

MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE CONTROL DE TRÁFICO Y MOVILIDAD COMO INFRAESTRUCTURAS TECNOLÓGICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

CARLOS GONZÁLEZ PÉREZ

Gestor en el Centro de Control de Tráfico y Movilidad
del Ayuntamiento de Almería

DOI: <https://doi.org/10.71296/rarap.398>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO: 1. Concepto y elementos del servicio público. 2. Iniciativa de los entes públicos para intervenir en el sistema económico.– III. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE TRÁFICO: 1. Gestión directa por parte de la Administración. 2. Gestión indirecta. 3. Principios rectores de la actividad de prestación y garantía. 4. Competencias municipales en materia de tráfico, movilidad y calidad del aire.– IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA COMO PERSPECTIVA DE FUTURO Y LA SITUACIÓN LABORAL DEL PERSONAL DE ESTOS ORGANISMOS RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. Contratación pública estratégica como perspectiva de futuro. 2. Situación laboral del personal de estos organismos respecto de la Administración Pública.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El objetivo consiste en analizar diversos aspectos jurídicos relativos a las modalidades de gestión de los centros de control de tráfico y movilidad como infraestructuras de los servicios públicos locales, para determinar las implicaciones de su gestión directa o indirecta mediante participación del sector privado, y las ventajas e inconvenientes de ambas. La metodología se basa en el método dogmático mediante el análisis del ordenamiento jurídico para intentar determinar las consecuencias de las distintas modalidades de gestión, la jurisprudencia de conceptos para matizar el significado de términos como «servicio público» o «competencias administrativas», y el método técnico-económico en la confrontación entre la gestión directa o indirecta del servicio. Los resultados evidencian la existencia de limitaciones de cara a considerarlos como un servicio público obligatorio y la necesidad de reforzar el cumplimiento de la normativa de protección de datos y de gobernanza de datos en su explotación, así como las consecuencias que tendría una posible reversión del servicio para la plantilla de trabajadores.

Palabras clave: gestión de servicios públicos; modalidades de gestión; vigilancia del tráfico; protección de datos; ciudades inteligentes.

MANAGEMENT MODELS FOR TRAFFIC AND MOBILITY CONTROL CENTRES AS TECHNOLOGICAL INFRASTRUCTURE FOR LOCAL PUBLIC SERVICES

ABSTRACT: *The aim is to analyse various legal aspects relating to the management models of traffic and mobility control centres as local public service infrastructures, in order to determine the implications of their direct or indirect management through private-sector involvement, and the advantages and disadvantages of both approaches. The methodology is based on the dogmatic approach, analysing the legal system to attempt to determine the consequences of the different management models; the jurisprudence of concepts to clarify the meaning of terms such as 'public service' or 'administrative powers'; and the technical-economic approach in comparing the direct and indirect management of the service. The results highlight the existence of limitations to classifying it as a mandatory public service and the need to strengthen compliance with data protection and data governance regulations in its operation, as well as the consequences that a possible reversal of the service would have for the workforce.*

Key words: *management of public services; management modalities; traffic monitoring; data protection; smart cities.*

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene como objetivo valorar si los centros de control de tráfico y movilidad pueden ser considerados como una novedosa forma de servicio público local o se limitan a ser un mero instrumento de estos, y se analizarán las distintas modalidades de gestión de los servicios públicos para determinar los beneficios que reportan las modalidades de gestión directa e indirecta de este tipo de servicios públicos, dado que en la legislación en materia de derecho local se atribuye la titularidad de una serie de actividades o servicios a favor de las entidades locales, sin excluir por ello la posibilidad de la iniciativa privada, por lo que cabe la prestación de dichos servicios en régimen de concurrencia con los particulares, con el objetivo de satisfacer las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos a través de gestión directa o indirecta mediante la diversa tipología de contratos públicos existentes (1).

También se analizan los principios rectores que caracterizan a la actividad de prestación y garantía de los servicios públicos y las competencias municipales en materia de tráfico, movilidad y calidad del aire, como eje fundamental de la actividad prestada por dichos organismos, así como aspectos relativos a la protección de datos y la gobernanza de datos dada la ingente cantidad de datos recopilados por este tipo de organismos propios de una Smart City.

(1) MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis *et al.* (2019), «Servicios Públicos y la iniciativa económica local», en *Guía para Alcaldes y Concejales*, Diputación Provincial de Zaragoza, pp. 209-210.

Finalmente, se aporta un punto de vista acerca de la contratación pública estratégica como perspectiva de futuro en la explotación de estos servicios, y las posibles consecuencias en caso de reversión del servicio a la Administración.

2. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO

En cuanto a las características que convierten a los centros de control de tráfico y movilidad en una forma novedosa de servicio público, se debe señalar que la normativa en materia de competencias locales atribuye como propia a los municipios, entre otras, la competencia sobre el tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (2) (artículos 25.2 g) LRBRL y 7 TRILTSV), como una garantía mínima de la autonomía local (3).

Sin embargo, el concepto de servicio público en el ámbito local presenta una notable ambigüedad, especialmente en cuanto a infraestructuras tales como los centros de control de tráfico y movilidad, que difícilmente pueden ser encasillados en las categorías clásicas de dicho concepto. Al respecto, el Tribunal Constitucional afirma que la noción de servicio público es dinámica y habrá de adaptarse en su extensión o en su misma existencia a los cambios tecnológicos y sociales (STC 73/2014, de 8 de mayo, FJ 5).

1. Concepto y elementos del servicio público

El concepto de servicio público nace en Francia gracias al desarrollo de dos grandes fuentes, tales como: (i) la jurisprudencia, constituida por los dictámenes («arrêts») del Consejo de Estado francés, y (ii) la doctrina, encabezada por DUGUIT y HAURIOU (4).

El Tribunal Constitucional afirma que la idea de servicio público no constituye una noción unívoca, sino que se trata de un concepto muy debatido por la doctrina científica, sujeto a distintas elaboraciones y utilizado con diversas finalidades en diversos momentos históricos (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6).

(2) FORTES MARTÍN, Antonio (2018), «Los retos actuales del transporte en la ciudad. El nuevo paradigma de la movilidad sostenible en los desplazamientos urbanos», en *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, pp. 485-486.

(3) SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2025), «Administraciones y sectores públicos locales», en *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Ed. Marcial Pons, p. 287.

(4) FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2022), «Una aproximación introductoria: del servicio al servicio público y al servicio de interés económico general», en *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*, Ed. Tirant lo Blanch, p. 37.

El concepto de servicio público en nuestro ordenamiento jurídico se identifica con aquellas actividades prestacionales de interés general, cuyo núcleo es la satisfacción de necesidades colectivas a través del desarrollo de actividades prestacionales (5), cuya titularidad ha sido asumida por la Administración («Publicatio»), y cuya prestación responde a los principios de asequibilidad, igualdad, continuidad y calidad. Dicha asunción de la titularidad puede implicar o no la exclusión de la libre iniciativa económica. Junto a estos servicios, se pueden reconocer los servicios públicos locales (artículo 85 LRBRL), que no son objeto de publicación, sino de ejercicio de una competencia local que consiste en la prestación de un servicio de interés general (ejemplo: la vigilancia del tráfico y de la movilidad urbana) (6).

Del tenor literal del artículo 85.1 LRBRL se señala que «son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias». De esta definición se pueden extraer una serie de conceptos en el Diccionario panhispánico del español jurídico: (i) el servicio público, que se define como «Actividad más caracterizadora de las administraciones públicas que agrupa todas las organizaciones, actividades y funciones que tienen por objeto prestaciones de bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos»; (ii) el servicio público municipal, definido como «Actividad de dación de bienes y prestación de servicios establecida por las entidades locales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en el ámbito de sus competencias y desarrollada por cualquiera de las formas de gestión directa e indirecta previstas por la ley»; (iii) competencia administrativa, que consiste en la «facultad de actuación que corresponde exclusivamente a un órgano administrativo»; (iv) competencia local, como «atribución conferida a una entidad local que queda facultada y al propio tiempo obligada a actuar en una materia en el marco de la ley». En cuanto a las competencias municipales en materia de tráfico y movilidad (artículo 25.2 g) LRBRL), podemos añadir los conceptos de (v) infraestructura pública, entendida como el «conjunto de instalaciones físicas, sistemas y equipamiento requeridos para la adecuada provisión de servicios públicos», e (iv) infraestructura de transporte, que consiste en el «conjunto de vías e instalaciones fijas necesarias para la circulación segura de los vehículos de transporte ferroviario, por carretera y por vía navegable».

En base a todo lo anterior, podemos encajar los centros de control de tráfico en las dos últimas categorías de infraestructuras, constituyendo un medio

(5) FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2022), «Una aproximación introductoria: del servicio al servicio público y al servicio de interés económico general», en *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 56-57.

(6) TORNOS MAS, Joaquín (2016), «El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, p. 200.

técnico para el ejercicio de las competencias municipales en materia de tráfico y movilidad, más que como servicio público local, dado que no aparecen expresamente reconocidos como tales en la normativa aplicable en materia de régimen local (artículo 26 LRBRL).

En la actualidad, además de la doctrina, la jurisprudencia y la legislación como fuentes que definen el concepto de servicio público también ha influido la normativa proveniente de la Unión Europea, cuya mayor aportación ha sido reemplazar el término de «servicio público» por el de «servicio de interés general» (SIG) (7). Esto último ha influido en un cambio de la concepción clásica, donde el servicio público se caracterizaba porque: (i) su titularidad pertenece a la Administración pública; y (ii) consiste en una actividad prestacional de tipo material, acompañada de un régimen jurídico-administrativo que buscará garantizar la continuidad, igualdad, calidad, mutabilidad y asequibilidad del servicio, todo ello orientado a la satisfacción del interés general (8).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha profundizado respecto del concepto de servicio público local, señalando que dicho concepto es calificado frecuentemente como polisémico, y no constituye una categoría dogmática unívoca (STS 3633/1997, de 23 de mayo, FJ 6). En sentencia de 24 de octubre de 1989, este Tribunal, advierte que ningún texto legal da un concepto de servicio público y atiende a una noción estricta de servicio público considerándole como actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se preste un servicio al público de manera regular y continua. En el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia, de acuerdo con el artículo 85 LRBRL, que considera servicios públicos a cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al ente local en titular de dicha actividad, ni excluye la posibilidad de su prestación por parte de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares.

(7) FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2022), «Una aproximación introductoria: del servicio al servicio público y al servicio de interés económico general», en *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*, Ed. Tirant lo Blanch, p. 44.

(8) GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2018), «La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material», en *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, p. 26.

Respecto de la recepción de los servicios públicos en la LRBRL y demás normativa, varios autores distinguen hasta tres formas distintas de servicio público local (9): (i) en su versión amplia y genérica, encontramos que «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo» (artículo 25.1 LRBRL), así como que «Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias» (artículo 85.1 LRBRL); (ii) en su versión relativa a la obligatoriedad de determinados servicios municipales, en donde el artículo 26.1 LRBRL determina el mínimo de competencias en materia de servicios que debe prestar el municipio, que aumenta gradualmente según el volumen de la población del municipio; y (iii) en su versión relativa a la publicación «ope legis» de servicios esenciales, encontramos la posibilidad de establecer una reserva de recursos o servicios esenciales al sector público mediante ley, especialmente en caso de monopolio (artículo 128.2 CE), y también una reserva en favor de las Entidades Locales de una serie de actividades o servicios esenciales (artículo 86.2 LRBRL).

En base a ello, se diferencia dentro de la publicación una escala en función de su intensidad, siendo (i) la «publicatio» intensa aquella en que la Administración se reserva tanto la propiedad como el ejercicio (ii) la «publicatio» media aquella en que se reserva la propiedad, pero en la que el ejercicio puede ser adjudicado a empresas privadas, y (iii) la «publicatio» mínima cuando la Administración se reserva únicamente una parte de la titularidad, compartida con la empresa privada (10). En este sentido, el artículo 128.2 CE, si bien permite la reserva en exclusiva de recursos o servicios esenciales, no impide la participación de la empresa privada en la gestión de estos mismos, ni tampoco dicha reserva debe hacerse siempre en exclusiva (11).

Dicha lista de competencias se ha visto afectada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (12) (en adelante LRSAL), que debido a los problemas financieros que afectan a tantas corporaciones locales persigue un control del déficit y la reduc-

(9) GALÁN VIOQUE, Roberto (2020), «La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, pp. 71-72.

(10) VILLAR EZCURRA, José Luis (1999), «La actividad de la Administración», en *Derecho Administrativo Especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Ed. Civitas, pp. 198-200.

(11) MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015), «Competencias y servicios económicos de interés general», en *Planificación y ordenamiento jurídico de los recursos hídricos*, Ed. Fundación Agbar, pp. 111-112.

(12) BOE núm. 312, de 30/12/2013.

ción y simplificación de estructuras administrativas, pues es menester recordar que el servicio público es la finalidad y la forma de gestión el instrumento para alcanzar y garantizar dicha finalidad (13). La modificación operada por la LRSAL ha supuesto una poda competencial de la definición de los servicios públicos que podían realizar los municipios, que con la redacción anterior del artículo 85 LRRL era casi ilimitada (14), por lo que ahora los municipios pueden ejercer aquellas competencias que tengan atribuidas como propias, siempre que no afecten a su sostenibilidad financiera ni coincidan con servicios prestados por otras Administraciones (15).

En caso de encomendar su prestación a un tercero mediante la externalización, esto no afecta al carácter público del servicio, puesto que no hay una nueva municipalización ni modificación de la reserva al sector público. Aquí debemos distinguir dos ámbitos de decisión que deben adoptarse por la Administración local (16): (i) el régimen de prestación del servicio, mediante la figura del monopolio de un único gestor, o a través de varios gestores; y (ii) la forma de gestión del servicio monopolizado, a través de cualquiera de los modos de gestión previstos para los servicios locales: gestión directa (artículo 85.2 a) LRRL) y gestión indirecta (artículo 85.2 b) LRRL).

Al respecto, encontramos que entre los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios (artículo 26 LRRL) no se incluyen los centros de control de tráfico y movilidad, lo que impide considerarlos como parte de los servicios públicos esenciales o de prestación obligatoria en el ámbito local. Ello implicaría que su implantación responde realmente a una búsqueda de la modernización tecnológica de los servicios prestados por las administraciones locales, en lugar de a una exigencia imperativa del ordenamiento jurídico. Esto refuerza el carácter instrumental de este tipo de organismos.

2. Iniciativa de los entes públicos para intervenir en el sistema económico

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional nos habla del concepto de constitución económica, como aquella en donde se designa el marco jurídico

(13) SORIANO AMORES, María Soledad (2021), «La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111, p. 88.

(14) YABEN PERAL, Miguel (2023), «Posición jurídica de la Administración local», en *Autonomía Local y derechos prestacionales básicos de los vecinos*, 1ª ed., Ed. J.M. Bosch, p. 133.

(15) CARBONELL PORRAS, Eloísa (2023), «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 19, pp. 17-19.

(16) CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica (2015), «Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica», en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 14, pp. 56.

fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o para el orden del proceso económico, en la cual se definen los fundamentos esenciales de dicho orden económico y se establecen las normas que sirven de parámetros para la acción de los operadores económicos. Esto no garantiza necesariamente un sistema económico, sino que permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajusten a estos parámetros y excluye a aquellos que no lo hagan (STC 37/1981, voto particular).

Lo anterior no implica que nos encontremos ante un modelo liberal en términos absolutos, sino que viene modulado por la configuración del Estado como social y democrático de derecho, por lo que el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 38 CE) y el derecho a la propiedad privada y a la herencia (artículo 33.1 CE) aparece subordinado a las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Por ello, se reconoce la posibilidad de los entes locales de intervenir en la actividad económica de los servicios públicos locales, mediante diversas fórmulas de gestión, para la satisfacción de los intereses generales, permitiendo la gestión de los servicios locales de la manera que mejor se ajuste a las exigencias de sostenibilidad y racionalización del sector público, aunque sin perder de vista la existencia de límites a la externalización de servicios, siendo susceptibles de ser externalizados únicamente aquellos servicios que no comporten el ejercicio de funciones exclusivamente reservadas a los funcionarios públicos (artículo 9.2 TRLEBEP) (17).

Esto afecta a la posibilidad de externalización de los centros de control de tráfico y movilidad, dado que ciertas funciones de dichos centros requieren de la intervención de funcionarios públicos, especialmente de la policía local, en aspectos relativos a la ordenación del tráfico (ejemplo: ordenar una modificación del tiempo de los semáforos para agilizar el tráfico), lo que exige un modelo combinado de explotación de estos centros en caso de externalización, en los que por una parte el personal de la administración ejerce funciones decisorias y por otra parte el personal de la concesión ejerce funciones auxiliares.

III. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN Y GARANTÍA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE TRÁFICO

Es en el ámbito local donde se encuentra el grueso de los servicios públicos entendidos en su concepción clásica, es decir, de titularidad pública y

(17) BOE núm. 261, de 31/10/2015.

prestación directa por parte de la Administración o indirecta mediante terceros contratistas (18).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (19) (en adelante LRBRL), determina los servicios públicos locales, entre los que se distinguen dos tipos: (i) por un lado, los servicios de carácter obligatorio (artículo 26 LRBRL), que son aquellos en que la Administración local tiene el deber de prestar y que, correlativamente, los vecinos tienen el derecho de exigir (artículo 18.1 g) LRBRL). El tipo de servicios municipales obligatorios depende de la cantidad de habitantes que tenga el municipio; y (ii) por otro lado, los servicios de carácter facultativo, aquellos basados en la posibilidad de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas (artículos 86.1 LRBRL, 128.2 CE). Esto último, tal y como señala el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (20) (en adelante TRRL), no debe interpretarse en un sentido ilimitado, sino sujeto al principio de legalidad y al control jurisdiccional, por lo que debe tratarse de una actividad o servicio de interés municipal, de utilidad pública y en beneficio de sus habitantes, desarrollada dentro del término municipal (artículo 96 TRRL), lo que deberá acreditarse en el correspondiente expediente.

Asimismo, este modelo clásico de servicio público comporta la posibilidad de que ciertos servicios considerados esenciales se presten en régimen de monopolio, mediante la reserva de servicios esenciales (artículos 86.2 LRBRL, 128.2 CE).

También adquiere relevancia la forma en que se gestionan y organizan los servicios públicos. La regla general es el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales (artículo 2.1 Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014), por lo que un mismo servicio puede ser prestado de formas diferentes en municipios distintos, dependiendo de múltiples factores. Tradicionalmente, las dos grandes formas de gestión han sido la gestión directa e indirecta de los servicios públicos.

1. Gestión directa por parte de la Administración

La gestión directa comprende aquellos supuestos en que el servicio es prestado de forma directa por la Administración. Al respecto, tal y como señala

(18) MAGALDI, Nuria (2023), «Lección 23. Actividad de prestación y garantía», en *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. Marcial Pons, p. 588.

(19) BOE núm. 80, de 03/04/1985.

(20) BOE núm. 96, de 22/04/1986.

el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 (21)) (en adelante RSCL), las entidades locales tienen reconocida la potestad para crear, organizar, modificar y suprimir los servicios públicos de su competencia (artículos 68 a 70 RSCL). La jurisprudencia reconoce a las corporaciones locales la existencia de un importante espacio de discrecionalidad en el ámbito de las potestades de autoorganización de los servicios públicos (STS 2031/2002 de 11 de diciembre, FJ 3).

Dentro de esta se distinguen distintas modalidades, en función de su mayor o menor autonomía organizativa y funcional, que pueden ser (artículos 85.2 a) y 85 bis LRRL): (i) gestión indiferenciada, mediante prestación directa por parte de la Administración local utilizando su propia estructura organizativa, sin necesidad de crear un nuevo ente con personalidad jurídica propia y diferenciada. Es la denominada gestión directa sin organización especializada, reservada a los servicios que impliquen ejercicio de autoridad (artículo 68.1 RSCL); (ii) gestión diferenciada mediante órgano especial, que es la prestación directa por parte de la Administración local mediante la creación de un órgano administrativo cuya función es la prestación del servicio. En ambos casos se trata de formas de gestión simples, para servicios poco complejos y escasamente técnicos, dirigidos a un número poco elevado de usuarios (ejemplo: una biblioteca pública municipal); y (iii) gestión mediante la creación de un ente instrumental para la prestación del servicio, que puede ser un ente de Derecho público, como un Organismo Autónomo o una Entidad Pública Empresarial, o de Derecho privado, como una Sociedad Mercantil Pública (22). Dicho ente posee un nivel más elevado de autonomía organizativa y funcional, para servicios complejos y técnicos dirigidos a un número elevado de usuarios, y necesariamente han de quedar adscritos a una concejalía específica, área u órgano equivalente de la entidad local (artículo 85 bis a) LRRL).

2. Gestión indirecta

Las distintas modalidades de gestión indirecta pueden ser (artículo 85.2 b) LRRL): (i) contractuales, cuya regulación se encuentra fundamentalmente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), la cual ha modificado la tradicional gestión indirecta contractual, pasando a diferenciar entre el contrato de concesión de servicios (artículo 15 LCSP) y el contrato de servicios (artículo 17 LCSP), siendo la diferencia entre ambos la transferencia o no del riesgo operacional al contratista; por lo que

(21) BOE núm. 196, de 15/07/1955.

(22) BARRERA VILÉS, Federico (2009), «Un tipo de organismo público: la entidad pública empresarial local», en *Revista electrónica CEMCI*, núm. 2, p. 4.

si dicho contratista asume el riesgo, se trata de un contrato de concesión de servicios, y si no lo asume, se trata de un contrato de servicios, tal y como se afirma en la jurisprudencia comunitaria (STJUE de 10-09-2009 – Asunto C-206/08). Al respecto, se considera que se asume un riesgo operacional cuando no está asegurada, en condiciones normales de funcionamiento, la recuperación de las inversiones realizadas por parte del concesionario, ni que vaya a cubrir costes (artículo 14.4 in fine LCSP), ya que tal y como señalan algunos autores, de la correcta delimitación del concepto de riesgo operacional depende la forma en que se computan las concesiones en el déficit público de los Estados miembros, pues sólo cuando el riesgo se transfiere de manera efectiva al concesionario puede afirmarse que la operación no genera consolidación de deuda en las cuentas de las administraciones públicas, evitando su reflejo en el saldo presupuestario, por lo que la calificación del contrato pasa a depender del grado de incertidumbre que debe soportar el concesionario (23). De este modo se diferencia entre la titularidad del servicio, que corresponde a la Administración, y la gestión efectiva, que corresponde a la concesionaria, bajo la supervisión de la Administración; y (ii) no contractuales, donde encontramos los convenios (artículo 6.1 LCSP), la prestación de servicios sociales a través de entidades privadas (artículo 11.6 LCSP), y otras como la subvención o la gestión interadministrativa.

A mayor abundamiento, algunos autores señalan que la reversión presenta ciertos desafíos tanto a nivel administrativo como laboral, pues debe atenderse a las causas de resolución del contrato de concesión (artículo 279 LCSP), en las que se prevé el rescate de la concesión de manera unilateral por parte del sector público, debiendo dicha decisión estar guiada por el interés público y acreditar que la gestión directa resulte más eficaz y eficiente que la concesional, no por mera discrecionalidad. Asimismo, es necesario determinar cuándo es preceptiva la tramitación del expediente acreditativo de conveniencia y oportunidad de la medida (artículos 86.1 LRBRL y 97 TRRL), de qué modo y a través de qué entidad o unidad pasaría a prestarse el servicio o realizarse las obras, la subrogación en materia laboral (artículo 44 ET) y como consecuencia de esta última, la incertidumbre, litigiosidad y desafíos jurídicos y económicos surgidos en relación con la internalización de las plantillas subrogadas. Dicho conflicto potencial a nivel administrativo y laboral mantiene tensiones interpretativas y aplicativas en estos procesos de reversión, como producto de una normativa que restringe parte de las capacidades públicas por motivos presupuestarios y por falta de regulación jurídica en cuanto a procesos de subrogación. Dichas complejidades se convierten en una variable que mantiene la tendencia

(23) GIREU FONT, Judith, «La transferencia del riesgo operacional en los contratos de concesión de servicios públicos locales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 133, pp. 109-110.

privatizadora y explican el auge de las cláusulas sociales y laborales en la contratación pública como un método que permite adquirir mayores facultades de control sin llegar a asumir la gestión directa (24).

En el caso de los centros de control de tráfico y movilidad, no existe explotación económica ni transferencia de riesgo operacional al contratista, por lo que corresponde utilizar el contrato de servicios en caso de recurrir a la gestión indirecta del servicio. Dentro de dicha posibilidad, cabe tener en cuenta los posibles riesgos derivados de la externalización, tales como la posible pérdida de control por parte del sector público de la actividad al pasar a depender de un gestor externo, lo que puede acarrear también una excesiva dependencia de este en cuanto a la prestación del servicio, suministro de material tecnológico y demás, con el consiguiente problema de dificultad a la hora de una posible reversión del servicio a la administración, por cuanto que esta no tiene el mismo control sobre el material suministrado que pueda tener el contratista, de cara al mantenimiento posterior de los equipos tecnológicos instalados y su necesaria sustitución al llegar al final de su vida útil, y sin olvidar que el ritmo acelerado de la innovación puede llevar a la obsolescencia a las tecnologías más modernas en poco tiempo, por lo que es preciso mantener un enfoque adecuado al respecto.

3. Principios rectores de la actividad de prestación y garantía (25)

En nuestro ordenamiento jurídico existen una serie de principios básicos que rigen la actividad de prestación y garantía, y que no son meramente principios programáticos, sino que producen efectos jurídicos (26). Estos principios son: (i) principio de continuidad (artículos 258 b) y 288 a) LCSP), que supone que la actividad debe prestarse de forma continua y regular, sin interrupciones arbitrarias o injustificadas. Este principio plantea dificultades en cuanto a la gestión indirecta de los servicios públicos, debido a que en estos casos pasa a depender de operadores externos, lo que puede complicar la continuidad en su prestación cuando surgen problemas con la ejecución del contrato, en tanto que se resuelvan los problemas ocasionados o incluso mientras no tenga lugar la reversión del servicio a la Administración; (ii) principio de mutabilidad

(24) SÁNCHEZ OCAÑA, José Miguel (2025), «Gestión privada en el sector público: un fenómeno contemporáneo», en *Contratación pública socialmente responsable: una estrategia hacia el trabajo decente*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 136-138.

(25) DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (2024), «Acercamiento a la actividad prestacional de las Administraciones públicas (tema 7)», en *Recursos docentes, Derecho Administrativo, Grado en Trabajo Social*, Universidad de Salamanca, pp. 20-25.

(26) MAGALDI, Nuria (2023), «Lección 23. Actividad de prestación y garantía», en *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. Marcial Pons, p. 593.

o adaptabilidad (artículos 203 a 207 LCSP), que se basa en la potestad de modificación o «ius variandi» de la Administración, que le permite modificar unilateralmente las condiciones de prestación si resulta conveniente para la satisfacción del interés público, cuyo origen se encuentra en la aparición de la cláusula de progreso (27); los problemas aquí pueden ocasionarse por la posibilidad de impugnación por falta de acuerdo entre el operador y la Administración, ocasionando problemas en la prestación del servicio mientras no sean resuelta satisfactoriamente dicha contingencia; (iii) principio de no discriminación e igualdad (artículo 14 CE): supone que el acceso y disfrute de la actividad de prestación y garantía debe regularse y producirse en condiciones igualitarias para todos, sin discriminación. Ello no obsta a la existencia de tratamientos diferenciados, cuando esto sea proporcionado y no discriminatorio (ejemplo: precios reducidos en el transporte para jóvenes o mayores); (iv) principio de calidad, respecto del cual, pese a que no existe una definición general de lo que debe entenderse como tal, existen ciertos instrumentos que permiten valorar de manera aproximada la calidad de la actividad de prestación y garantía en cada caso concreto (ejemplo: las encuestas de valoración hechas por los usuarios de un servicio), lo que en este caso puede depender en gran medida de la capacidad y preparación del operador del servicio y la calidad de los productos utilizados y el resultado obtenido; (v) principio de asequibilidad, respecto del cual, aunque originalmente se hablaba de gratuidad de los servicios públicos, es más acorde señalar que deben ser asequibles, pero no necesariamente gratuitos. Para la mayoría de los servicios, especialmente los de contenido económico, es habitual que el usuario deba abonar el coste total o parcial del servicio; y (vi) principio de neutralidad, referido a la necesidad de su prestación sin fines partidistas o adoctrinadores, en referencia al principio de objetividad de la actuación administrativa (artículo 103.1 CE). Esto es especialmente sensible en este tipo de servicios, debido a la presencia de algoritmos de IA y sistemas automatizados que toman decisiones automatizadas (artículo 22 RGPD), lo que algunos autores definen como actos administrativos de los poderes públicos que aplican derecho a un caso particular con efectos jurídicos sobre los ciudadanos (28) (ejemplo: un problema en la identificación de la matrícula de un vehículo de cara a una sanción obliga a intervenir a una persona que revise los hechos para evitar que afecte a otra persona distinta del culpable).

(27) MAGALDI, Nuria (2016), «La aparición de la “cláusula de progreso”: de la iluminación por gas a la iluminación eléctrica», en XII Congreso Asociación Española de Historia Económica, 2017, p. 10.

(28) ROIG, Antoni (2020), «Interpretaciones restrictivas del alcance del artículo 22 RGPD», en *Las garantías frente a las decisiones automatizadas: del Reglamento General de Protección de Datos a la gobernanza algorítmica*, Ed. Bosch Constitucional, p. 64.

Dichos principios aparecen reflejados en la prestación del servicio de los centros de control de tráfico y movilidad, siendo necesaria una adaptación del marco jurídico tradicional para dar cabida a nuevas realidades como la presencia de algoritmos que pueden afectar a los usuarios de estos servicios. Igualmente, debe reforzarse en los pliegos la obligatoriedad de la prestación del servicio ante cualquier posible contingencia por desacuerdos entre la Administración y la adjudicataria del contrato, evitando que esto afecte a la fluidez del tráfico municipal.

Asimismo, en materia de gobernanza de datos (Reglamento (UE) 2022/868) (29), es necesario determinar los roles, las responsabilidades, los métodos, situaciones y medidas que se pueden tomar, para evitar la filtración o el uso indebido de los datos, señalando algunos autores obstáculos en cuanto a la poca confianza, problemáticas y obstáculos técnicos en la reutilización de datos, así como nuevos desafíos en cuanto a gobernanza de datos en las administraciones públicas, tales como falta de visión y dificultad para entender el valor de las iniciativas sobre el uso de datos, falta de colaboración entre organizaciones y departamentos, y falta de apoyo político en cuanto al uso de los datos, entre otros (30). Por tanto, observamos la existencia de lagunas en cuanto a la posible reutilización de datos generados por las administraciones en materia de tráfico y movilidad, por lo que es necesario detallar con exactitud cuales de los datos generados por los centros de control de tráfico y movilidad son susceptibles de reutilización y en qué condiciones, ya que no son iguales los datos relativos al volumen de tráfico o de calidad medioambiental que los datos relativos a sanciones por infracciones de tráfico o las grabaciones del tráfico rodado.

4. Competencias municipales en materia de tráfico, movilidad y calidad del aire

El tráfico constituye un servicio público, cuya regulación es competencia del Estado y de los municipios. A nivel constitucional, encontramos que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21º CE), mientras que reconoce la autonomía de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE), todo ello con respeto al ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 128 LPAC). Por tanto, habrá que cotejar dicha competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación, con las competencias municipales en materia de circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

(29) DOUE núm. 152, de 3 de junio de 2022.

(30) CASADESÚS DE MINGO, Anahí (2022), «Gobernanza de datos», en *La Administración Digital*, Ed. Dykinson, pp. 267-268.

Respecto a la competencia de los municipios, encontramos que la Carta Europea de Autonomía Local (31) (en adelante CEAL) señala que se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva que tienen las Entidades Locales para gestionar, bajo su propia responsabilidad y dentro de la ley, los asuntos públicos de su competencia en beneficio de sus habitantes (artículo 3.1 CEAL).

Partiendo de ahí, el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (32) (en adelante TRILSV) atribuye competencias de los municipios en materia de tráfico, entre otras (artículo 7 TRILSV), en particular: (i) todo lo relativo al tráfico en las vías urbanas de las que sea titular, mediante sus propios agentes, y la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías urbanas, así como su sanción cuando esta no le corresponda a otra Administración; (ii) la regulación mediante ordenanza municipal de los usos de estas vías urbanas, distribución de aparcamientos, fluidez del tráfico rodado y uso peatonal de las calles y las medidas de estacionamiento limitado; (iii) la inmovilización de vehículos cuando no dispongan de título que permita el aparcamiento o excedan el tiempo permitido; y (iv) restricciones a la circulación por motivos ambientales.

El Reglamento General de Circulación (33) (RD 1428/2003, de 21 de noviembre) (en adelante RGC) otorga a los municipios competencias para la regulación de aspectos específicos del tráfico y para adaptar algunas normas a las necesidades locales, pero en coordinación con las autoridades de tráfico. Concretamente, corresponde a la autoridad local responsable de la regulación del tráfico, entre otros, la determinación de las características de los elementos físicos y tecnológicos que tengan como finalidad auxiliar a la autoridad de tráfico (artículo 139.2, II RGC).

Asimismo, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (34) (en adelante LCCTE), establece la obligación de adoptar planes de movilidad urbana sostenible para reducir emisiones antes de 2023, para los municipios de población superior a 50.000 habitantes, estableciendo una serie de medidas destinadas a la movilidad sostenible y sin emisiones, y señalando que dichos planes de movilidad urbana sostenible deberán ser compatibles con los planes de calidad del aire con los que, en su caso, establecidos según el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (35) (en adelante RDMCC).

(31) BOE núm. 47, de 24/02/1989.

(32) BOE núm. 261, de 31/10/2015.

(33) BOE núm. 306, de 23/12/2003.

(34) BOE núm. 121, de 21/05/2021.

(35) BOE núm. 25, de 29/01/2011.

A su vez, este RDMCC señala, respecto a los planes de mejora de la calidad del aire, que las Administraciones Públicas que se encuentren en el ámbito de aplicación de estos, deberán facilitar al órgano competente la información necesaria en forma de datos, documentos y medios probatorios, y las medidas adoptadas en cuanto al plan de reducción de la contaminación atmosférica en la actividad, infraestructura o zona de que se trate (artículo 24.3 RDMCC). En lo relativo a la microimplantación de los puntos de medición, señala que deberán respetar las siguientes medidas, entre otras, en cuanto a su emplazamiento, debiendo estar (Anexo III, RDMCC): (i) al menos, a 25 m del borde de los cruces principales, entendiéndose por tales cruces aquellos que interrumpen el flujo del tráfico y provocan emisiones distintas (parada y arranque) de las que se producen en el resto de la carretera; (ii) a una distancia no superior a 10 m del borde exterior de la acera; y (iii) al menos, a 4 m del centro del carril de tráfico más próximo, para el arsénico, el cadmio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos.

En este punto, debemos referirnos al Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones (36) (en adelante RDZBE). Dicha normativa señala como objetivos de la implantación de dichas ZBE la mejora de la calidad del aire y mitigar el cambio climático (artículo 3.1 RDZBE), y uno de los aspectos que deben promover dichas medidas es la eficiencia energética en el uso de los medios de transporte (artículo 3.2 c) RDZBE).

Finalmente, la LRRL contiene, respecto a las competencias municipales en materia de tráfico, una serie de disposiciones normativas. En primer lugar, se le reconoce la potestad reglamentaria y de autoorganización (artículo 4.1 a) LRRL), así como el ejercicio de competencias propias en materia de tráfico, estacionamiento y movilidad, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 25.2 g) LRRL). Igualmente, se les atribuye la potestad para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de ordenanzas, entre otros medios (artículo 84.1 a) LRRL).

En el ámbito local se atribuye a las Entidades locales la posibilidad de aprobar Ordenanzas y Reglamentos (artículo 55 TRRL), tales como ordenanzas municipales de tráfico y circulación.

De todo lo anterior, observamos que el municipio tiene competencias en materia de tráfico, movilidad y calidad del aire, distinguiendo entre (i) la vinculación positiva, relativa al margen de actuación que la normativa sectorial permite a la normativa local, y (ii) la vinculación negativa, dado que la competencia normativa local no precisa de una habilitación específica legal para cada ámbito sectorial, mientras que no le esté excluida su competencia y que

(36) BOE núm. 311, de 28/12/2022.

esta no contravenga la normativa estatal o autonómica. Podemos considerar necesaria una revisión normativa en materia de derecho local en cuanto a la competencia de tráfico de los municipios, para poder determinar la postura en cuanto a las nuevas posibilidades tecnológicas que ayuden a la gestión del tráfico municipal y la consiguiente mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, debido a que no aparecen reconocidas entre los servicios públicos de prestación obligatoria (artículo 26 LRRL).

IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA COMO PERSPECTIVA DE FUTURO Y LA SITUACIÓN LABORAL DEL PERSONAL DE ESTOS ORGANISMOS RESPECTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Contratación pública estratégica como perspectiva de futuro

Respecto a la contratación pública estratégica, debemos destacar la necesidad de que la inversión pública que acompaña a la contratación tenga en cuenta e impulse objetivos beneficiosos de carácter medioambiental y social para el aprovechamiento de sinergias que impulsen la sostenibilidad en distintas dimensiones, tanto económica, social, medioambiental, etc. La contratación pública puede constituir, aparte de una forma de abastecimiento de las entidades del sector público, una herramienta que dinamice la consecución de retos públicos en beneficio de las personas y el medioambiente, orientando el comportamiento de los operadores económicos privados, obligándoles a incorporar aspectos relacionados con la mejora de la eficiencia energética y las energías renovables (37).

De igual manera, respecto a la transparencia en la contratación pública como medio de lucha contra la corrupción, las directivas vigentes en esta materia ofrecen un abanico de posibilidades que permiten avanzar hacia procedimientos de contratación pública exentos de corrupción y plenos en cuanto a su transparencia. Algunos de los medios dispuestos para tal fin son, entre otros, la introducción de la contratación pública electrónica, el fortalecimiento de la normativa en materia de conflictos de intereses o la ampliación de los motivos de exclusión de los licitadores (38). La normativa actual en materia de contratación pública tiene como meta conseguir la utilización de dicho instrumento para implementar las políticas, tanto europeas como nacionales,

(37) MEDINA ARNÁIZ, Teresa (2020), «La contratación pública estratégica», en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 81-83.

(38) GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel (2020), «En busca de la regeneración, renovación o mejora del comportamiento en la contratación pública: transparencia, lucha contra la corrupción, prohibiciones de contratar. La buena conducta empresarial», en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 105-106.

en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES y de defensa de la competencia (39).

Como complemento de la visión estratégica de la contratación pública, se incorpora en la LCSP la calidad como nuevo paradigma, interrelacionada con el principio de eficiencia. Por un lado la calidad (i) no implica un mayor gasto ni cuestiona por sí misma el funcionamiento del principio de eficiencia; por otro lado la eficiencia (ii) debe atender a objetivos de calidad en la prestación, para conseguir la mejor manera de canalizar los fondos públicos. Así, ambas se interrelacionan de manera que la mejor calidad conlleva la mejor eficiencia y rentabilidad y, por consiguiente, la buena administración. Del mismo modo, la calidad puede servir (i) para discriminar ofertas y generar una adecuada tensión competitiva, permitiendo decidir cuál es la oferta más ventajosa. También (ii) se puede concretar en el valor técnico de la prestación y en la cualificación y experiencia del personal encargado de la ejecución del contrato, en caso de que esto pueda afectar significativamente a la ejecución del contrato. Desde una perspectiva transversal, la calidad conlleva la exigencia de (iii) tener en cuenta en las licitaciones todas las fases por las que atraviesa el ciclo de vida de un producto o un servicio, lo que implica valorar no solo los gastos económicos directos, sino también los costes medioambientales externos. Asimismo (iv) aconseja estudiar la conveniencia de nuevos sistemas de retribución de los contratistas como incentivos de una mejor ejecución del contrato, permitiendo retribuir los resultados obtenidos conforme a la calidad alcanzada, buscando asegurar la mejor calidad en la prestación del contrato. Finalmente, debe (v) ser también un factor determinante para decidir las fórmulas de gestión de los servicios y la intensidad de la colaboración público-privada, prevaleciendo la idea del nivel óptimo de gestión (40).

Otro elemento imprescindible en la contratación pública son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), con vistas a la Agenda 2030, vigentes desde enero de 2016, entre los cuales destacan, por ser de aplicación al objeto de nuestra investigación, los de infraestructuras resilientes (Objetivo 9), ciudades sostenibles (Objetivo 11), consumo y producción sostenibles (Objetivo 12) y medidas urgentes contra el cambio climático (Objetivo 13). Todo esto tiene una clara incidencia en la manera en que los poderes adjudicadores deben diseñar la arquitectura de la contratación pública, por lo que han sido incluidos dentro de la visión estratégica de la contratación pública como una

(39) MORENO MOLINA, José Antonio (2021), «La contratación pública social, estratégica y transparente», en *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, E. Tirant lo Blanch, p. 84.

(40) GIMENO FELIÚ, José María (2020), «La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», en *Revista Economía Industrial*, núm. 415, pp. 89-94.

política de inversión, no únicamente de gasto, con el desarrollo sostenible como principio rector esencial de todas las políticas de la Comisión Europea (41). En todo ello, la Administración deberá establecer un balance debido al rol que desempeña como garante de la prestación del servicio, teniendo en cuenta cuestiones económicas, administrativas y laborales basadas en la eficiencia y sostenibilidad (42).

2. Situación laboral del personal de estos organismos respecto de la Administración Pública

Otro aspecto destacable sería el de la situación del personal de dicho Centro en cuanto a su situación de pertenencia o no a la Administración. Tomando como referencia el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Ayuntamiento de Almería del Contrato de servicios de mantenimiento, conservación, reparación, gestión, integración y desarrollo de Smart Mobility, control semafórico y distribución urbana de mercancías (DUM) de 2024 (en adelante PCAP 2024), perteneciente al Expediente AYAL-2024000218 (C-85/24), en el clausulado correspondiente a obligaciones laborales y sociales (PCAP 2024, cláusula 28, p. 50) que «El personal adscrito por la persona contratista a la prestación objeto del contrato, no tendrá ninguna relación laboral con el Ayuntamiento de Almería, bajo ningún concepto, por cuanto aquél queda expresamente sometido al poder direccional y de organización de la empresa adjudicataria en todo ámbito y orden legalmente establecido y siendo, por tanto, ésta la única responsable y obligada al cumplimiento de cuantas disposiciones legales resulten aplicables al caso, en especial en materia de contratación, Seguridad Social, prevención de riesgos laborales y tributaria, por cuanto dicho personal en ningún caso tendrá vinculación jurídico-laboral con el Ayuntamiento de Almería, y ello con independencia de las facultades de Control e Inspección que legal y/o contractualmente correspondan al mismo, dependiendo exclusivamente de la persona contratista, quién tendrá todos los derechos y deberes inherentes a su calidad de persona empresaria respecto de este mismo».

De dicho párrafo podemos extraer la interpretación de que corresponde a la empresa adjudicataria la incorporación y formación del personal del Centro de Control de Tráfico y Movilidad de acuerdo con la normativa laboral,

(41) GIMENO FELIÚ, José María (2024), «Los ODS como elemento imprescindible de la buena administración en la contratación pública», en *Hacia una buena administración desde la contratación pública: de la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, 1ª ed., Ed. Marcial Pons, pp. 70-71.

(42) ALEMANY GARCÍAS, Juan (2020), «Los modos de gestión del servicio público en el ámbito local», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, p. 7.

esto es, el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (43) (en adelante ET), dado que al carecer expresamente de relación laboral alguna con la Administración pública local no sería de aplicación la normativa relativa a los empleados públicos (artículo 1.3 a) ET). Respecto a la formación de los trabajadores, estos tienen derecho «a la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad» (artículo 4.2 b) ET); abundando al respecto, el trabajador tendrá derecho «A la formación necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo. La misma correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación. El tiempo destinado a la formación se considerará en todo caso tiempo de trabajo efectivo» (artículo 23.1 d) ET). Por tanto, sería responsabilidad de la empresa la formación técnica de los miembros del Centro, con el consiguiente ahorro para las arcas municipales, y la incorporación de personal con arreglo a la normativa laboral, con mayor celeridad en cuanto a la contratación en comparación a la normativa en materia de empleo público.

De lo anterior podemos comprobar el régimen aplicable a los trabajadores de estos organismos, en caso de optar por externalizar la gestión de estos. Sin embargo, falta por aclarar algunas cuestiones en materia de subrogación del personal en caso de sucesión de contratas o incluso de reversión del servicio a la Administración, pues en caso de producirse esta última no existe un régimen expresamente contemplado para la situación en que quedarían dichos trabajadores, existiendo la figura doctrinal del personal indefinido no fijo. Este tipo de trabajadores son empleados laborales, de carácter entre fijo y temporal, cuyo problema capital es la carencia de apoyo legislativo expreso, más allá de una interpretación superficial cuando se menciona que el personal laboral puede ser fijo, indefinido o temporal (artículos 8.1 c) y 11 TRLEBEP), sin precisar el régimen jurídico de sus condiciones de ocupación. Sin embargo, sí parece estar claro que ciertas garantías aplicables a los empleados públicos no lo son para los indefinidos no fijos, tales como la readmisión en los supuestos de despido disciplinario improcedente (artículo 96.2 TRLEBEP). Sin embargo, la Disposición Adicional 4ª del Real Decreto-ley 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo establece que *«Igualmente se podrán suscribir contratos de sustitución para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, de acuerdo*

(43) BOE núm. 255, de 24/10/2015.

con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público».

El personal laboral indefinido no fijo es una figura no regulada expresamente, de creación jurisprudencial (STS 5360/1996, de 7 de octubre, FJ 2), que pretende compatibilizar, por una parte, la protección de los trabajadores que han sido objeto de contratación irregular por parte de la Administración y, por otra parte, los principios constitucionales de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, mérito y capacidad. Mientras que en el sector privado, la subrogación da lugar a una novación del contrato de carácter subjetivo y, en caso de trabajadores sometidos al tráfico prohibido, se les reconoce el derecho a adquirir la condición de fijos (artículo 43.4 ET), en el sector público da lugar a una relación laboral de carácter indefinido no fijo, pues como señala la STS 1414/2017 «... la calificación de contrato indefinido no fijo comporta la previa existencia de irregularidades en el desarrollo temporal de ese vínculo con la Administración, en la que a pesar de esas irregularidades no cabe alcanzar la condición de fijo, como ocurriría en la empresa privada, por las razones relacionadas con los principios de acceso a puestos públicos...».

Una vez obtenida la condición de personal laboral indefinido no fijo, se ostentan los mismos derechos que un trabajador fijo, excepto en lo previsto para la extinción de la relación laboral, pues como señala la STS 247/2009 «...la única diferencia entre los fijos y los indefinidos viene determinada por el modo de acceso a la plaza que ocupan (es decir, por la necesidad de cumplir con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad en el empleo público) y por la garantía de permanencia en ella, que, para los "indefinidos", sólo alcanza, como dijimos, hasta que sea cubierta por los pertinentes procedimientos reglados». Tan solo se rechaza el derecho a la excedencia voluntaria debido al carácter provisional de la relación laboral (STSJ de Málaga de 8 de mayo de 2019), salvo que se justifique por motivos de incompatibilidad y falta de voluntad (STSJ de Asturias de 26 de marzo de 2019).

Por tanto, es necesario aclarar precisar con exactitud el régimen de los trabajadores tanto en caso de acudir a la externalización, como en caso de reversión del servicio a la propia Administración.

V. CONCLUSIONES

Primera. Respecto del concepto de servicio público, así como del servicio público local, podemos afirmar que no es único y absoluto, sino que se puede adaptar a cualquier necesidad para el caso concreto. Sin embargo, en el caso de los centros de control de tráfico y movilidad no encontramos motivos

suficientes para considerarlos como un servicio público local, debido a que no aparecen expresamente contemplados en la normativa aplicable, siendo por tanto más correcto reconocerlos como infraestructuras al servicio de las competencias locales, debido a que las categorías de tráfico y movilidad ya aparecen reconocidas en el artículo 25.2 LRBRL, por lo que sería redundante. Sin embargo, sí encajarían mejor en cuanto a la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera enunciados en el artículo 25.3 LRBRL, por lo que de manera abstracta podrían considerarse contemplados en la normativa local, lo que refuerza nuestra tesis de contemplarlos como una infraestructura en lugar de como un servicio público.

Segunda. Respecto a la forma de intervención de los entes locales en la actividad económica de los servicios públicos locales, mediante diversas fórmulas de gestión, tanto la gestión directa como la gestión indirecta presentan ventajas e inconvenientes: (i) en el caso de la gestión directa, la Administración mantiene el control sobre el servicio, y puede explotarlo en horario 24/7 con personal de la policía local, a la que corresponde la ordenación del tráfico en el casco urbano (artículo 53 LOFCS) (44); sin embargo, asume el coste de la explotación del servicio en términos económicos y materiales así como de personal. (ii) En el caso de la gestión indirecta, corresponde al adjudicatario asumir el coste de la explotación del servicio y aportar y formar a su propio personal; sin embargo, entre los riesgos que pueden ocurrir se encuentran la pérdida del control tecnológico por parte de la Administración, la consiguiente dependencia del proveedor, dificultades en cuanto a la posible reversión del servicio, y el control de los datos generados por estos organismos, con riesgos de vulneración de la normativa de protección de datos regulada tanto en el Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (45) como en la Ley Orgánica 7/2021 de Protección de Datos Personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (46).

Tercera. En materia de protección de datos, podemos observar la existencia de riesgos en caso de externalización del servicio, puesto que conlleva el acceso de personal ajeno a la Administración a nuevas tecnologías que dan lugar a posibles tratamientos de datos que puedan suponer un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, lo que haría preciso realizar una evaluación de impacto relativa a la protección de datos (artículo

(44) BOE núm. 63, de 14/03/1986.

(45) BOE núm. 294, de 06/12/2018.

(46) BOE núm. 126, de 27/05/2021.

35 RGPD) para poder evaluar tales riesgos. Igualmente, en cuanto a la gobernanza de datos, es preciso determinar qué datos pueden ser reutilizados y de qué manera, dada la alta posibilidad de tratamientos de riesgo, por lo que es preciso establecer perfiles de acceso diferenciados para el personal funcionario y el personal ajeno a la Administración, con distintas habilitaciones y permisos. Es preciso aclarar también que, en caso de externalización del servicio, la Administración ocuparía el rol de responsable del tratamiento, determinando los fines y medios de este, y el adjudicatario desempeñaría el rol de encargado del tratamiento, actuando por cuenta de la anterior (artículo 4 RGPD).

Cuarta. Entre los principios rectores de la actividad de prestación y garantía, destacamos el principio de neutralidad por su importancia en cuanto a la presencia de algoritmos de IA y sistemas automatizados, que obligan a una revisión del marco jurídico tradicional para poder dar cabida a estas nuevas realidades, debido a su importancia fundamental en las funciones propias de una Smart City. Debemos recordar al respecto las previsiones contenidas en el RGPD en cuanto a que corresponde al responsable del tratamiento adoptar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar la corrección de inexactitudes en los datos personales y la reducción del riesgo de error para los intereses y derechos del interesado.

Quinta. Respecto a la contratación pública estratégica como perspectiva de futuro, se observa como la aplicación de los criterios medioambientales, sociales y laborales en la gestión y explotación de estos centros de control de tráfico y movilidad conlleva implicaciones económicas y jurídicas positivas, puesto que implica un ahorro de costes y de formación en materia de personal, que corre a cargo de la empresa contratista, así como una mayor facilidad de incorporación de personal técnico para la gestión de las funciones asignadas a dicho organismo; igualmente, permite fomentar el empleo estable y de calidad y la contratación de las PYMES, con el consiguiente efectos positivo en materia de creación de empleo. Sin embargo, es necesario resolver también las lagunas normativas en cuanto a la situación en que queda dicho personal en caso de reversión del servicio, puesto que hasta la fecha únicamente se han aplicado construcciones jurisprudenciales en cuanto a la figura del personal indefinido no fijo, sin que exista todavía una normativa que otorgue un reconocimiento expreso a esta figura.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY GARCÍAS, Juan (2020): «Los modos de gestión del servicio público en el ámbito local», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, pp. 1-39. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510471>.

- BARRERA VILÉS, Federico (2009): «Un tipo de organismo público: la entidad pública empresarial local», en *Revista electrónica CEMCI*, núm. 2, pp. 1-39. Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-2/pdf/trabajos-de-evaluacion-1.pdf>.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2023): «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, núm. 19, pp. 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>.
- CASADESÚS DE MINGO, Anahí (2022): «Gobernanza de datos», en *La Administración Digital*, Ed. Dykinson, pp. 257-283. https://indaga.ual.es/permalink/34CBUA_UAL/1195026/alma991002040930004991.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica (2015): «Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica», en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 14, pp. 45-63. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5277377>.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (2024): «Acercamiento a la actividad prestacional de las Administraciones públicas (tema 7)», en *Recursos docentes*, Derecho Administrativo, Grado en Trabajo Social, Universidad de Salamanca, pp. 1-37. <http://hdl.handle.net/10366/161074>.
- FORTES MARTÍN, Antonio (2018): «Los retos actuales del transporte en la ciudad. El nuevo paradigma de la movilidad sostenible en los desplazamientos urbanos», en *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, pp. 475-500.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2022): «Una aproximación introductoria: del servicio al servicio público y al servicio de interés económico general», en *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 35-60. Disponible en: <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788411300919>.
- GALÁN VIOQUE, Roberto (2020): «La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, pp. 69-87. <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10854>.
- GIREU FONT, Judith: «La transferencia del riesgo operacional en los contratos de concesión de servicios públicos locales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 133, pp. 93-137. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.133.2025.03>.
- GIMENO FELIÚ, José María (2020): «La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», en *Revista Economía Industrial*,

- núm. 415, pp. 89-97. Disponible en: <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf>.
- (2024): «Los ODS como elemento imprescindible de la buena administración en la contratación pública», en *Hacia una buena administración desde la contratación pública: de la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, 1ª ed., Ed. Marcial Pons, pp. 70-73. Disponible en: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bual-ebooks/reader.action?docID=32012304&ppg=70&c=UERG>.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel (2020): «En busca de la regeneración, renovación o mejora del comportamiento en la contratación pública: transparencia, lucha contra la corrupción, prohibiciones de contratar. La buena conducta empresarial», en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 105-106. Disponible en: <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788413552743>.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2018): «La indefinición normativa del concepto de servicios de interés general y su ámbito material», en *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, pp. 25-57. Disponible en: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bual-ebooks/reader.action?docID=6514448&ppg=25&c=UERG>.
- MAGALDI, Nuria (2016): «La aparición de la “cláusula de progreso”: de la iluminación por gas a la iluminación eléctrica», en XII Congreso Asociación Española de Historia Económica, 2017, pp. 1-11. Disponible en: https://media.timtul.com/media/web_aehe/_wp-content/uploads_2016_01_Nuria-Magaldi.pdf.
- (2023): «Lección 23. Actividad de prestación y garantía», en *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. Marcial Pons, pp. 569-591. <https://doi.org/10.37417/manderadm/l23>.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis et al. (2019): «Servicios Públicos y la iniciativa económica local», en *Guía para Alcaldes y Concejales*, Diputación Provincial de Zaragoza, pp. 203-212. Disponible en: <https://www.dpz.es/areas/area-de-asistencia-y-modernizacion-local/asistencia-a-municipios/ficheros/guia/Guia%20para%20Alcaldes%20y%20Concejales%20-DPZ-%202019-%20-web.pdf>.
- MEDINA ARNÁIZ, Teresa (2020): «La contratación pública estratégica», en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 81-100. Disponible en: <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788413552743>.

- MORENO MOLINA, José Antonio (2021): «La contratación pública social, estratégica y transparente», en *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, E. Tirant lo Blanch, pp. 75-107. Disponible en: <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9788413550077>.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): «Competencias y servicios económicos de interés general», en *Planificación y ordenamiento jurídico de los recursos hídricos*, Ed. Fundación Agbar, pp. 241-262.
- ROIG, Antoni (2020): «Interpretaciones restrictivas del alcance del artículo 22 RGPD», en *Las garantías frente a las decisiones automatizadas: del Reglamento General de Protección de Datos a la gobernanza algorítmica*, Ed. Bosch Constitucional, pp. 63-90 https://indaga.ual.es/permalink/34CBUA_UAL/1195026/alma991001997060004991.
- TORNOS MAS, Joaquín (2016): «El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, pp. 193-211. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.200.10>.
- SÁNCHEZ OCAÑA, José Miguel (2025): «Gestión privada en el sector público: un fenómeno contemporáneo», en *Contratación pública socialmente responsable: una estrategia hacia el trabajo decente*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 57-138. <https://biblioteca-tirant-com.eu1.proxy.openathens.net/cloudLibrary/ebook/info/9791370102111>.
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana (2025): «Administraciones y sectores públicos locales», en *Manual de Derecho Administrativo*, 3º ed., Ed. Marcial Pons, pp. 281-303. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L11>.
- SORIANO AMORES, María Soledad (2021): «La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 111, pp. 69-101. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8486873>.
- VILLAR EZCURRA, José Luis (1999): «La actividad de la Administración», en *Derecho Administrativo Especial: Administración Pública y actividad de los particulares*, Ed. Civitas, pp. 21-41. Disponible en: https://derechoadministrativouv.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/03/texto-11_villar-ezcurra-2.pdf.
- YABEN PERAL, Miguel (2023): «Posición jurídica de la Administración local», en *Autonomía Local y derechos prestacionales básicos de los vecinos*, 1º ed., Ed. J.M. Bosch, pp. 127-148. Disponible en: <http://vlex.es/source/autonomia-local-derechos-prestacionales-basicos-vecinos-42098>.