



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Funcionamiento de aparcamiento/ Deficiencias

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **2014/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la existencia de posibles irregularidades en la gestión del aparcamiento subterráneo situado en la XXX, construido por ese Ayuntamiento y explotado mediante concesión administrativa.

Según se indica en la queja, durante años el aparcamiento habría contado con vigilancia presencial permanente que garantizaba la seguridad de los vehículos y de los usuarios, sin registrarse incidentes relevantes.

Añade que, tras la pandemia, la vigilancia presencial se redujo y posteriormente no se habría restituido pese a las reiteradas peticiones vecinales. La situación, según se indica, se habría agravado con el cambio de sociedad concesionaria a finales de XXX, momento a partir del cual se habrían producido diversos episodios de vandalismo, robos y daños materiales en los vehículos en horas sin vigilancia.

La empresa habría propuesto sustituir la vigilancia presencial por cámaras adicionales y por la instalación de persianas en rampas de acceso, medidas cuya eficacia y compatibilidad técnica con las condiciones constructivas del aparcamiento se cuestionan en la queja.

Asimismo, se indica que las personas afectadas habrían presentado varios escritos ante el Ayuntamiento, recibiendo contestación solo parcial. Consideran que esa Administración local, como titular del servicio y garante del cumplimiento de las obligaciones concesionales, no habría exigido a la empresa la restitución del nivel de seguridad que, según afirman, estaba previsto en los pliegos contractuales, razón por la que se requirió la intervención de esta Defensoría.



Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha solicitud se ha evacuado un informe, en el que se indica, en síntesis, que el Ayuntamiento tiene constancia de diversas incidencias registradas en la instalación durante el año 2025, entre ellas actuaciones policiales relacionadas con la presencia ocasional de personas en situación de calle que habrían accedido al aparcamiento para pernoctar en determinadas épocas del año, así como algunos episodios de vandalismo o delitos contra el patrimonio, entre los que se mencionan la rotura de cristales en varios vehículos y robos en su interior.

Según se señala en el informe municipal, estas situaciones han sido atendidas mediante intervenciones de la Policía Local y mediante la coordinación con los servicios sociales municipales cuando ha sido necesario.

Por otra parte, el Ayuntamiento expone que la concesión del aparcamiento se rige por el Pliego de Cláusulas Administrativas y Técnicas aprobado por la Junta de Gobierno Local en sesión de XXX. En dicho pliego se establece la obligación del concesionario de mantener la vigilancia del aparcamiento durante las veinticuatro horas, así como de dotar al servicio del personal necesario para que la prestación se desarrolle en condiciones adecuadas de seguridad y eficacia.

No obstante, afirma que el pliego no concreta la forma en que debe materializarse dicha vigilancia, ni impone expresamente la obligación de mantener vigilancia presencial permanente, pudiendo cumplirse las exigencias contractuales mediante distintos sistemas de control y seguridad.

En este sentido, el Ayuntamiento informa de que el concesionario ha propuesto y ejecutado diversas mejoras técnicas en la instalación, entre ellas la instalación de puertas automáticas en accesos y el refuerzo del sistema de video-vigilancia, medidas que han sido evaluadas por los servicios técnicos municipales y consideradas compatibles con las condiciones del contrato y con la normativa aplicable.

Asimismo, se señala que el Ayuntamiento realiza inspecciones periódicas del aparcamiento a través de los servicios municipales competentes y mantiene comunicación con la empresa concesionaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

A la vista de la información recabada, esta Institución estima oportuno formular las siguientes consideraciones.



En primer lugar, debe recordarse que la gestión indirecta de un servicio público mediante concesión administrativa no exime a la Administración titular de su responsabilidad en cuanto a la adecuada prestación del mismo.

En este sentido, corresponde a la Administración concedente ejercer las funciones de dirección, control e inspección del servicio, con el fin de garantizar que este se preste conforme a las condiciones establecidas y en niveles adecuados de calidad y seguridad.

Esta función resulta especialmente relevante cuando se trata de infraestructuras destinadas al uso cotidiano por parte de la ciudadanía, como ocurre con los aparcamientos públicos, en los que las condiciones de protección de los usuarios y de sus bienes constituyen un elemento esencial de la calidad del servicio.

En el caso que nos ocupa, el pliego de condiciones que rige la concesión establece expresamente la obligación de mantener la vigilancia del aparcamiento durante las veinticuatro horas, así como la necesidad de dotar al servicio del personal necesario para que la prestación se efectúe en condiciones adecuadas de seguridad y eficacia. En concreto se indica en la letra k) de la cláusula 13ª. 2 bajo la rúbrica «Obligaciones del concesionario», lo siguiente: *“mantener la vigilancia del aparcamiento durante las 24 horas”*. Asimismo, la cláusula 20ª.2, bajo la rúbrica «gestión del servicio», en su letra e) dispone lo siguiente: *“el servicio estará dotado del personal necesario para que la prestación se efectúe en las debidas condiciones de seguridad y eficacia, evitando al usuario cualquier incomodidad, peligro o demora”*.

No obstante, tal como se apunta en el informe municipal, el pliego no concreta la forma en que dicha vigilancia exigible deba materializarse, por lo que, en principio, pueden emplearse distintos medios organizativos o técnicos para dar cumplimiento a esta obligación. En este sentido merece destacarse que, en este caso, la vigilancia presencial ha sido la forma de gestión de esta instalación adoptada por el concesionario y que, durante el periodo en que así se ha dispuesto, no consta la existencia de incidencias de seguridad significativas en esta instalación.

Considera esta Defensoría que, desde un punto de vista funcional, no puede afirmarse sin más que la sustitución de la vigilancia presencial por sistemas de videovigilancia constituya una mera adaptación tecnológica del servicio sin incidencia en el nivel de prestación ofrecido a los usuarios.

La vigilancia personal y la vigilancia mediante cámaras responden a lógicas operativas diferentes. Mientras que la presencia física de personal de vigilancia permite una intervención inmediata ante situaciones de riesgo, facilita el control directo de accesos y proporciona asistencia directa a los usuarios en caso de incidencia, los sistemas de videovigilancia cumplen fundamentalmente una función de observación o registro de



los hechos, careciendo por sí mismos de capacidad de intervención directa sobre las conductas que se producen en el recinto.

A ello se añade el efecto disuasorio asociado a la presencia visible de personal de vigilancia, ampliamente reconocido en el ámbito de la seguridad de instalaciones abiertas al público, efecto que no se reproduce con igual intensidad mediante sistemas de control exclusivamente técnicos.

Es por ello que, desde esta perspectiva, la sustitución de vigilancia presencial por vigilancia exclusivamente técnica puede llegar percibirse, en determinados contextos, no solo como una modificación del medio empleado para garantizar la seguridad, sino también como una alteración cualitativa del modo en que dicha seguridad se presta, con posible incidencia en el nivel de protección efectiva ofrecido a los usuarios.

En el caso analizado, la circunstancia de que la vigilancia presencial de la instalación haya constituido durante años la forma en que se ha venido garantizando la protección de los usuarios de este recinto, no resulta un elemento irrelevante desde la perspectiva del control público del servicio. En efecto, el modo en que una infraestructura pública ha venido funcionando de manera estable contribuye a configurar un determinado estándar operativo que los ciudadanos identifican como propio de la instalación.

En este contexto cobra especial relevancia el principio de confianza legítima, estrechamente vinculado al principio de buena fe en la actuación de los poderes públicos.

El Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente que el principio de confianza legítima exige a las administraciones públicas respetar las expectativas razonables generadas por su propia actuación previa, evitando cambios abruptos o imprevisibles en las condiciones de actuación administrativa que puedan perjudicar a los ciudadanos (entre otras, STS de 15 de abril de 2002 y STS de 22 de febrero de 2016).

Este principio se conecta con el deber general de actuar conforme a la buena fe y a la coherencia en la actuación administrativa, de modo que los poderes públicos deben tener en consideración las expectativas razonables que su conducta haya podido generar en los ciudadanos.

Asimismo, el principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, exige que las administraciones públicas actúen con diligencia, objetividad y atención a los intereses de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos.

En consecuencia, cuando se producen cambios relevantes en el modelo de seguridad de una instalación pública —como pueden ser los referidos en este caso—



resulta aconsejable que la Administración concedente valore específicamente si dichas modificaciones garantizan un nivel de seguridad materialmente equivalente al que venía prestándose con anterioridad.

Esta evaluación resulta particularmente pertinente cuando se han registrado determinadas incidencias que han generado preocupación entre los usuarios y han motivado la presentación de diversas reclamaciones ante la Administración.

El principio de buena fe al que se hace referencia en el artículo 7 del Código Civil refuerza el planteamiento que estamos realizando; aunque aludiendo en esta ocasión a la dimensión más privada de la relación, puesto que aunque la concesión tenga naturaleza administrativa, la relación entre el titular de la plaza y el gestor del aparcamiento (concesionario) tiene también un componente contractual en el que la buena fe exige que ninguna de las partes altere unilateralmente y en su propio beneficio. En este sentido la reciente STS de 04/02/2025, con cita de resoluciones anteriores del mismo Tribunal señala al respecto: “(...) *la legítima expectativa del usuario de recuperar su coche, cuando decide recogerlo, no es algo intrascendente o ajeno al contrato. No cabe establecer un hiato entre el momento en el que se aparca el coche y el momento en que se retira, durante el cual no haya ningún deber por parte del titular del parking (...) la seguridad, por tanto, parece como elemento unido al contrato de aparcamiento y, con ello, la necesidad del deber de vigilancia, según exigen la buena fe y los usos, conforme al artículo 1258 del Código Civil*”. (El subrayado es nuestro).

Finalmente y en relación con las comunicaciones presentadas por los ciudadanos ante ese Ayuntamiento, debe recordarse que las administraciones públicas están obligadas a ofrecer respuesta expresa a los escritos que les dirijan los ciudadanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Incluso cuando las solicitudes reiteren cuestiones previamente abordadas, resulta conveniente que la Administración comunique de forma clara a las personas interesadas las razones por las que considera que el asunto ha sido ya suficientemente tratado, evitando así situaciones de incertidumbre o de desconfianza.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, en el ejercicio de sus funciones de dirección y control del servicio público de aparcamiento gestionado mediante concesión administrativa, proceda a valorar si efectivamente el modelo actual de vigilancia implantado en el aparcamiento de la XXX garantiza un nivel de seguridad materialmente equivalente al que venía prestándose con



anterioridad, teniendo en cuenta las diferencias funcionales existentes entre la vigilancia presencial y los sistemas de control exclusivamente técnicos.

SEGUNDA: Que, en dicha valoración, se tengan en consideración las expectativas legítimas generadas en los usuarios por el funcionamiento prolongado de la instalación bajo un modelo de vigilancia presencial, adoptando en su caso las medidas que resulten necesarias para asegurar un nivel adecuado de protección de las personas usuarias de este recinto y de sus bienes.

TERCERA: Que, en todo caso, mantenga un seguimiento constante de la evolución de las incidencias que puedan producirse en este aparcamiento, reforzando los mecanismos de información y de respuesta a los escritos presentados por los ciudadanos en relación con esta instalación, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López