



En relación al informe provisional relativo al "Informe sobre el Patrimonio Inmobiliario de la Diputación de Salamanca ejercicio 2015" incluido en el Plan Anual de Fiscalizaciones 2016, se emiten las siguientes alegaciones relativas al expediente 15 4.1.0001: Concesión de hotel de montaña "El Travieso" (Candelario).

Se indica en el informe provisional emitido que del expediente se podría derivar un menoscabo de los caudales públicos.

Se emite el presente informe al objeto de demostrar de manera detallada las razones que han motivado la valoración efectuada del canon percibido, esto es 350 € mensuales, y que no se ha producido menoscabo de los caudales públicos, dado que el daño o perjuicio para que se produzca ha de ser actual y no meramente potencial.

Para ello se va a poner en conocimiento del Consejo de Cuentas los antecedentes necesarios.

El Hotel de montaña el Travieso, está ubicado en el municipio de Candelario a 7,5 km del núcleo urbano a una altitud de 1.700 metros, aislado y con una climatología de alta montaña que dificulta su acceso en determinadas épocas del año.

El hotel fue construido como recurso turístico y de refugio para los ciudadanos que practicaran deportes de alta montaña tales como escalada, senderismo, etc.. al tiempo que sirviera como elemento dinamizador en el ámbito económico y social de la comarca de Béjar y Candelario.

El inmueble está construido sobre una plataforma a la que se accede por una única carretera comarcal.

Figura en el inventario de bienes aprobado por el Pleno Provincial por un importe de 233.499,21 €. Existe una ficha de inventario no aprobada por el Pleno en la que el bien figura por un importe de 460.747,55 €. Este valor fue proporcionado por el Arquitecto Técnico de la Diputación de Salamanca, atendiendo al "**coste de inversión del edificio, suelo e instalaciones**", si bien este valor de construcción no se corresponde con el valor en venta del bien según informe emitido por el mismo Arquitecto Técnico en el que manifiesta textualmente:

"En fecha de 1 de marzo de 2007, por el técnico que suscribe se procedió a informar al respecto de la descripción técnica del inmueble HOTEL DE MONTAÑA EL TRAVIESO, informe que describe y valora técnicamente el inmueble en razón del coste de inversión del edificio, suelo e instalaciones; no obstante, ha de manifestarse que el VALOR DE VENTA a fecha de hoy, para el uso específico de HOTEL DE MONTAÑA, no se corresponde con el valor de la construcción, dado que la demanda comercial de equipamientos turísticos en la zona es muy baja y de muy difícil



determinación, toda vez que las características propias del inmueble, aislado, a 8 km del núcleo de población de Candelario, con acceso por una vía de alta montaña en un emplazamiento con acceso muy limitado y con un diseño funcional más adecuado a albergue que a hotel, limita mucho la opción de puesta en servicio hotelero, por lo que su demanda es muy reducida, o casi nula.

Por todo lo expuesto se informa que el VALOR DE VENTA, con uso terciario privativo, del HOTEL DE MONTAÑA EL TRAVIESO no se corresponde con el valor de las inversiones, siendo la infraestructura existente más adecuada a usos de carácter público". (Se aporta como Doc-00).

Como quiera que la Diputación Provincial no dispone de personal ni de recursos propios para su gestión, se ha optado por la contratación de la explotación del Hotel de montaña para facilitar la prestación del servicio público para el que fue concebido, ya que en el momento de su construcción era el único recurso de alta montaña que existía en la zona y cuyos fines eran la dinamización turística y económica de una zona económicamente deprimida por la crisis textil.

La construcción de la estación de esquí La Covatilla en el año 2001, muy próxima al Hotel del Travieso, penalizó de forma muy importante la perspectiva comercial, económica y turística del Hotel El Travieso, ya que la nueva estación de esquí acaparaba la ocupación hotelera de la zona, al estar dotada de todos los servicios habituales en este tipo de instalaciones, como cafetería, restaurante, terraza, salas de descanso, alquiler de equipos, puestos de socorro y escuela de esquí.

Para posibilitar el funcionamiento de este recurso público de alta montaña, la Diputación ha tramitado numerosos expedientes administrativos, que a continuación se detallan. De la resolución de los mismos se puede deducir la falta de interés que éste ha tenido en el ámbito empresarial.

En el año 2004 se aprobó un expediente de contratación por la Diputación de Salamanca para la explotación del hotel, con un canon de 9.000 € anuales. No acudió ningún licitador quedando desierto el procedimiento de adjudicación (se aporta Doc-1).

Se acordó en la misma sesión plenaria iniciar una nueva contratación, mediante procedimiento negociado sin publicidad, manteniendo idénticas las condiciones originales del contrato, salvo el canon mínimo a abonar por el futuro adjudicatario que se minoraría en un 10%. Todo ello se indica en el Doc-1.



Efectuado un sondeo del mercado previo a la tramitación del procedimiento negociado, se constató que nadie estaba interesado en la explotación de este hotel y no se aprobó el antedicho procedimiento de contratación.

En numerosas ocasiones la Guardia Civil de Candelario se ha puesto en contacto con el personal de la Diputación para manifestar la ocupación ilegal del inmueble por indigentes y vagabundos.

Su estado cada vez más de abandono aconsejó cederlo gratuitamente al Ayuntamiento de Candelario por un periodo de 10 años. (Se aporta Doc-2)

El Ayuntamiento de Candelario intentó gestionar este inmueble aprobando expedientes de licitación, sin embargo no hubo continuidad en la gestión empresarial por ser antieconómica la explotación del mismo.

Así en el año 2005 el Ayuntamiento de Candelario adjudicó la explotación de este hotel por importe de 490 € mensuales y un periodo de dos años a José Carlos Bermejo Montero. (Se aporta Doc-3)

El licitador no abona el canon, se tramitó un procedimiento de apremio y se embargaron las fianzas depositadas. (Se aporta Doc-4)

El 24 de mayo de 2010 se declara desierto el procedimiento licitatorio convocado para optar a una contratación, al no haberse presentado más que una propuesta por D. Xavier Maciá Fernández, conforme al procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Candelario, pero carente de los elementos fundamentales para optar a la contratación, facultándose al Sr. Alcalde para que gestione una adjudicación directa con las mismas condiciones que han regido el procedimiento selectivo declarado desierto, formulando contrato a nombre de D. Xavier Maciá Fernández en representación de "Spain Adventure", por importe de 550 €. Al año siguiente se acuerda la rescisión del contrato por incumplimiento del contratista al no pagar el canon anual y se interpuso demanda de desahucio y de reclamación de rentas, que fue estimada en la sentencia 00650/2012 del Juzgado de 1ª instancia e Instrucción de Béjar. (Se aporta todo ello en Doc-5).

Se mantienen conversaciones con diversos interesados en el aprovechamiento, resultando todas ellas infructuosas, por lo cual éste queda desierto desde el mes de junio. (Antecedente administrativo no veno del contrato de aprovechamiento incluido en el Doc-6).

De nuevo el Ayuntamiento de Candelario en enero de 2013 adjudicó el arrendamiento del Hotel a D. Jaime Caravantes Casaco por un precio de 300 € mensuales, precio inferior al consignado en el tipo de licitación y por solo un año de duración. Las cuotas también fueron impagadas por el adjudicatario. (Se aporta Doc-6)



En enero de 2014 se convoca una licitación pública para la explotación del hotel por un canon de 300 € mensuales, quedando desierta por no presentarse ninguna licitación. (Se aporta Doc-7)

Sin haber transcurrido el plazo de 10 años establecido en el Convenio, el Pleno del Ayuntamiento de Candelario el 14 de octubre de 2014 adoptó el acuerdo de rescindir el Convenio con la Diputación de Salamanca, manifestando en el punto Tercero de dicho acuerdo lo relatado por la Alcaldesa que textualmente indica: "Todo esto ha originado que finalmente mantener vivo el convenio antedicho esté ocasionando unos gastos a la Tesorería municipal de Candelario absolutamente injustificados..."

Se indica en el propio acuerdo "...Los dos primeros adjudicatarios significaron dos impagos y procedimientos legales de desahucio, es decir más gastos a pagar por la Tesorería Municipal" "...Del convenio solo se derivan beneficios para la Diputación de Salamanca, que se quita de encima un problema y no chico, pero no para este Ayuntamiento, que se los echa encima sin justificación ni compensación alguna. Es por ello que, al final se imponen los hechos consumados, pues la gente ya ni se toma la molestia de subir, y que sea la Diputación la que se haga cargo del edificio" (Se aporta Doc-8).

Finalizada la cesión, el bien revirtió a la Diputación y con ello los problemas de mantenimiento propios de un inmueble ubicado en alta montaña sin servicio de vigilancia.

Los servicios de la Diputación, alarmados por las llamadas de la Guardia Civil, en la que indicaban los peligros que entrañaba que este alojamiento estuviese ocupado ilegalmente por vagabundos que incluso podían realizar fogatas que prendiesen en esta zona de importante valor ecológico, decidió reparar los daños que se habían ocasionado en los periodos anteriores y aprobar un expediente de Licitación Pública que permitiese mantener abierto este inmueble sin causar perjuicio económico para la Diputación. Por ello el valor del contrato se determinó al precio que figura en el Pliego de Clausulas administrativas, porque muy al contrario de pretender menoscabar los caudales públicos, lo que se valoró fue cubrir el gasto del Impuesto de Bienes Inmuebles, cifrado en 2.167,98 € anuales.

Por otra parte, en el pliego se indica que son por cuenta del adjudicatario todos los suministros básicos (luz, teléfono, agua y combustible), así como los derivados de la aplicación de la legislación vigente en materia de restauración y hostelería y la tasa de recogida de basura. Se incluyó en la valoración de mejoras la cobertura de contratos de mantenimiento e instalaciones con el fin de que la Diputación no soportase ningún coste sobre el bien.

A esta licitación pública, se presentaron tan solo dos empresas y ofertaron el mismo canon de 350 € mensuales.



A esto hay que añadir que el 10 de marzo del corriente año la empresa adjudicataria ha manifestado que no desea hacer uso de la prórroga del contrato (se adjudicó por un periodo inicial de dos años prorrogables), haciendo constar en numerosas reuniones que la explotación de este hotel resulta antieconómica. (Se aporta Doc-9).

A este respecto la jurisprudencia contable mantiene el criterio constante de la necesaria realidad o efectividad del daño o perjuicio, lo que significa que éste ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos.

Por todo ello, pongo en su conocimiento que esta Diputación ha intentado por todos los medios obtener el mayor rendimiento posible de este inmueble, y que guiada por razones de seguridad pública y de prevención de posibles riesgos de incendios forestales ha intentado por enésima vez abrir al público esta instalación antieconómica.

Queda sobradamente demostrado en este informe que no se ha producido menoscabo de los caudales públicos dado que el daño o perjuicio para que se produzca ha de ser actual y no meramente potencial. En este supuesto la Diputación de Salamanca ha licitado públicamente la explotación de este hotel y no ha obtenido mayor rendimiento.

Actualmente se encuentra en fase de licitación un procedimiento abierto para la explotación de dicho hotel que finaliza el 19 de julio, sin que hasta la fecha se haya presentado ninguna oferta, ni posibles interesados en la misma.

Por otra parte analizando la doctrina general sobre los supuestos generadores de **responsabilidad contable en procedimientos de reintegro por alcance se han analizado pormenorizadamente los** hechos que pudieran constituir irregularidades merecedoras de reproche.

Por ello se pasa a recordar las líneas básicas en las que se apoya el instituto de la responsabilidad contable por el ilícito de alcance.

Hay que tener en cuenta que tal y como señala el artículo 72 de la Ley 7/1988 el alcance es el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de los caudales públicos. En base a esta definición legal, el Tribunal de Cuentas en la Sentencia nº 18 de 3 de noviembre de 1997 detallaba que "el saldo deudor injustificado producido en la gestión llevada a cabo por el declarado responsable contable es constitutiva de alcance con independencia de que la conducta observada por dicho responsable contable pueda calificarse de malversación (por apropiarse de fondos o consentir que otro lo haga), pues a efectos de delimitar el alcance como ilícito contable que es, basta



con que tenga lugar la falta de justificación de una partida” y en su jurisprudencia ha ido puntualizando la determinación de los elementos, tanto objetivos como subjetivos que deben concurrir para estar ante un supuesto de responsabilidad contable.

En primer lugar, se debe afirmar que sólo podrán incidir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos o efectos públicos, teniendo en cuenta a la hora de analizar este elemento que no toda acción contraria a la Ley que produzca menoscabo de caudales públicos realizada por quién legalmente tiene su manejo, será responsabilidad contable, ya que se requerirá, además, que resulte o se desprenda de las cuentas en sentido amplio que deben rendir todos aquellos que recauden, intervengan, administren, custodien o manejen, dichos caudales o efectos públicos.

En segundo lugar, y como elemento objetivo conformador del ilícito, la infracción legal generadora del daño a los fondos públicos se refiere a las obligaciones impuestas por las leyes de la contabilidad pública y del régimen presupuestario aplicable al Sector Público de que se trate y no meras prácticas reprochables según la sana crítica. Dicha infracción, como ya se ha señalado, debe causar un daño pues estamos ante una jurisdicción esencialmente resarcitoria y de ahí la importancia de concretar los daños y perjuicios que se causen durante la actividad administrativa. En este sentido, el artículo 59.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas señala la necesaria exigencia para encontrarnos ante un supuesto de ilícito contable en el sentido de que: “los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos”.

A este respecto, la jurisprudencia contable mantiene el criterio constante de la necesaria realidad o efectividad del daño o perjuicio, lo que significa que éste ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos. Desde esta misma perspectiva, el carácter evaluable del daño significa que son indemnizables todos los que se produzcan sobre caudales o efectos públicos, pues el único requisito es la susceptibilidad de valoración económica. A esto se añade la necesaria individualización del daño lo que implica, obviamente, la concreción del mismo en relación con la cuenta correspondiente (vid los Autos del Tribunal de Cuentas de 20 de mayo de 1993 y de 17 de junio de 2001):

A estos elementos objetivos hay que añadir como tercer requisito que la acción u omisión contraria a la Ley y generadora de perjuicios al erario público esté revestida de subjetividad y acotada, por consiguiente, en los presupuestos de dolo, culpa o negligencia, con distintas modulaciones en lo que a la gravedad de la culpa se refiere, según se trate de responsabilidad directa o subsidiaria, siguiendo los criterios expuestos en los artículos 30 de la



Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y 49, 59 y 72 de su Ley de Funcionamiento, y, además, por todas, la Sentencia del Tribunal de Cuentas de 29 de julio de 1992.

Una vez reiterados los tres elementos conformadores del ilícito es de señalar que es necesario que se den todos y conjuntamente, no bastando para que se genere responsabilidad contable que sólo concurren alguno de ellos, tal y como se establece en la Sentencia del Tribunal de Cuentas 12/06, de 24 de julio. A esta configuración normativa hay que añadir un nuevo perfil jurisprudencial contenido en las Sentencias de 18 de enero de 2012 (casación 11/2010) y de 28 de noviembre de 2012 (casación 367/2010), relevantes en cuanto a la delimitación de la figura del alcance, por cuanto constriñe su ámbito a lo reflejado en el Fundamento Jurídico 11º de la última sentencia citada.

Con independencia de lo señalado anteriormente, hay que reseñar necesariamente las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia y de los Órganos Jurisdiccionales de Instancia del Tribunal de Cuentas, de indispensable referencia en relación a la consideración de los distintos supuestos que se podrán tratar como alcance, a los efectos de la tramitación de las correspondientes Actuaciones Previas. Así se pueden mencionar las Sentencias de la Sala de Justicia nº 11/2013, de 11 de abril, 15/2013, de 29 de mayo y 17/2013, de 24 de julio y las sentencias de instancia nº 7/2013, de 31 de julio, D. 3º, nº 8/2013, de 2 de julio, D. 2º, nº 9/2013, de 25 de julio D. 2º y nº 9/2013, de 5 de noviembre, D. 3º entre otras.

Pues bien, una vez que se han clarificado los requisitos para encontrarnos ante un supuesto de alcance que es el reconducible al procedimiento de responsabilidad contable donde se incardinan inicialmente las Actuaciones Previas, pasamos ahora al análisis del indicio de responsabilidad contable.

El artículo 92.2 del REBEL relativo a la utilización de los bienes patrimoniales establece que: "En todo caso el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por ciento del valor en venta de los bienes".

Respecto del valor en venta se ha aportado informe de Arquitecto Técnico en el que manifiesta que el mismo no se corresponde con el valor de construcción dado que la demanda comercial es muy baja y de muy difícil determinación, toda vez que las características propias del inmueble, aislado, a 8 km del núcleo de población, con acceso por una vía de alta montaña, en un emplazamiento con acceso muy limitado y con un diseño funcional más adecuado a albergue que a hotel, limita mucho la opción de puesta en servicio hotelero, por lo que su demanda es muy reducida, o casi nula.

Manifiesta por tanto que la valoración de la ficha técnica tenida en cuenta por el Consejo de Cuentas, no se corresponde con el Valor en Venta del bien.



Se ha demostrado por los antecedentes aportados la imposibilidad absoluta de obtener mayor rendimiento que el satisfecho por la empresa que en un procedimiento abierto de licitación pública se ha presentado. Esto supone que, la administración ha intentado obtener el máximo rendimiento posible por procedimientos abiertos conforme la normativa contractual.

Ahora bien, llegados a este punto, la cuestión a dilucidar es si este daño se puede calificar de alcance contable y si por tanto es susceptible de ser analizado en un hipotético procedimiento de reintegro por alcance.

Lo es en primer lugar porque como requisito "sine qua non" para que pueda declararse la responsabilidad contable, es necesario que se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a bienes o derechos determinados y de titularidad pública al amparo del artículo 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas y en este supuesto, se ha demostrado la imposibilidad material de obtener un rendimiento superior por lo no se ha producido la efectividad del daño o perjuicio, dado que éste ha de ser actual y no meramente potencial, es decir, que dicho daño no descansa en meras especulaciones acerca de perjuicios contingentes o dudosos

Pero es que además, la cuantía económica derivada de la explotación de bienes de dominio público (no patrimoniales) tiene la condición de ingresos públicos y es pacífica la doctrina del Tribunal de Cuentas al respecto, manifestada en sentencias como la de la Sala de 15 de marzo de 2010 citada en apelación en relación con el procedimiento de reintegro por alcance nº A 29/06, en el que, entre otros aspectos, se analiza la pérdida por parte del Ayuntamiento de Zahinos de una subvención otorgada para la realización de unas obras, subvención que fue revocada y solicitado su reintegro, al haber incumplido el Ayuntamiento durante varios meses su obligación de pagar las cuotas sociales de los trabajadores y haciéndose efectivo el reintegro, mediante una disminución de los ingresos procedentes de la participación de la Entidad en los tributos del Estado durante varios ejercicios hasta la total satisfacción de lo debido al concedente de la subvención.

En relación con lo anterior la citada sentencia señala:

"En definitiva, la falta de pago de las cotizaciones sociales de continua referencia produjo un perjuicio en la Hacienda municipal, perfectamente cuantificado y que se materializó en una sensible disminución de los ingresos procedentes de la participación de la Entidad Local perjudicada en los tributos del Estado, de forma continuada y a lo largo de varios ejercicios, hasta la total satisfacción de lo debido al concedente de la subvención.

Pero lo que debe sustanciar esta Sala, dentro del ámbito de competencias de la jurisdicción contable, es si el posible quebranto patrimonial producido en el Ayuntamiento de



Zahinos es susceptible de generar la responsabilidad contable de la que entiende aquella. Y es que, como ha tenido oportunidad de reiterar esta Sala en numerosas ocasiones, desde su auto de 13 de marzo de 1987, no todo daño en los fondos públicos da lugar al nacimiento, necesariamente de esta responsabilidad. Y, en la presente controversia, no entendemos que se produzcan las circunstancias que la legislación propia del Tribunal contempla para el nacimiento de un alcance.

Así el art. 72 de la Ley 7/1988 de 5 de abril de funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece que debe entenderse por alcance "el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas". Pues bien, en el presente caso no se detecta la existencia de ningún tipo de saldo deudor no justificado. De hecho, lo que ocurrió fue que el Ayuntamiento de Zahinos obtuvo, eso sí, una sensible disminución de los ingresos procedentes de los tributos del Estado, de forma continuada y a lo largo de varios ejercicios, hasta la total satisfacción de lo debido, como consecuencia de la revocación de la subvención. Pero una cosa es que la subvención se encuentre bien revocada por la administración concedente, y otra cosa que esa falta de ingreso derivada de la precipitada revocación, dé lugar a un supuesto de alcance".

Pues bien, al contrastar lo acontecido en este supuesto que nos ocupa con el criterio mantenido en las dos sentencias invocadas, concluimos que en este supuesto en el que la Diputación ha intentado por todos los medios obtener el mayor rendimiento posible de este inmueble, y que guiada por razones de seguridad pública y de prevención de posibles riesgos de incendios forestales ha intentado por enésima vez abrir al público esta instalación antieconómica por la mejor oferta económica obtenida en un procedimiento de licitación pública, esta situación no ha supuesto ni ha conllevado el reconocimiento de obligaciones que supongan la salida de fondos de la Diputación Provincial de Salamanca, por lo que no podemos calificar este "daño potencial" a los recursos públicos, como alcance contable tal y como lo define el artículo 72 de la Ley de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

En Salamanca a 18 de julio de 2017

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES

Fdo. Carlos García Sierra