiamente dicha -al margen de la indicada ficha-resumen- ni el citado primer borrador).

En tal fecha, el citado Jefe de Servicio eleva a la Directora General de Comercio una propuesta, aceptada por ésta, de inicio del procedimiento para la tramitación de dicho borrador, en la que, entre otros extremos, indica que procede realizar el preceptivo trámite de audiencia mediante la remisión del borrador, para alegaciones, a diferentes órganos administrativos y entidades públicas o privadas, relacionadas con el sector de la artesanía, tras lo cual se remitiría el expediente a la Secretaría General de la Consejería para que se convocase al Consejo Asesor Regional de Artesanía y emitiera su preceptivo informe, así como para la obtención de los demás informes preceptivos.

**SEGUNDO.-** Mediante oficios de 16 de febrero de 2016 se otorga un trámite de audiencia a diversas Asociaciones de Artesanos (las inscritas en el Registro Artesano de la Región de Murcia, según se dice), a las tres Cámaras de Comercio, Industria y Navegación regionales, a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales, a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, a la Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (entidad pública estatal adscrita al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, según se dice), a la Dirección General de Productos y Mercados Agroalimentarios de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente y a diversos Servicios de la Dirección General promotora de la iniciativa normativa, presentando alegaciones la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Murcia y realizando observaciones algunos de los órganos de la Administración regional antes indicados, de carácter esencialmente puntual y para la mejora técnica

del texto.

**TERCERO.-** El 1 de marzo de 2016, el Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia acuerda informar favorablemente el citado borrador.

**CUARTO.-** El 14 de marzo de 2016 el referido Servicio de Artesanía elabora un segundo borrador de proyecto, al que se incorporan algunas modificaciones a la vista de las observaciones realizadas, así como una nueva ficha-resumen de una MAIN abreviada, que en tal fecha la Directora General de Comercio y Protección del Consumidor eleva al Consejero de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo para la prosecución del procedimiento.

**QUINTO.-** El 27 de abril de 2016 el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la citada Consejería emite informe sobre el citado borrador, favorable, en general, al mismo, sin perjuicio de realizar diversas observaciones puntuales para la mejora técnica del texto.

**SEXTO.-** El 23 de mayo de 2016 el Consejo Asesor Regional de Artesanía de la Región de Murcia acordó informar favorablemente el borrador de proyecto en cuestión.

**SÉPTIMO.-** En junio de 2016 se elabora un tercer borrador de proyecto, en el que se introducen algunas modificaciones a la vista del informe del citado Servicio Jurídico.

**OCTAVO.-** El 15 de julio de 2016 el Servicio de Artesanía formula una MAIN abreviada en la que, con mayor detalle que en las fichas-resumen previamente elaboradas, justifica la legalidad y oportunidad del proyecto normativo, analiza las alegaciones y observaciones presentadas y los impactos de aquél en materia presupuestaria, de cargas administrativas y de género. A dicha MAIN se adjunta una ficha-resumen de la misma y un borrador de proyecto de Orden, de la fecha indicada, posteriormente diligenciado por el Secretario General de la Consejería.

**NOVENO.-** El 18 de julio de 2016 la Vicesecretaria de la mencionada Consejería emite informe favorable a la aprobación del proyecto, previo Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**DÉCIMO.-** En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

## **PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un proyecto de Orden reglamentaria que se pretende aprobar en desarrollo de lo establecido en el artículo 3.8 de la LAMU, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

## **SEGUNDA.-** Procedimiento.

A la vista del expediente remitido cabe indicar que, en lo sustancial y con carácter general, se han seguido los trámites establecidos para las iniciativas reglamentarias regionales en el artículo 53 de la ley 6/04, citada en su momento, salvo que no se ha recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos previsto en la Disposición Adicional Primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Del contenido de la MAIN (reseñada en el Antecedente Octavo) se desprende que concurre el presupuesto que determina la exigencia de tal informe, ya que en dicha Memoria (vid. sus epígrafes VI y VII) se expresa que la aprobación de la Orden proyectada requerirá la creación de una nueva plaza de funcionario en el Servicio de Artesanía y, para ello, el aumento de una determinada partida presupuestaria en 29.900 euros. Conforme se desprende de la Orden de la Consejería de Hacienda de 6 de mayo de 1991 en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN (BORM de 20 de febrero), a la solicitud del referido informe debe acompañarse la memoria específica prevista en tal Orden (vid. el apartado B.5 del citado Acuerdo), sin perjuicio de que esta memoria pueda nutrirse de lo recogido al respecto en la MAIN, documento este último en el que, por otra parte, y entre las cuestiones relativas al impacto presupuestario de la norma proyectada, debe abordarse la relativa a la justificación de la financiación del mayor coste presupuestario previsto, lo que no se incluye en la MAIN del caso.

Sin perjuicio de lo anterior, las consideraciones sobre el fondo del proyecto que se realizarán más adelante justifican que en este momento no proceda recabar dicho informe.

## **TERCERA.-** Contenido del proyecto.

El proyecto de Orden objeto de Dictamen se compone de un preámbulo, dos artículos, una disposición derogatoria, una disposición final y un Anexo.

El artículo 1 dispone: a) la aprobación del Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia (ROAMU), cuyo contenido se establece en el referido Anexo; b) que el ROAMU se estructura en familias según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, divididas en grupos, en los que, en cada uno de ellos, se describen las respectivas líneas generales del proceso de elaboración, la maquinaria y las materias primas necesarias para crear los productos artesanos creativos o de alimentación de la Región de Murcia; y c) que las características pormenorizadas de los grupos (en rigor, de los oficios artesanos que se encuadren en cada grupo) se especificarán mediante Pliegos de Condiciones Artesanas.

El artículo 2 dispone: a) que los referidos Pliegos definirán los procesos, maquinaria y materias primas de los grupos de oficios artesanos recogidos en el Anexo mencionado, debiendo tener un contenido mínimo: en síntesis, el nombre del oficio, la descripción de los productos elaborados y de sus principales características, las materias primas utilizadas y la descripción del proceso de elaboración, de los sistemas de verificación y control del proceso y del producto final y de las buenas prácticas empleadas en cuanto a trazabilidad y seguridad alimentaria -en su caso- conforme a lo previsto en determinados Reglamentos comunitarios; b) que dichos Pliegos no contendrán información relativa a los precios o costes de cualquiera de los elementos del sistema de producción; y c) que la aprobación y modificación de los Pliegos se realizará mediante Resolución del Director General competente en materia de artesanía, previa información pública e informe del Consejo Asesor de Artesanía de la Región de Murcia, pudiendo las Asociaciones Regionales de Artesanía promover el inicio de los procedimientos de elaboración o modificación de dichos Pliegos.

La disposición derogatoria prevé la derogación de la Orden de 15 de septiembre de 2004, de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se dispone la actualización del Repertorio de Artesanía Regional; la Orden de dicha Consejería de 4 de octubre de 2005, de modificación de la primera; y la Orden de 9 de diciembre de 2013 de la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación, por la que se actualiza y amplía el Repertorio de Artesanía Regional.

El Anexo al que se refiere el proyectado artículo 1 se compone de lo siguiente:

Un epígrafe I, denominado "*Oficios Artesanos*", subdividido en un apartado A), dedicado a "*Artesanía creativa*", y un apartado B), dedicado a "*Artesanía de alimentación*". Entre ambos incluyen 25 "*grupos*" (del 01 al 25) en los que, en cada uno de ellos, tras señalar su respectiva correspondencia con una determinada familia de actividades según el código numérico empleado por el Catálogo Nacional de Actividades Económicas, se dispone que cada grupo comprende los oficios artesanos que cumplan con las líneas o características generales del proceso de elaboración, maquinaria y materias primas que allí se establecen (sin concretar cuáles sean tales oficios ni describir los procesos de elaboración, maquinaria o materias primas correspondientes a cada uno de éstos).

Un epígrafe II, denominado "*Actividades relacionadas con la artesanía*", subdividido en un apartado A), dedicado a "*Artesanía social*", y un apartado B), dedicado a "*Servicios a la artesanía*". Entre ambos incluyen 8 "*grupos*" (del 26 al 33) en los que, en cada uno de ellos, tras señalar su respectiva correspondencia con una determinada familia de actividades según el código numérico empleado por el Catálogo Nacional de Actividades Económicas, se dispone que cada grupo comprende, en el epígrafe A), las entidades que realicen actividades de "*artesanía social*" (según la noción dada a este concepto por el artículo 3.3 LAMU, se deduce), y, en el epígrafe B), las actividades o entidades relacionadas con la artesanía pero que no se consideran actividades u oficios artesanos (en implícita referencia a los "*servicios a la artesanía*" a que se refiere el artículo 2.2 LAMU).

**CUARTA.-** Competencia estatutaria y habilitación legal.

El artículo 10. Uno.12 del vigente Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de artesanía.

En su desarrollo, la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 11/1988, de 30 de noviembre, de Artesanía de la Región de Murcia, cuyo artículo 8 disponía que "*las actividades de carácter artesano serán incluidas en el Repertorio de*



*Artesanía Regional que será aprobado por la Consejería competente, cuya relación servirá para facilitar el conocimiento de las áreas profesionales y artísticas existentes y para delimitar el ámbito del sector".* A tal efecto, desde la entrada en vigor de dicha ley se fueron aprobando sucesivas Órdenes, hasta la vigente de 15 de septiembre de 2004, citada en la Consideración precedente (modificada y ampliada por las otras dos Órdenes allí también reseñadas), en la que se establece el listado de los oficios artesanos (164, tras la Orden de 2013), clasificándolos por referencia a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, y en las que se procede a definir cada oficio y a describir los procesos de elaboración del producto artesano, materias primas incluidas, correspondientes a cada uno de dichos oficios.

La LAMU hoy vigente, que derogó la citada ley 11/1988, tras definir en los números 1 y 2 de su artículo 3 lo que ha de entenderse en general por actividades artesanas, expresa lo siguiente en los números 8 y 9 de dicho artículo:

*"8. La consejería competente en materia de artesanía, a propuesta de la dirección general correspondiente y previo informe del Consejo Asesor Regional de Artesanía, aprobará, mediante orden, el Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia donde se describa por oficios el proceso de elaboración, la maquinaria y las materias primas necesarias para crear productos artesanos creativos o de alimentación.*

*9. Se considerará artesano en la Región de Murcia a toda persona, física o jurídica, cuya actividad sea la elaboración de productos conforme a la definición de artesanía del presente artículo, que desempeñe un oficio de los incluidos en el Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia y desarrolle la actividad conforme las especificaciones establecidas en el mismo".*

De los transcritos preceptos se desprende que el ROAMU, como ya se hacía en las Órdenes dictadas al amparo del artículo 8 de la anterior ley 11/1988, tiene como objeto, legalmente predeterminado, concretar y delimitar los diferentes oficios artesanos que se consideren existentes en la Región de Murcia, mediante la descripción de las especificaciones de su respectivo proceso de elaboración, la maquinaria y las materias primas necesarias para crear los correspondientes productos artesanos creativos o de alimentación. Tales determinaciones, de necesaria naturaleza normativa reglamentaria, según luego se analizará, definen y delimitan las actividades artesanas creativas y de alimentación a los efectos de la LAMU; y, a su vez, la realización de una actividad incluida en el ROAMU es uno de los elementos esenciales que configuran la condición de artesano a los mismos efectos legales, de ahí su importancia en el régimen jurídico diseñado por dicha ley.

Sin embargo, la proyectada Orden se aparta de la indicada configuración legal del ROAMU porque no concreta los "oficios" artesanos regionales ni los describe mediante el establecimiento de las "especificaciones" (como indica el referido artículo 3.9) del proceso de elaboración, la maquinaria y las materias primas referido a cada uno de tales oficios (descripción que es precisamente lo que los define y delimita), sino que establece determinados "grupos" de oficios artesanos por referencia a descripciones genéricas de los respectivos procesos productivos, maquinaria y materias primas que se consideran comunes a un conjunto de oficios que no se concretan. Tal especificación se pretende diferir a unos instrumentos jurídicos posteriores, denominados "Pliegos de Condiciones Artesanas" (de posterior análisis), a aprobar por el Director General competente, en los que habrá de incluirse a cada uno de los concretos oficios artesanos que se consideren. Es decir, la Orden propuesta no aprueba la relación de oficios artesanos regionales y las especificaciones técnicas delimitadoras de cada uno de ellos, como sin embargo prescribe el artículo 3.8 LAMU, sino que se limita a establecer y delimitar unos "grupos" genéricos de oficios a fin de que sirvan de base para que, mediante posteriores resoluciones del Director General competente, se concrete y delimite el correspondiente oficio artesano.

Así, por ejemplo, el proyecto establece, en el epígrafe del Anexo denominado "*Artesanía creativa*", lo siguiente: "*Grupo 01: Textil (Familia 13 del CNAE 2009). Este grupo comprende los oficios artesanos de preparación e hilado de fibras textiles (...) utilizando como maquinaria fundamental el telar manual y como materias primas fibras animales o vegetales naturales...*". Pero no establece los diferentes oficios artesanos encuadrables en ese grupo o categoría general. Sin embargo, tal concreción y delimitación de los diferentes oficios artesanos sí se contiene en la vigente Orden de 15 de septiembre de 2004, ya citada, en cuyo Anexo I se reconocen, por ejemplo, los oficios de tejedor, decorador de telas, tejedor de tapices, hilandero, tejedor de jarapas, etc., describiéndose en su Anexo II el proceso productivo, la maquinaria y materias primas específicas de cada uno de tales oficios (sin necesidad, además, de un previo establecimiento y delimitación de un determinado grupo -aquí el textil- de oficios artesanos).

En este sentido, la actual Orden de 15 de septiembre de 2004, aun dictada bajo la vigencia de la ley 11/1988, se ajusta a lo previsto en el transcrito artículo 3.8 y 9 de la nueva LAMU en cuanto, como se ha dicho, establece el repertorio de los oficios artesanos en la Región de Murcia y describe sus respectivos procesos productivos, maquinaria y materias primas. Orden que sólo resulta contraria -y, por tanto, tácitamente derogada- a la LAMU en lo que se refiere a las actividades incluidas en ella que no puedan considerarse, en los términos de dicha ley, como oficios o actividades propias de la artesanía creativa o de alimentación, únicas que tienen cabida en el ROAMU, como se desprende del último inciso de su artículo 3.8.

En consecuencia, la Orden proyectada tiene un contenido que se aparta del que legalmente tiene ordenado y delimitado en la LAMU, siendo contraria a ésta en cuanto pretende derogar la Orden de 15 de septiembre de 2004 y sustituirla por otra que no aprobaría un repertorio de oficios artesanos, como sin embargo exige el artículo 3.8 y 9 de dicho texto legal, sino un simple listado y definición de grupos de oficios o actividades artesanas a partir de los cuales, y mediante una habilitación legalmente no prevista al Director General competente, éste concretaría y delimitaría los diferentes oficios artesanos regionales.

Por todo ello, el proyecto de Orden ha de ser dictaminado desfavorablemente.

**QUINTA.-** La definición y delimitación de los oficios artesanos regionales.

Sin perjuicio de lo expresado en la Consideración precedente, la iniciativa normativa analizada plantea una serie de observaciones que es conveniente exponer para contribuir a la mejor regulación de los oficios artesanos regionales.

I. De la lectura de los informes emitidos por la Consejería consultante, esencialmente la MAIN final, y del contenido de la Orden proyectada, parece desprenderse que se considera inconveniente la aprobación de un auténtico y propio "*repertorio*" de "*oficios*" artesanos, entendido éste tal y como se ha venido entendiendo desde la ley 11/1988, es decir, como la regulación recogida en una sola norma reglamentaria -Orden- del Consejero competente (sin perjuicio de sus posteriores actualizaciones o ampliaciones) que compendia y aglutina la identificación y delimitación de los diferentes oficios artesanos existentes en la Región de Murcia mediante la descripción de las respectivas características o especificaciones propias, que es lo que singulariza y, por tanto, diferencia, a un oficio artesano de otros o de actividades no artesanas. Como se analizó en la anterior Consideración, esto y no otra cosa es lo previsto en el actual artículo 3.8 y 9 LAMU.

Sin embargo, la Orden proyectada denota que la Consejería considera más procedente que se apruebe un "*repertorio*" o listado general de lo que denomina "*grupos*" de oficios, mediante la referencia a una determinada materia o sector de actividad artesana y la correlativa descripción de unas líneas generales que se consideran

comunes a una pluralidad de oficios dentro de esa materia o sector, pero sin especificar ni diferenciar los diferentes oficios que se podrían encuadrar en cada uno de tales grupos, lo que se difiere a futuras resoluciones del Director General competente. De esta forma, el Repertorio de Oficios Artesanos tal y como lo configura la LAMU vendría a ser sustituido por la aprobación de tantas resoluciones de dicho Director General como fueran necesarias para establecer y delimitar los diferentes oficios artesanos, mediante lo que se pretende denominar como "*Pliegos de Condiciones Artesanas*", instrumentos que el informe reseñado en el Antecedente Quinto afirma que no tendrían "*las características de disposición general*", de lo que se deduce su consideración de que tales Pliegos y sus resoluciones aprobatorias serían meros actos administrativos, aun de contenido general. De la MAIN se desprende que no habría que aprobarse necesariamente una resolución o Pliego por cada oficio, sino que en una misma resolución podrían definirse y describirse varios de ellos. En concreto, dicha Memoria expresa que para los 162 oficios recogidos en la citada Orden de 2004 (164 tras las modificaciones de 2005 y 2013) se prevé la aprobación de unos 120 Pliegos de Condiciones Artesanas, que "*agruparían oficios*". Nada se dice sobre la publicación de éstos, aunque parece implícita, dado el alcance general que tendrían.

Además, de la MAIN fundamentadora de la Orden propuesta se desprende la intención de la Consejería de que tales Pliegos contengan una mayor concreción de las características propias de los diferentes procesos productivos y resultado final de cada oficio artesano regional, introduciendo en su descripción un nivel de especificación técnica mayor que el plasmado en la vigente Orden de 15 de septiembre de 2004, a lo que se añadiría un "*sistema de verificación y control*" de tales procesos y productos, todo ello abordado por grupos de oficios y sucesivamente en el tiempo, dado el trabajo que se estima necesario (la MAIN señala que el tiempo efectivo de elaboración y aprobación sucesiva de las especificaciones técnicas de los diferentes oficios artesanos -mediante los previstos 120 Pliegos - alcanzaría un total de más de 8 años).

A partir de lo anterior, y como argumentos para fundamentar la configuración jurídica pretendida, se aduce en dicha MAIN que así se evitaría tener que modificar sucesivamente la Orden general aprobatoria del Repertorio de Oficios Artesanos para acomodarla a las variaciones que pueda sufrir la actividad artesana (lo que se ha hecho en varias ocasiones desde la aprobación de la ley 11/1988 en relación con el allí denominado Repertorio de Artesanía Regional), siendo el nuevo sistema más ágil y adecuado para incorporar o modificar oficios artesanos y sus características definitorias. Y añade que, con el sistema actual, las Órdenes de modificación o actualización del Repertorio se aprueban "*sin la participación del sector*", mientras que en la Orden proyectada no sólo se establece su participación en los procedimientos de aprobación o modificación de los futuros Pliegos (en el trámite de información pública que se prevé), sino que incluso se prevé que las asociaciones artesanas tendrán la facultad de promover el inicio de tales procedimientos, con lo que "*de este modo se aumenta la participación del sector en la redacción y control de sus oficios*".

II. Sobre ello es necesario realizar algunas observaciones de estricto orden jurídico que condicionan o determinan las actuaciones que pudieran adoptarse en la materia que nos ocupa.

1. En primer lugar, debe señalarse que la determinación por parte de la Administración Pública de las características técnicas que definen y delimitan un concreto oficio artesano a los efectos de la LAMU (lo que, como hemos dicho, ha de hacerse mediante la descripción de los elementos integrantes de su particular proceso productivo y resultado final), constituye una actividad netamente normativa, puesto que con tal determinación se procede a una ordenación pormenorizada de los diferentes oficios artesanos; ordenación que se integra en el ordenamiento jurídico con las notas de abstracción y permanencia propias de las normas jurídicas, cuya vigencia no se agota en una sola aplicación de sus determinaciones y sobre las que no se permite su derogabilidad singular, conforme viene reconociendo la jurisprudencia (vgr., STS, Sala 3ª, de 29 de febrero de 2000, f.j. 5º).

Es decir, el establecimiento de los requisitos, condiciones o características necesarias para considerar una

actividad como oficio artesano a los efectos de LAMU constituye un ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo de dicha ley; desarrollo normativo que, según se desprende de ésta, es imprescindible para, a su vez, reconocer a tales efectos legales la condición de artesano a quien realiza dicha actividad, e incluso para que sean operativas las facultades sancionadoras allí previstas en el caso de identificarse un producto como artesano que no responda a los requisitos establecidos en dicha ley y en las disposiciones normativas aplicables, entre ellas, las que nos ocupan (art. 6.1). El artículo 43.1 de la ley tipifica como infracción grave *"fabricar productos que se identifiquen como artesanos sin cumplir los requisitos de elaboración establecidos en la presente ley o en la reglamentación que se desarrolle"*. Tal naturaleza normativa se refuerza, además, porque junto con la renovada descripción y delimitación de los oficios artesanos, la Consejería competente pretende establecer determinaciones relativas al control y verificación de los correspondientes procesos productivos y productos artesanos, aspecto éste, por cierto, que, al menos expresamente, no se habilita a la Orden del Consejero a la vista del tenor actual del artículo 3.8 LAMU, lo que plantea dudas al respecto.

Por ello, la noción eminentemente material del concepto de norma jurídica reglamentaria que impera en nuestro ordenamiento impide que la Administración pueda configurar como propias de un acto administrativo las determinaciones que reúnan las características de una verdadera norma reglamentaria, como son las que se pretenden incluir en los denominados *"Pliegos de Condiciones Artesanas"*.

La naturaleza normativa del repertorio de oficios artesanos se plasma también, por ejemplo, en la vigente ley madrileña 21/1998, de 30 de noviembre, que aprueba en un Anexo el Repertorio de Actividades y Oficios Artesanos, habilitando al Consejero competente para aprobar su revisión o modificación cuando sea necesario (art. 4 y Disposición Final Primera, 2), aclarando en su Disposición Adicional Segunda que dicha aprobación legal del Repertorio *"no supondrá la congelación de rango del mismo"* (precisamente por contener la referida habilitación), expresión que denota que la ley se refiere en todo caso a un rango de naturaleza normativa, pues no es imaginable que se habilite para la modificación del referido anexo legal a un mero acto administrativo del mencionado Consejero.

Asimismo, el artículo 4 de la ley canaria 3/2001, de 26 de junio, tras establecer en su apartado 1 las clases de actividades artesanas (equivalente, con variaciones, a las recogidas en el artículo 3.2 LAMU, es decir, en nuestro caso, a la artesanía creativa y a la de artesanía de alimentación), añade en su apartado 2: *"En el desarrollo reglamentario de esta ley, cada uno de estos grupos (refiriéndose realmente a las apuntadas clases de actividades artesanas) podrá ser objeto de tratamiento específico y diferenciado, pueden subdividirse en subgrupos, y éstos en oficios y especialidades artesanas, que conformarán el Repertorio de Oficios Artesanos"*. En desarrollo de tal precepto, se aprobó el Decreto nº 177/2004, de 13 de diciembre, hoy sustituido por el Decreto nº 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, en cuyo Anexo 1 se contiene una descripción y delimitación de los oficios artesanos similar, en su configuración, a la plasmada en nuestra citada Orden de 2004.

De lo anterior se sigue, en fin, que tanto al amparo de la LAMU como de su precedente ley 11/1988, la determinación de los diferentes oficios artesanos regionales, mediante la descripción de las características de su correspondiente proceso productivo y resultado final del mismo, y el establecimiento de sistemas para su verificación y control, han de tener naturaleza normativa reglamentaria, que es, en efecto, la que han tenido todas las Órdenes del Consejero competente aprobatorias y modificatorias (incluyendo las denominadas de *"actualización"*) del Repertorio de Artesanía Regional, al margen de que en su tramitación se hubiera o no efectuado el trámite de participación del sector afectado, u otros legalmente preceptivos. Por otra parte, la naturaleza reglamentaria de las determinaciones técnicas configuradoras de un determinado oficio artesano y para su control no obsta a que el sector interesado pueda dirigirse a la Consejería en solicitud de la aprobación o modificación de dicha clase de determinaciones, no siendo imaginable que aquélla deniegue la toma en consideración de tal solicitud y que no emprenda la tramitación de la correspondiente iniciativa reglamentaria si



existen motivos que así lo justifiquen, ya vengan proporcionados por cualquier interesado o recabados de oficio por dicha Consejería.

2. En segundo lugar, debe partirse del hecho, apuntado en su momento, de que no resulta procedente sustituir sin más la vigente Orden de 2004 (y sus modificaciones de 2005 y 2013) por una norma como la proyectada, y ello no sólo por no ajustarse al actual artículo 3.8 y 9 LAMU, sino también porque la Orden proyectada, al no individualizar y definir los concretos oficios, con la derogación de la primera daría lugar a un vacío normativo en este aspecto (esencial para la operatividad de la LAMU) en tanto la Consejería no aprobara las correspondientes nuevas reglamentaciones de dichos oficios (indica que las 120 previstas se aprobarían a lo largo de un periodo de unos 8 años).

3. Debiéndose acoger, pues, la Administración regional al ejercicio de la potestad reglamentaria para establecer las determinaciones o especificaciones configuradoras y de control de cada oficio artesano a los efectos de la LAMU, y permitiendo el correspondiente procedimiento de elaboración normativa la plena participación del sector interesado, la cuestión a determinar, al margen de la previa aprobación o no de una norma que estableciera unos grupos de oficios artesanos en los términos plasmados en el Anexo de la Orden proyectada, es si resulta adecuado mantener el sistema actual de una norma reglamentaria que establezca un "*repertorio*" o compendio de los oficios artesanos regionales, con el contenido previsto en el artículo 3.8 y 9 LAMU (sin perjuicio, obviamente, de las modificaciones puntuales de dicha Orden cuando así procediera, como se ha hecho hasta el momento), o que la concreción y descripción de los oficios artesanos se realice en Órdenes independientes, tantas como oficios o grupos de oficios se considere oportunas, pero sin que el contenido de éstas se integre formalmente en una sola Orden que compendie y aglutine la descripción de todos los oficios artesanos. En este último caso, cada nueva Orden aprobatoria de las descripciones y especificaciones de unos determinados oficios habría de limitarse a derogar la parte de la Orden de 2004 afectada por la nueva regulación, de forma que el contenido de las nuevas Órdenes no se integraría formalmente en la de 2004, "*vaciando*" así sucesivamente el contenido del actual Repertorio de Artesanía Regional. Sin embargo, ello requeriría de la correspondiente modificación legal.

A este respecto, y desde una exclusiva perspectiva "*de lege ferenda*", cabe decir que en la elección de una u otra opción normativa puede influir el hecho, antes apuntado, de la intención de la Consejería de emprender un proceso de concreción de las características propias de los diferentes procesos productivos y de su producto final en relación con cada oficio artesano regional introduciendo en su descripción un nivel de especificación técnica mayor que el plasmado en la vigente Orden de 15 de septiembre de 2004, añadiendo determinaciones relativas al control y verificación de tales procesos y productos (no contempladas éstas expresamente, como ya se dijo, en el actual artículo 3.8 LAMU), siendo abordado todo ello por grupos de oficios y sucesivamente en el tiempo, previendo unas 120 reglamentaciones ("*Pliegos*") en un periodo total de unos 8 años. Ello pudiera aconsejar la sustitución de un Repertorio de Oficios Artesanos propiamente dicho por la previsión legal de una norma, como la proyectada, que estableciera y describiera un listado de grupos de oficios artesanos, sin perjuicio de la habilitación para su desarrollo mediante las correspondientes Órdenes del Consejero competente.

En cualquier caso, respetando los condicionantes jurídicos antes expuestos, existen diversas opciones para abordar la nueva reglamentación de los oficios artesanos regionales, correspondiendo a los órganos competentes la adopción de la más adecuada. No obstante, a juicio de este Consejo, y a la vista de que el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece con carácter básico que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo, siendo excepcionales y con la adecuada justificación las habilitaciones legales directas a la potestad reglamentaria de sus órganos jerárquicamente inferiores, lo más procedente sería modificar el artículo 3.8 LAMU para que dispusiera, en primer lugar, que mediante Decreto del Consejo de Gobierno se establecerán los grupos en que han de encuadrarse las actividades artesanas a que se refiere el apartado 2, expresando las líneas generales del proceso de elaboración, maquinaria y materias primas comunes a cada grupo de actividades artesanas existentes en la Región de Murcia (es decir, lo

que se recoge en el Anexo I, A) y B) de la Orden proyectada). Y, seguidamente, disponer que, en desarrollo de dicho Decreto, el Consejero competente establecerá y delimitará los diferentes oficios artesanos mediante la aprobación de las Órdenes que procedan, en las que se especificarán por oficios el respectivo proceso de elaboración, la maquinaria y las materias primas necesarias para crear productos artesanos creativos o de alimentación, así como sus procesos de verificación y control. Además, en concordancia con lo anterior, en el apartado 9 de dicho artículo habría de sustituirse la expresión "*... a un oficio de los incluidos en el Repertorio de Oficios Artesanos y desarrolle la actividad conforme las especificaciones establecidas en el mismo*" por "*... a un oficio de los incluidos en alguna de las Órdenes previstas en el apartado anterior y desarrolle la actividad conforme a las especificaciones establecidas en las mismas*", o fórmula análoga.

La justificación de tal configuración normativa residiría en que, por un lado, se preservaría la natural y ordinaria potestad del Consejo de Gobierno para establecer el núcleo básico de la regulación reglamentaria en una materia, en línea con lo previsto en el artículo 32. Uno del Estatuto de Autonomía; y, por otro, no habría dudas en la justificación de la habilitación al Consejero competente para el desarrollo normativo de aquella regulación, tanto por el carácter eminentemente técnico de la reglamentación habilitada (las especificaciones técnicas definidoras de cada oficio artesano y de sus mecanismos de verificación y control) como por la necesidad de aprobar un elevado número de reglamentaciones al respecto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden dictaminado se ha omitido la solicitud del informe de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos previsto en la Disposición adicional primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, que resulta preceptivo en este caso por las razones expresadas en la Consideración Segunda del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** El proyecto de Orden dictaminada, en cuanto no tiene por objeto aprobar el Repertorio de Oficios Artesanos de la Región de Murcia, sino el establecimiento y delimitación de unos grupos de oficios artesanos, por referencia a unas líneas generales de los procesos productivos, maquinaria y materias primas comunes a cada uno de dichos grupos, sin concretar ni delimitar cada oficio artesano existente en la Región de Murcia, no se ajusta a lo establecido en el artículo 3.8 y 9 LAMU, por lo que se informa desfavorablemente, por las razones expresadas en la Consideración Cuarta del presente Dictamen. Esta observación tiene carácter esencial.

**TERCERA.-** Sin perjuicio de lo anterior, deben tenerse en cuenta las observaciones recogidas en la Consideración Quinta del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.