

INFORME AJ-CEETA 2025/66 SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO COMO CENTRO COMERCIAL ABIERTO EN ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Empleo. Centro Comercial Abierto de Andalucía. Silencio administrativo.

Habiéndose solicitado informe por parte de la Secretaría General Técnica sobre el borrador de Orden mencionado, cúmpleme realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se remite borrador de Orden que tiene por objeto la regulación del procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía.

En cuanto al rango y naturaleza de la disposición, reviste naturaleza reglamentaria y adopta la forma de Orden. El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 119, establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros. Por su parte, el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que *“Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas, y fuera de estos supuestos, en los casos en que sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*. Y reviste la forma de Orden, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46.4 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo que se refiere al procedimiento de elaboración de la norma debe sujetarse a la tramitación establecida en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, señalando que se emite el presente informe sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental.

SEGUNDA.- En cuanto al contenido de la Orden, se realizan las siguientes apreciaciones:



Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		17/06/2025 13:25	PÁGINA 1 / 3
VERIFICACIÓN			



a) Una de las novedades introducidas en el borrador de Orden responde al tipo de organización que debe promover el Centro Comercial Abierto. Así, si en la anterior Orden de 6 de julio de 2021 no se aludía a ninguna determinada forma jurídica (motivo por el cual se emplea el de “organización empresarial” o simplemente entidad”), en el presente proyecto de Orden se opta por la de “Asociación”. No obstante, dado que en el borrador de Orden no distingue la clase o tipo de asociación que puede promover el Centro Comercial Abierto conforme a sus fines, no deberá excluirse entonces aquellos tipos asociativos que persiguen un ánimo de lucro (como lo representan las compañías mercantiles), no quedando por tanto circunscritas en exclusiva a las Asociaciones que no tienen ánimo de lucro, regidas por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación o, si afectan a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía. En caso contrario, debería concretarse el tipo o forma jurídica requerida y aportar la motivación suficiente que lo justifique.

b) Debe mejorarse la definición del requisito que se refiere a la “representatividad”, regulado en el artículo 6 del borrador de Orden. Según el artículo 6.1 la representatividad debe medir la proporción de establecimientos comerciales existentes en la zona delimitada; aunque dicho concepto no se comprende correctamente si no se corresponde con los establecimientos comerciales del Centro Comercial Abierto cuyo reconocimiento se solicita. Es decir, el factor de la representatividad trata de valorar el peso que representa el número de establecimientos comerciales adheridos a la asociación promotora en la zona delimitada territorialmente (respecto de la cual se solicita el reconocimiento como Centro Comercial Abierto) frente al número total de establecimientos ubicados en la misma. En consecuencia, deben corregirse las reglas de cálculo del porcentaje mínimo establecido conforme el artículo 6.2, porque no compara el número de establecimientos adscritos a la Asociación con el número total de establecimientos que se ubican en la zona delimitada territorialmente donde quiere declararse el Centro Comercial Abierto, sino que realiza una comparación entre establecimientos comerciales pertenecientes o adscritos a la Asociación.

c) En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, regulado en el artículo 15.2 del borrador de Orden, conviene aclarar que debe admitirse, además del Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, el empleo de medios electrónicos que permitan la presentación de solicitudes en alguno de los registros autorizados conforme el artículo 16.4 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que no sólo admite su presentación en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, sino también “en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiera el artículo 2.1”. Considerando el obligatorio empleo de medios electrónicos, no procederá su presentación en el resto de lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), tal como parece, sin embargo, admitir el citado artículo 15.2 del borrador de Orden, que no sólo habilita como lugar de presentación los registros electrónicos del artículo 16.4 a), sino que lo extiende al resto de lugares establecidos en el artículo 16.4.

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		17/06/2025 13:25	PÁGINA 2 / 3
VERIFICACIÓN			



d)De acuerdo con lo razonado más arriba en cuanto a la naturaleza de la asociación promotora, la inscripción en el registro correspondiente sólo quedará exigido si fuera obligatoria o constitutiva, de acuerdo con la forma jurídica de la entidad promotora, lo que no se requiere para las Asociaciones.

e)Aunque no resulta prohibido fijar un plazo máximo para emitir la propuesta de resolución (en alusión a lo regulado en el artículo 18.4 del borrador de Orden), la obligación de resolver y los efectos derivados del transcurso del plazo máximo se predicen de la resolución definitiva del procedimiento.

f)De acuerdo con lo ordenado por el artículo 15.1 del borrador de Orden, “*el procedimiento para la obtención del reconocimiento como Centro Comercial Abierto de Andalucía se inicia con la presentación de la solicitud por la asociación interesada*”, por lo que los efectos derivados del silencio deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 24 de la LPACAP. En su virtud, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario, no siendo suficiente que una norma con rango reglamentario pueda establecer una excepción al silencio positivo (lo que se ha significado por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, en Sentencia 494/2016 de 2 Mar. 2016, Rec. 2022/2014), tal como pretende realizarse por el artículo 20.2 del borrador de Orden.

g)La resolución que otorga o deniega el reconocimiento del Centro Comercial Abierto de Andalucía no pone fin a la vía administrativa, conforme se declara en el artículo 22 del borrador de Orden, por lo que conviene significar que contra la misma no cabe directamente la interposición del recurso contencioso-administrativo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sino su impugnación mediante la presentación de recurso de alzada, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución que decida dicho recurso administrativo.

h)Regulada la posible renuncia como supuesto que puede determinar la pérdida del reconocimiento, en cuanto a sus efectos, deberá estarse a lo expresamente regulado en el artículo 94 de la LPACAP.

Es cuanto tengo el honor de someter a su consideración.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Fdo.- Antonio J. Cornejo Pineda

Firmado por: CORNEJO PINEDA ANTONIO JOSE		17/06/2025 13:25	PÁGINA 3 / 3
VERIFICACIÓN			