

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. NORMA NACIONAL QUE LIMITA  
LA AUTONOMÍA DE LAS PEQUEÑAS ENTIDADES LOCALES A SOLO DOS  
MODELOS ORGANIZATIVOS EXCLUSIVAMENTE PÚBLICOS.  
CONFORMIDAD A LA DIRECTIVA 2004/18/CE

*Sentencia de la Sala Segunda, de 4 de junio de 2020.*

*Asunto C-3/2019.*

*Ponente: Koen Lenaerts.*

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1336/2013 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 335, p. 17) (en lo sucesivo, «Directiva 2004/18»), y de los principios de libre prestación de servicios y de máxima apertura a la competencia en el ámbito de los contratos públicos de servicios. La Directiva 2004/18 fue derogada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (DO 2014, L 94, p. 65).

Las cuestiones prejudiciales planteadas consistentes en si los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita la autonomía de las pequeñas entidades locales, en el marco de la utilización de una central de compras, a solo dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas, las responde el TJUE observa, en primer lugar, que el concepto de «central de compras» se define en el artículo 1, apartado 10, de la Directiva 2004/18 y designa un poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores. A tenor del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, ha de considerarse «organismo de Derecho público» cualquier organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se

halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

Del artículo 11 de la Directiva 2004/18, en relación con su artículo 1, apartados 9 y 10, y con su considerando 16, se desprende que el único límite que impone esta Directiva para optar por una central de compras es el relativo a que dicha central de compras ha de tener la condición de «poder adjudicador». Este amplio margen de apreciación se extiende también a la definición de los modelos organizativos de las centrales de compras, siempre que las medidas adoptadas por los Estados miembros para la transposición del artículo 11 de la Directiva 2004/18 respeten el límite impuesto por dicha Directiva, relativo a la condición de poder adjudicador de la entidad a la que pretendan recurrir los poderes adjudicadores como central de compras. Por consiguiente, una normativa nacional no puede reconocer a una entidad que no tenga la condición de poder adjudicador, con arreglo al artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2004/18, la condición de «central de compras» a efectos de la aplicación de dicha Directiva.

Aunque el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2004/18 exige a los propios poderes adjudicadores que hubiesen recurrido a una central de compras -en los supuestos contemplados en dicha disposición- de la aplicación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos previstos por la citada Directiva, impone al mismo tiempo a esa central de compras la obligación que incumbe a los poderes adjudicadores de respetar los procedimientos que dicha Directiva establece. De este modo se garantiza el objetivo principal de las normas de la Unión en materia de adjudicación de contratos públicos, a saber, la libre prestación de servicios y la apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros.

Por tanto, una normativa nacional que limite la libertad que tienen las pequeñas entidades locales de optar por recurrir a una central de compras, estableciendo para ello dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas, no infringe el objetivo de libre prestación de servicios y de apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros, perseguido por la Directiva 2004/18, puesto que no coloca a ninguna empresa privada en una situación privilegiada con respecto a sus competidores.

A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las dos primeras cuestiones prejudiciales que los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita la autonomía de las pequeñas entidades locales, en el marco de la utilización de una central de compras, a solo dos modelos organizativos exclusivamente públicos, sin la participación de personas o empresas privadas.

Otra cuestión prejudicial planteada es si los artículos 1, apartado 10, y 11 de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita el ámbito de actuación de las centrales de compras

creadas por entidades locales al territorio de estas, respondiendo que dichos artículos deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una disposición de Derecho nacional que limita el ámbito de actuación de las centrales de compras creadas por entidades locales al territorio de estas.

### TRIBUNAL SUPREMO

#### TASA MUNICIPAL POR INSPECCIÓN Y CONTROL DE VIVIENDAS DECLARADAS VACÍAS O PERMANENTEMENTE DESOCUPADAS. NULIDAD. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 945/2020 de 8 de julio de la Sección 2ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 306/2018.*

*Ponente: Nicolás Maurandi Guillén.*

El TS falla la nulidad de la tasa, aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona.

Declara la Sentencia que el concepto global de tributo comprende las distintas modalidades de impuestos, tasas y contribuciones especiales, diferenciándose la primera de las otras dos en que lo gravado es una manifestación individualizada de capacidad económica, cualquiera que sea el origen o la clase de riqueza que la determina; mientras que en las otras dos modalidades tributarias la capacidad económica gravada está conectada con una actuación del poder público que se refiere o beneficia al obligado tributario. Y que la específica modalidad tributaria de las tasas la determina la concreta clase de actuación pública que la genera, singularizada al venir encarnada bien por determinadas utilizaciones o aprovechamientos del dominio público, o bien por prestaciones de servicios o actividades de entes públicos que se realizan en régimen de derecho público con la concurrencia de determinadas circunstancias.

El principio de legalidad tributaria se traduce principalmente en la reserva de ley tributaria que regula el artículo 8 LGT 2003, que conlleva la necesidad de que es el legislador el que ha de establecer cada nueva modalidad tributaria, como también es preceptivo que sea una norma con rango de ley la que defina los elementos esenciales que configuran el hecho imponible del concreto tributo de que se trate; y, muy particularmente, las actuaciones o hechos materiales que singularicen con claridad ese hecho imponible.

Lo anterior supone que el hecho imponible de cada tasa local debe cumplir con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 20 del TRLRHL y ser encuadrable en lo que establecen sus siguientes apartados.

Y respecto de esto último debe significarse lo siguiente:

a) que la expresión "cualesquiera otras" del apartado 2, interpretada de manera coherente con lo que es el principio de legalidad en materia tributaria, no es un apoderamiento del ente local para regular discrecionalmente por simple vía reglamentaria nuevas actividades administrativas o servicios locales, sino el reconocimiento de la posibilidad de que las actividades y servicios generadores de una tasa local se encuentren regulados en normas de rango legal no necesariamente referidas a la Administración local sino a sectores materiales especiales que afecten a varias Administraciones públicas; y

b) que el elenco de servicios o actividades de competencia local del apartado 4 no es taxativo o cerrado, pero únicamente será extensible a aquellos otros en los que, por la clase de actuación realizada por el ente local y la naturaleza del bien jurídico al que dicha actuación se refiera, sea de apreciar una sustancial semejanza jurídica con las actuaciones y servicios directamente descritos y relacionados en dicho apartado 4.

Y la actuación del Ayuntamiento de Barcelona que pretende gravarse con la tasa objeto de controversia no resulta encuadrable en ninguno de los servicios o actividades que se incluyen el elenco de su apartado 4 y tampoco es de apreciar esa sustancial semejanza jurídica a que antes se ha hecho referencia.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. POLICÍA LOCAL. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN DE FUNCIONES EN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO INCOADO POR HECHOS INVESTIGADOS PENALMENTE. SUSPENSIÓN HASTA LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PENAL. LEGALIDAD. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 997/2020 de 14 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 1.187/2018.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

El TS establece la doctrina de interés casacional de que la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en que el dicho funcionario tiene la condición de investigado, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local (Alcalde) hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aun cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la

limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. POLICÍA LOCAL. RESARCIMIENTOS DE  
LOS DAÑOS SUFRIDOS EN ACTO DE SERVICIO. PROCEDENCIA. INTERÉS  
CASACIONAL**

*Sentencia número 1003/2020 de 15 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera,  
de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 6071/2018.*

*Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez Jorge.*

La cuestión casacional admitida consiste en determinar si un agente de la policía tiene derecho a percibir una indemnización por daños recibidos en el ejercicio de su función policial y en acto de servicio de la administración, o si bien debe limitarse a los términos ordinarios de la reclamación de responsabilidad patrimonial de los artículos 32 y siguientes de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El principio general de resarcimiento o indemnidad es inherente al sentido instrumental de toda Administración pública. En la medida en que quienes sirven a la Administración no actúan en interés propio sino en el público -en el de todos- si sufren daños o perjuicio en el servicio, sin mediar culpa o negligencia, se les debe resarcir directamente, a ellos o a sus herederos, por la Administración en cuyo nombre actúan. Por eso, venga o no expresado en preceptos concretos, hay que recordar que el artículo 1729 del Código civil establece la obligación de que el mandante indemnice al mandatario todos los daños y perjuicios que le haya causado el cumplimiento del mandato sin culpa o imprudencia del mismo mandatario.

El principio de resarcimiento que se ha enunciado también está presente y no es totalmente ajeno al fundamento dogmático de las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público ni al artículo 23.4 de la Ley 30/1984. Son éstas las del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, en el que existen supuestos excepcionales, como muestra su disposición adicional sexta.

En respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia, se reitera la doctrina establecida en la sentencia 956/2020, de 8 de julio:

Las lesiones y perjuicios sufridos por agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, que rige para los empleados públicos.

Los artículos 14 y 79 de la Ley orgánica 9/2015, de 15 de julio, de régimen de personal de la policía nacional, es aplicable supletoriamente al caso.

Las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público son las que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

**FUNCIONARIOS PÚBLICOS. RÉGIMEN RETRIBUTIVO. LA COMPENSACIÓN POR EL TRABAJO A TURNOS TIENE NATURALEZA DE RETRIBUCIÓN COMPLEMENTARIA Y NO DE GRATIFICACIÓN. PERCEPCIÓN DURANTE LAS VACACIONES ANUALES. INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 1.054/2020 de 21 de julio de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2616/2019.*

*Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.*

La cuestión planteada es si la retribución por el trabajo a turnos es una gratificación o es un complemento, pues dicha naturaleza determina como consecuencia obligada su inclusión, si es complemento, o su exclusión, si es gratificación, en las retribuciones percibidas durante el mes de vacaciones.

El complemento por el trabajo a turnos no constituye una contraprestación por la prestación de servicios extraordinarios, de carácter eventual, o ajenos a la prestación ordinaria de los servicios propios de la Policía. Se trata, por el contrario, de una retribución ordinaria por los servicios que se prestan regularmente, de forma habitual, por aquellos que realizan ese trabajo en la forma de "turnos rotatorios completos", los cuales perciben el correspondiente complemento todos los meses, periódicamente, salvo el de vacaciones, en el que no se realizan turnos, sencillamente porque no se realiza ninguna prestación.

De ahí que, atendida la caracterización señalada, no compartamos que el trabajo a turnos pueda incluirse, a estos efectos, en el previsto en el artículo 24 d) del Estatuto Básico del Empleado Público, ni en el artículo 23.3 d) de la Ley 30/1984, relativo a "las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo". Su compensación en el

caso examinado, en el que las retribuciones son fijas en su cuantía, 120 euros, y periódicas en su devengo, que se realiza mensualmente es, justamente lo contrario a lo previsto en esos preceptos.

En consecuencia, el TS declara como doctrina que la compensación por el trabajo a turnos no puede calificarse como gratificación. Es por el contrario una retribución complementaria y, por tanto, debe percibirse también durante las vacaciones anuales.

