

Reorganización financiera del municipio de Loèche-les-Bains

*(Ponencia presentada por Michel Roten, Jefe de sección de la
Inspección de Finanzas del cantón de Valais)*

Señoras y señores,

El objetivo de mi ponencia es presentarles cómo se llevó a cabo la reorganización financiera del municipio de Loèche-les-Bains. No se trata de una reestructuración corriente, sino de un caso excepcional debido al volumen del saneamiento a realizar y a la solución hallada.

Algunos datos sobre el municipio de Loèche-les-Bains

Loèche-les-Bains es uno de los 3.000 municipios que existen en Suiza y se encuentra en el cantón de Valais. La división territorial de Suiza en 26 cantones podría compararse con la de los estados federados alemanes. El cantón de Valais cuenta con 153 municipios y una población de 280.000 habitantes. Concretamente el municipio de Loèche-Les-Bains cuenta con una población de 1.500 habitantes y está ubicado en un valle encajonado a unos 1.400 metros de altitud. Es uno de los principales destinos turísticos dentro del cantón, especialmente en el campo de las estaciones balnearias. De las fuentes termales de la población brotan diariamente cerca de 3,9 millones de litros de agua caliente a una temperatura de 51° centígrados. Loèche-les-Bains dispone de una de las principales ofertas termales alpinas de Europa así como de una importante infraestructura para los deportes de invierno. A este respecto, les facilito algunos datos significativos: en Loèche-les-Bains existen unos 30 hoteles con aproximadamente 1.400 camas, 1.700 segundas residencias y chalets para aproximadamente 7.000 personas, así como dos clínicas con una capacidad de 227 camas. Esto viene a representar cerca de 900.000 pernoctaciones por año.

Administración forzosa parcial del municipio por parte del cantón

Una vez se informó al cantón, en su calidad de autoridad supervisora, en la primavera de 1998 de la situación financiera del municipio el Gobierno cantonal decidió el 21 de octubre de 1998 asumir parcialmente la gestión directa del municipio, de conformidad con las disposiciones legales vigentes en la materia. Este cometido fue confiado a tres expertos externos. Su tarea consistía en elaborar un plan de ajuste. Tras cuatro meses de trabajo, en marzo de 1999 fue presentado un proyecto de reestructuración. Estos expertos estimaron la capacidad de endeudamiento del municipio en aproximadamente 40 millones de francos suizos. Se les propuso a los acreedores un abandono de créditos de un 80% (144,5 millones de francos suizos), pero éstos no se adhirieron al mencionado plan de reestructuración. Más tarde, el cantón, en su calidad de autoridad supervisora, se vio obligado a proponer al Tribunal cantonal que el municipio de Loèche-Les-Bains fuera sometido a una administración parcial por parte del cantón. Esta petición fue presentada el 26 de mayo de 1999.

Establecimiento de la gerencia

El 20 de julio de 1999 fue un día amargo para los municipios suizos, especialmente para el de Loèche-les-Bains. Ese día, el Tribunal cantonal adoptó la decisión de que el cantón asumiera la gestión directa del municipio de Loèche-les-Bains y nombró gerente a Andreas Coradi de Zurich, uno de los tres expertos mencionados anteriormente. Se trataba de la primera vez que un municipio, de acuerdo con lo dispuesto por la ley federal reguladora de las actuaciones judiciales por endeudamiento contra municipios y otras entidades de derecho público cantonal, era administrado por un gobierno cantonal. Esta ley databa de 1947. Ahora bien ¿qué se debe entender por gestión directa o gerencia y cuál era en realidad la situación financiera del municipio de Loèche-les-Bains?

La gestión directa es una medida cuyo objetivo principal consiste en salvaguardar los intereses de los acreedores. Esta medida se adopta cuando un municipio se declara insolvente o bien cuando el municipio en cuestión se encuentra en la situación de no poder hacer frente a sus obligaciones financieras durante un periodo de tiempo relativamente largo. Este era el caso del municipio de Loèche-les-Bains. De la decisión adoptada por el Tribunal cantonal en julio de 1999 se deduce que la deuda del municipio a 31 de diciembre de 1997 ascendía a aproximadamente 170 millones de francos suizos, es decir, cerca de 113 millones de euros. Por lo tanto, de las cuentas correspondientes a 1997 se deduce un margen negativo de autofinanciación por importe de aproximadamente 3,5 millones de francos suizos. Esto significa que una parte de los gastos de funcionamiento debía ser cubierta por un nuevo endeudamiento. Además, parece que las sociedades y empresas en las que el municipio tenía participaciones y a las cuales había concedido préstamos se encontraban asimismo en una difícil situación financiera y ni siquiera podían hacer frente al pago de los intereses generados por dichos préstamos. Para el ejercicio 1997, esto representaba cerca de 4 millones de francos suizos y no se formaron las provisiones pertinentes. La situación real era peor de la que aparecía reflejada en las cuentas del municipio.

Ante una situación financiera tan deplorable, el Tribunal cantonal decidió poner el municipio de Loèche-les-Bains en manos de una gerencia externa por un periodo de tres años, que fue prolongado tres años más por acuerdo de fecha 9 julio de 2002. El ámbito de competencia de la gerencia abarca la totalidad de las actividades de carácter administrativo. De conformidad con el artículo 34 de la ley mencionada anteriormente, el cometido de la gerencia consiste en velar para que se asuman las obligaciones que incumben al municipio, sin perjuicio para la administración corriente del mismo. Esto debe hacerse a la mayor brevedad posible dentro del marco del plan financiero respetando el trato equitativo de los acreedores. Otra función de la gerencia consiste en reorganizar la gestión financiera y, a ser posible, reducir los gastos y aumentar los ingresos. En el caso del municipio de Loèche-les-Bains, una de las primeras medidas aplicadas por el gerente fue aumentar los impuestos hasta el máximo legal autorizado. Igualmente introdujo un impuesto por promoción turística. En materia de competencias financieras, las de la asamblea primaria y aquellas de las autoridades electas fueron suspendidas casi por completo por la gerencia. En tales circunstancias, no era de extrañar que los habitantes del municipio comparasen gustosamente al gerente con el personaje del gobernador en el drama de Schiller, Guillermo Tell.

¿Cómo es posible que un municipio como Loèche-les-Bains, con unos recursos naturales tan importantes, principalmente las fuentes termales, pudiera encontrarse en esta situación? Para comprender esto mejor, echemos un vistazo al balance cerrado a 31 de diciembre de 1997. Sobre un total de aproximadamente 180 millones de francos suizos, el 55%, es decir, cerca de 98 millones de francos, se refieren a inversiones del patrimonio financiero que pueden ser vendidas sin causar perjuicio al funcionamiento del municipio. Además, también se desprende del balance que las inversiones se financiaban en su totalidad mediante préstamos y que el descubierto en el balance se elevaba a 11,5 millones de francos. Es fácil entender que en caso de rentabilidad insuficiente o nula de estas inversiones, la conducta financiera del municipio se vería inevitablemente afectada por ello. Estos desajustes entre capital propio y capital ajeno han tenido consecuencias que se reflejan en las cifras. Esto se puede entender mucho mejor si calculamos algunas cifras clave por habitante. Para una población en ese momento de 1.700 habitantes, el endeudamiento bruto por habitante ascendía a 105.000,00 francos suizos, es decir, cerca de 70.000,00 euros, mientras que la media de los municipios de Valais se situaba en 9.500,00 francos

suizos. El valor en cuenta de las inversiones financieras de 98 millones de francos representaba por sí solo un importe de 58.000,00 francos por habitante. Si estas inversiones no generan ningún ingreso, calculando un interés del 5%, la cuenta del municipio debe absorber unos gastos en concepto de intereses de más de 10.000,00 francos suizos por año y por habitante. Así es, ustedes han entendido bien, los cargos en concepto de intereses se elevaban a 6.666 euros aproximadamente.

Como bien pueden ustedes deducir de esta presentación, una parte considerable de los fondos ajenos servía para financiar las inversiones de patrimonio financiero. ¿De qué inversiones se trataba? En el siguiente cuadro pueden ver ustedes las diversas participaciones. De ello resulta que el municipio, aparte de las participaciones adquiridas en las sociedades, les había igualmente concedido préstamos. Mencionaré en particular la sociedad "Parkhaus AG", 100% de su capital propiedad del municipio. Se trata de un aparcamiento que cuenta también con un edificio de oficinas. Hay que mencionar igualmente el préstamo concedido a la comunidad civil de Loèche por más de 10 millones de francos suizos.

¿Qué es una comunidad civil (*Burgergemeinde*)? Las comunidades civiles son entidades de derecho público cuya labor consiste, dentro del marco legal, en otorgar los derechos de la comunidad civil y administrar los bienes de la misma. La mayoría de las comunidades civiles en el cantón del Valais disponen de escasos bienes. En la actualidad las comunidades civiles tienen una importancia relativa en la vida comunitaria. Contrariamente a las comunidades municipales (*Munizipalgemeinden*), carecen de soberanía fiscal, lo que quiere decir que sus ingresos provienen únicamente de la explotación de sus bienes. El caso de la comunidad civil de Loèche-Les-Bains es diferente. Desde hace generaciones, esta última es propietaria de importantes manantiales y adquirió a lo largo de los años la SA "Hotel- und Bädergesellschaft", así como la empresa de transportes LLB, todo por cerca de 19 millones de francos suizos. Dado que los ingresos generados por la explotación del hotel eran insuficientes para llevar a cabo cualquier reforma y ampliación, la comunidad municipal concedió préstamos directamente a la comunidad civil, así como a las sociedades en las que tenía participaciones. De ahí resultó que los asuntos entre la comunidad civil y la comunidad municipal se entremezclaron, esto tanto más cuanto que las dos comunidades eran administradas por el mismo consejo municipal. En el siguiente cuadro pueden ustedes ver las distintas combinaciones de participaciones de las entidades de derecho público. Cabe mencionar asimismo que el presidente de ambas comunidades (civil y municipal) presidía igualmente todas las sociedades. Como consecuencia de todos estos entrelazamientos, se habla a menudo sobre la crisis financiera de Loèche-Les-Bains del grupo Loèche-Les-Bains.

En el sentido jurídico del término, no existe ningún grupo Loèche-Les-Bains. Tal como ya se ha mencionado antes, se trata de entrelazamientos financieros entre las diversas sociedades y empresas que pertenecían al sector público en su gran mayoría. Estos entrelazamientos financieros, así como las deudas de las distintas sociedades y comunidades se deducen de la presentación siguiente. Las deudas del grupo ascendían a 344 millones de francos suizos, 61 millones correspondientes a los emisores, 85 millones correspondientes a compañías aseguradoras y 198 millones a entidades bancarias. Como pueden ustedes comprobar al ver las participaciones del municipio de Loèche-les-Bains, este último no ha privatizado ninguna tarea municipal. Más bien ha actuado casi como inversor y ha participado en diversas sociedades cuyas actividades se centraban en la economía privada.

Dado que la mayor parte del tiempo estas sociedades y empresas tenían dificultades financieras, no podían asumir el pago de los intereses generados por los préstamos concedidos por el municipio. Puesto que el municipio, por su parte, tenía también la obligación de respetar el pago de intereses, debía, por tanto, endeudarse todavía más. Teniendo en cuenta el desarrollo de estas sociedades y empresas, resultó que estos préstamos y participaciones ya no tenían ningún valor. La reventa de éstos con la finalidad de reducir la deuda no era, por tanto, posible. Este problema no resultaba del balance a 31.12.1997.



Vías posibles para salir de la crisis financiera

Uno de los problemas con los que tuvo que enfrentarse la gerencia fue que las deudas persistirían más allá del periodo de gerencia, siempre y cuando no se intentase solucionar el problema dentro del marco de las medidas previstas. No existe ningún comprobante de adeudo y, por lo tanto, ninguna diferencia entre los antiguos acreedores que sólo pueden hacer valer sus derechos en el marco de una mejora de la situación del deudor y los nuevos deudores. Partiendo de esta situación, sólo hay dos soluciones posibles:

- El cantón asume las deudas del municipio o
- Los acreedores aceptan una condonación de las deudas.

Demandas contra la autoridad supervisora – el cantón de Valais

El cantón era de la opinión de que éste no tenía por qué responder de los errores cometidos por terceros. Sin embargo, el municipio y los acreedores no compartían este parecer, lo que llevó a que se presentaran ante el Tribunal federal cinco demandas por responsabilidad contra el cantón por parte del propio municipio de Loèche-les-Bains así como por cuatro de los acreedores. Mediante la sentencia de fecha 3 de julio de 2003, el Tribunal federal desestimó estas demandas (presentadas por el municipio de Loèche-les-Bains, el Banco Central de Emisión de los municipios suizos, la Banca Cantonal de Basilea, así como los municipios de Rheinfelden y Oftringen). Tomando como fundamento esta decisión, el cantón queda exonerado de toda responsabilidad.

La segunda posibilidad era una condonación de las deudas por parte de los acreedores, pero éstos la rechazaron. Aunque eran conscientes de que se trataba de una situación sin salida, no estaban dispuestos a aceptar un abandono de créditos con respecto a un municipio, no queriendo sentar un precedente. En esta situación casi inextricable, el nuevo gerente, el primero abandonó su puesto a finales de 2001 por motivos de salud, tuvo que buscar una nueva solución que fue hallada en un contexto extrajudicial.

Concepto de reorganización

Según los cálculos del gerente, resultó que el municipio estaba en situación de soportar un dividendo del 22%, es decir, cerca de 40 millones de francos suizos, sobre unas deudas reconocidas por importe de 181 millones de francos. En esta fase, los fondos disponibles del municipio se elevaban a 15 millones de francos, lo que significaba que eran necesarios unos fondos ajenos por importe de 25 millones de francos para poder realizar el pago de la suma restante. A partir de esto, se elaboró el siguiente concepto:

- Creación de una sociedad anónima de derecho público “Sanag Leukerbad AG”, cuyo capital social pertenece a los distintos municipios del distrito de Loèche (excepto el propio municipio de Loèche-les-Bains). El objetivo de esta sociedad es la liquidación de deudas del municipio de Loèche-les-Bains garantizando un trato equitativo de todos los acreedores.
- Concesión de una garantía de 30 millones de francos suizos por parte del cantón para garantizar un préstamo de 25 millones de francos a la sociedad recientemente creada.
- Asunción por parte de la sociedad anónima de las reclamaciones de los acreedores contra el municipio.
- Para los acreedores que acepten el proyecto de reestructuración, se prevé un precio de compra (dividendo) del 22%, pagadero después de la compra, en todo caso antes del 31.12.2003.
- Aquellos acreedores que no se adhieren al concepto de reorganización solo recibirán su parte en los recursos líquidos del municipio (15 millones de francos suizos). La cantidad disponible para el reembolso anual de las deudas se paga proporcionalmente a Sanag Leukerbad AG (créditos cedidos) y a los otros acreedores (créditos no cedidos).
- Los contratos de cesión prevén un aumento de los dividendos en caso de venta de ciertos bienes del municipio hasta el 31 de diciembre de 2023. En el caso de que



se venda la red de distribución de baja tensión de Loèche-Les-Bains, de la fuente St-Laurent situada en la plaza central de la población, del antiguo colegio y de los antiguos mataderos, el 50% de estos ingresos está destinado a aumentar el dividendo. Además, les es atribuido a los acreedores un derecho de tanteo y retracto respecto a la compra de estos bienes hasta el 31 de diciembre de 2023.

- El municipio debe comprometerse a retirar de su cuenta de funcionamiento una anualidad mínima de 900.000,00 francos suizos (reparto entre los acreedores: por un lado a la Sanag Leukerbad AG para aquellos que cedieron sus créditos y por otro, a los que no cedieron sus créditos).
- Además, el reembolso de la deuda de la comunidad civil a la comunidad municipal debe incorporarse al proceso de reembolso. En el caso de incumplimiento de pago por parte de la comunidad civil, la comunidad municipal debe reunir adicionalmente 400.000,00 francos al año.
- Una vez efectuado el pago de estas cantidades, el municipio puede liberar de su margen de autofinanciación un importe máximo de 900.000,00 francos para destinar a inversiones y a la provisión de un fondo correspondiente. Si el margen de autofinanciación resultara ser más elevado, la diferencia se utilizaría para reducir la deuda.
- Teniendo en cuenta una anualidad de 1,3 à 1,4 millones de francos a un tipo de interés del 3%, la deuda debería ser amortizada en un plazo de 30 años aproximadamente.
- La clave de este concepto de reorganización financiera fue la concesión por parte del cantón de una garantía para la toma de un préstamo por la Sanag Leukerbad AG.

El 4 de diciembre de 2003, el Parlamento cantonal de Valais aprobó esta garantía con la condición de que, en dicho proceso de reestructuración, al menos un 85% de las deudas reconocidas fueran recogidas. Tal como ya hemos mencionado, el gerente había reconocido unos créditos por valor de 180,7 millones de francos suizos. A 31.12.2003, los acreedores habían cedido unos créditos por un importe de 175,9 millones de francos, es decir, un 97,3%. Faltaba, por lo tanto, el 2,7% o 4,8 millones de francos de créditos concedidos. De estos últimos se habían cedido entretanto 400.000,00 francos suplementarios, lo que significa que hoy únicamente un importe de 4,4 millones de francos no está incluido en el proceso de reestructuración.

Después de la puesta en marcha del concepto de reorganización financiera han transcurrido dos años y el municipio hasta ahora ha cumplido con sus compromisos. El proceso de saneamiento de las finanzas del municipio va por buen camino. En 2004, la Sanag Leukerbad AG, como consecuencia del pago realizado por el municipio de Loèche-Les-Bains, pudo reducir el importe de la deuda de aproximadamente 980.000,00 francos, a 23 millones de francos.

En 2005, la reducción de la deuda se sitúa a casi el mismo nivel. Además, es muy probable que los acreedores que todavía no han cedido sus créditos por un importe de 4,4 millones de francos a Sanag Leukerbad AG se adhieran al proceso de reestructuración.

19 de mayo de 2006

