



La distribució d'actius i passius



La distribució d'actius i passius

Índex

1. Objecte	5
2. Introducció	7
2.1. Marc jurídic	7
2.2. Doctrines	11
2.3. Mecanismes i marc de les negociacions	12
2.4. Principis jurídics	15
2.5. Data efectiva de la successió d'Estats	16
3. Deute públic i obligacions de l'Estat	17
3.1. Definició de deute públic	17
3.2. Deute territorialitzable	19
3.3. Deute no territorialitzable	20
3.4. Deute de l'Estat contret amb organitzacions internacionals	22
3.5. Deute entre el govern central i la Generalitat de Catalunya	23
3.6. Deute de l'Estat contret amb proveïdors	24
3.7. Avals i garanties de l'Estat	24
3.8. Emissió de deute públic	25
3.9. Altres deutes i obligacions amb particulars	25
4. Béns i drets de l'Estat	26
4.1. Conceptualització	26



4.2. Béns territorialitzables	26
4.3. Béns no territorialitzables	27
4.4. Concentració de béns públics per efecte de la capitalitat	28
4.5. Béns extraterritorials	28
4.6. Liquiditat de l'Estat	31
4.7. Posició creditora de l'Estat	32
4.8. Deute tributari	32
4.9. Fons de Reserva de la Seguretat Social	33
4.10. Béns públics de recent privatització	33
5. Patrimoni històric, artístic i cultural	33
5.1. Arxius de l'Estat	33
5.2. Béns culturals i patrimoni nacional	34
5.3. Altres consideracions	35
6. Recursos naturals	36
6.1. Recursos hidrogràfics	36
6.2. Altres recursos	37
7. Béns i deutes privats	37
8. Resum i conclusions	39

La distribució d'actius i passius

1. Objecte

Aquest informe analitza diversos aspectes de la successió d'Estats¹ en matèria de béns i deutes. És a dir, estudia els aspectes més rellevants de la transmissió dels béns² i deutes³ d'Estat en cas de secessió d'una part del seu territori. La seva finalitat no és establir la quantificació numèrica del valor dels béns i deutes de l'Estat espanyol que puguin ser transmesos a l'Estat català, sinó els criteris aplicables a l'hora de determinar els béns i deutes que caldria transmetre i els que haurien de presidir l'operació de transmissió d'aquest àmbit específic de la successió d'Estats i la seva aplicació al cas de Catalunya.

Al llarg de l'informe s'aborda la independència de Catalunya partint del supòsit que aquesta es plantejés per la comunitat internacional com un cas de secessió. És a dir, com un cas de secessió d'una part del territori de l'Estat espanyol sense extinció de la seva personalitat jurídica⁴. El supòsit que la independència de Catalunya fos considerada com un cas de secessió amb extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor⁵, és a dir, com una

¹ S'anomena successió d'Estats el procés de substitució d'un Estat per un altre en la responsabilitat internacional d'un determinat territori i en l'exercici de la seva sobirania.

² S'anomenen béns de l'Estat a tots els actius, béns, drets, títols, llegats, símbols i interessos propietat de l'Estat amb independència de la seva naturalesa i de l'organisme públic titular.

³ S'anomenen deutes de l'Estat a tots els passius, deutes, obligacions i compromisos de pagament de l'Estat, amb independència de la seva naturalesa i de l'organisme públic que ha obligat a l'Estat.

⁴ En ocasions la successió d'Estats pot comportar l'extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor. Això implica que l'Estat en qüestió deixa d'existir. Per tant, cap dels Estats successors pot considerar-se ni ser considerat per la comunitat internacional únic hereu i continuador de la seva personalitat jurídica. Conseqüentment, cap d'ells es pot considerar legítim continuador de la responsabilitat internacional de l'Estat predecessor ni de les seves relacions internacionals.

⁵ S'anomena Estat predecessor a l'Estat substituït per un altre Estat en la titularitat i la sobirania d'un determinat territori per causa d'una successió d'Estats.

dissolució d'Estats⁶ no es té en compte per considerar-lo un escenari poc probable.

Així mateix, l'informe opta per un enfocament més jurídic i polític que no pas estrictament econòmic, tot i que atès l'àmbit d'estudi, és inevitable haver d'utilitzar terminologia econòmica, encara que només sigui ocasionalment. Aquesta visió es justifica pel fet que el valor de l'actiu i del passiu que s'hagi de transmetre a l'Estat català dependrà de les negociacions amb l'Estat espanyol, els seus creditors i la comunitat internacional. A més, una part significativa dels béns d'Estat pertanyen al patrimoni històric, artístic i cultural, de manera que la seva valoració acostuma a estar subjecta a l'acord de les parts⁷. És a dir, la valoració final dependrà més de la voluntat política i de la capacitat de negociació de cada una de les parts, que no pas de cap norma de Dret Internacional que pugui ser aplicable al cas de Catalunya.

Per a l'elaboració d'aquest informe, a més de les aportacions provinents del Dret Internacional, també s'han tingut en compte les experiències més recents en països del nostre entorn més immediat, ja que el Dret Internacional és eminentment evolutiu i es fonamenta en la pràctica quotidiana dels Estats. A més, cal considerar que el Dret

⁶ La dissolució d'Estats és una situació que es dona quan un Estat deixa d'existir. En tal cas, es creen un o més nous Estats a partir dels elements constitutius (població, territori i govern) de l'Estat predecessor. Poden existir diferents causes, no excloents: A) La forma unitària de l'Estat predecessor. Hi ha Estats que en la seva constitució adopten la forma unitària. Això té com a conseqüència impossibilitar que la secessió d'una part del seu territori es pugui fer d'acord amb el seu ordenament intern. B) L'acord entre totes les parts que la integren, com per exemple el cas de Txecoslovàquia. En alguns casos es pot donar l'argumentació de la unitat de la sobirania nacional, per impedir l'exercici democràtic en el territori secessionista. En principi, l'exercici de la unitat de la sobirania nacional s'hauria d'aplicar sobre la continuïtat o dissolució de la unió, però no sobre la pertinença d'un territori concret a aquesta unió. Tot i així, aquesta és una qüestió que forma part de l'àmbit d'estudi de la doctrina del Dret internacional i que escapa de la finalitat d'aquest informe. C) La pèrdua substancial d'algun dels seus elements constitutius (territori i població) amb independència de la forma de l'Estat. D) La manca de reconeixement de la continuïtat de l'Estat per part de la comunitat internacional. Un exemple relativament recent el constitueix la República Federal de Iugoslàvia. La comunitat internacional va negar la continuïtat de la seva personalitat jurídica davant els obstacles del seu govern que dificultaven el processament de criminals de guerra durant el conflicte dels Balcans.

⁷ A aquests tipus d'acords se'ls denomina "acords de transferència". És el nom que reben els acords a què arriben les parts com a resultat d'un procés de negociació sobre el repartiment de béns i deutes de l'Estat. Inclou tant la distribució d'actius i passius en si mateixa, com els terminis, les condicions i les possibles compensacions o contrapartides de la seva transferència entre les parts. En el cas d'una secessió pactada i conforme a l'ordenament jurídic de l'Estat predecessor, les negociacions s'han de concloure dins d'aquest marc. En el cas d'una successió d'Estats no pactada, les negociacions sobre el repartiment de béns i deutes es conclouen en l'àmbit internacional, i d'acord amb el Dret Internacional Públic. En tal cas, els acords de transferència tenen consideració de tractat internacional. Per tant, estan subjectes a les disposicions de la Convenció de les Nacions Unides de 1969 sobre Dret dels Tractats, tant pel que fa a la celebració del tractat, com a la manifestació del consentiment en obligar-se i les causes d'anul·labilitat parcial o absoluta dels tractats.



Internacional presenta, encara avui dia, nombroses limitacions en matèria de successió d'Estats. Molts dels seus àmbits encara no estan expressament regulats i, sovint, els que han estat recollits en algun instrument convencional (tractats), no són d'obligat compliment per manca de ratificacions. Així, el recurs a les normes jurídiques, la doctrina, la jurisprudència internacional i els principis generals del Dret, són instruments útils per desenvolupar les argumentacions que puguin legitimar les pretensions de la Generalitat de Catalunya. No obstant això, és important recordar que en casos de successió d'Estats, predomina la voluntat de les parts, inclosos els creditors de l'Estat i les autoritats econòmiques i monetàries internacionals.

En primer lloc, aquest informe analitza la regulació de la successió d'Estats per part de l'ordenament internacional. Presenta les doctrines i els principis que han de regir la transmissió de béns i deutes entre Estats. Posteriorment, analitza i ordena el deute de l'Estat per categories segons el titular del deute i la seva finalitat. Aquestes han de tenir un tractament específic i diferenciat en cada cas.

Evidentment, la transmissió de béns i deutes en cas de successió d'Estats també inclou la possible transmissió de drets i obligacions, el valor monetari dels quals, és sempre de difícil quantificació, si és que en té. També s'hi inclouen altres qüestions no necessàriament econòmiques ni financeres, com puguin ser actius intangibles derivats de la contribució històrica del territori secessionat a l'Estat matriu. Aquí s'entra en l'àmbit del patrimoni històric i cultural, que en el cas d'Espanya és un dels més significatius d'Europa.

2. Introducció

2.1. Marc jurídic

Des de la Segona Guerra Mundial la successió d'Estats adquireix una gran importància, ja no únicament pel nombre de casos i la diversitat de la casuística que presenten, sinó pel creixent grau i nivells d'interdependència entre Estats i les seves respectives economies, cosa que ha erosionat la mateixa noció moderna de sobirania estatal i diversos àmbits d'aplicació.



Des de la seva constitució, les Nacions Unides varen optar per codificar totes les matèries relacionades amb la successió d'Estats: successió de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, successió en matèria de tractats internacionals, successió en matèria de béns i deutes de l'Estat, pertinença a organitzacions internacionals, l'atribució de la nacionalitat de les persones físiques i jurídiques, etc. Des del 1947, la Comissió de Dret Internacional de les Nacions Unides ha estat l'encarregada d'elaborar diversos projectes de codificació sobre cada una d'aquestes matèries. Tanmateix, només dos d'ells han estat adoptats per l'Assemblea de les Nacions Unides com a tractats internacionals de codificació. El primer, la Convenció de Viena de 1978 sobre successió d'Estats en matèria de tractats internacionals i, el segon, la Convenció de Viena de 1978 sobre el repartiment de béns, deutes i arxius d'Estat en cas de successió d'Estats. Tècnicament, només la primera d'elles ha entrat en vigor. Però atès l'escàs nombre de ratificacions obtingudes, la seva força jurídica és discutida per la majoria de la doctrina. De fet, aquesta convenció no ha estat ni signada ni ratificada per cap membre permanent del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, ni per cap gran potència. En l'àmbit europeu només ha estat signada i ratificada per Croàcia, Xipre, Txèquia, Xipre, Estònia, Eslovènia i Eslovàquia. Alguns països com ara Polònia l'han signat, però no l'han ratificat.

Per la seva banda, la Convenció de Viena de 1978, que regula el repartiment de béns i deutes de l'Estat, no ha entrat en vigor, ni es preveu que ho pugui fer, si més no a mitjà termini; entre altres motius, perquè estableix un règim molt favorable per als Estats de recent independència, que no compta amb el suport de les antigues potències colonials. De fet, només alguns Estats del moviment de països no alineats i de l'antic bloc de l'Est l'han signat i ratificat. Espanya es va abstenir en la votació.

Però, que la Convenció de Viena de 1978 no estigui en vigor, no impedeix que les parts implicades en una determinada controvèrsia no puguin acordar voluntàriament la seva aplicació (total o parcial) per resoldre el seu cas concret o bé que la prenguin com a model de referència. Al cap i a la fi, no existeix cap altre instrument jurídic que reguli la successió d'Estats en matèria de béns i deutes. A més, moltes de les seves disposicions recullen normes que provenen de la pràctica internacional consuetudinària i, com a costum, són font de Dret Internacional; i per tant, d'obligat compliment. Cal tenir present que les dissolucions de les antigues Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia han contribuït a consolidar, a la pràctica, algunes de les normes d'aquesta convenció; i han esdevingut així, una bona guia

de les tendències contemporànies sobre el repartiment de béns i deutes de l'Estat en casos de successió d'Estats. Així doncs, hem de tenir en consideració les seves respectives experiències a l'hora d'abordar el cas de Catalunya.

Tanmateix, la major part de les seves normes tenen caràcter dispositiu; és a dir, no són d'obligat compliment i, per tant, admeten acord en contrari. Això, no obstant, poden servir per establir criteris, mecanismes i instruments. De fet, com ja hem manifestat, en casos de successió d'Estats predomina la voluntat de les parts. D'aquesta manera les disposicions de la Convenció de Viena de 1983 poden ser d'aplicació en totes aquelles matèries en què no s'hagi arribat a un acord. Convé doncs, tenir present l'existència d'alternatives, a l'hora de dissenyar les estratègies de negociació. Tanmateix, aquesta Convenció té una limitació important: només regula la transmissió del deute de l'Estat contret amb altres Estats i organismes internacionals. No recull, per tant, la transmissió del deute de l'Estat amb persones privades (físiques o jurídiques); tot i que la pràctica contemporània sí que ho preveu.

L'instrument que sí que està plenament en vigor és la Convenció de Viena de 1969 sobre el Dret dels tractats internacionals. Tant aquesta com la de 1983 estableixen l'obligació de solució pacífica de controvèrsies. Però en tots dos casos, es tracta d'una obligació de comportament, no de resultat. És a dir, tot i que ha d'imperar el principi de la bona fe (art. 2 de la Carta de les Nacions Unides), no hi ha obligació jurídica d'arribar a un acord. I, per tant, mentre no hi hagi acord, no es pot fer efectiva la transmissió de drets i deures entre l'Estat predecessor i l'Estat successor⁸.

Finalment, i per al cas que ens ocupa, són d'especial rellevància les disposicions de la Convenció de Viena de 1969 relatives a l'anul·labilitat dels tractats contingudes en els articles 40 a 53. Més endavant s'analitzen les implicacions d'una negociació sobre el repartiment d'actius i passius amb anterioritat a la data efectiva de la secessió, i una negociació amb posterioritat a la data efectiva de la secessió. De moment, podem avançar que en el primer cas (negociació abans de la secessió), totes les negociacions relatives al repartiment de béns i deutes, atribució de la nacionalitat, etc., s'haurien d'emmarcar en el règim jurídic i polític espanyol, llevat que les parts acordessin ubicar-les dins del marc

⁸ S'anomena Estat successor als Estats que succeeixen, bé voluntàriament bé per manament de l'ordenament jurídic internacional, un tercer Estat (Estat predecessor) en un cas de successions d'Estats.

internacional. En el segon cas (negociació després de la secessió), la successió d'Estats s'hauria de conduir necessàriament en el marc internacional i de conformitat amb el Dret Internacional Públic. Així, les negociacions entre les parts haurien de respondre als principis i normes d'aquest ordenament i, per tant, l'acord final hauria de tenir consideració de tractat internacional. És en aquest context que l'esmentada Convenció de Viena de 1969, que precisament regula la conclusió de tractats internacionals, pren rellevància. A més, cal considerar que la conclusió d'un tractat bilateral té com a conseqüència jurídica el reconeixement d'Estats. Amb la conclusió d'un acord bilateral regit pel Dret Internacional, Espanya estaria reconeixent la independència de Catalunya. I al seu torn, Catalunya estaria reconeixent la continuïtat de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol.

A aquests instruments jurídics encara s'hi hauria d'afegir la pràctica internacional contemporània, sorgida dels nombrosos casos de successió d'Estats que han tingut lloc en el nostre entorn durant les últimes dues dècades.

Finalment, a més dels principis estructurals del Dret Internacional continguts a l'article 2 de la Carta de les Nacions Unides, també s'hauran de seguir els principis generals del Dret propis dels ordenaments interns dels Estats del nostre entorn, la doctrina internacionalista majoritària (emanada tant de la *International Law Association* com de l'*Institut de Droit International*) així com la jurisprudència internacional. Tots ells constitueixen les fonts del Dret Internacional segons l'article 38 de l'Estatut del Tribunal Internacional de Justícia de l'Haia, encara que els dos últims casos (doctrina i jurisprudència) tenen consideració de «fonts auxiliars». És a dir, normalment la seva aplicació té caràcter supletori i, per tant, s'aplicarien davant la manca d'una norma específica d'obligat compliment o en cas de conflicte entre normes. En aquest sentit cal destacar la resolució *Guiding principles relating the succession of States in respect to property and debts* adoptada el 2001 per l'*Institut de Droit International* en la seva sessió de Vancouver. La importància d'aquest document radica en el fet que la doctrina hi recull la pràctica internacional dels anys noranta, derivada dels diferents casos de successió d'Estats que varen tenir lloc a l'Europa central i oriental. I, per tant, a la pràctica, consolida moltes de les disposicions de la Convenció de Viena de 1983.

La qüestió de la jerarquia de les fonts serà fonamental durant les negociacions, ja que determinarà el poder de negociació de cada una de les parts, i permetrà legitimar les seves respectives pretensions sobre les de la part contrària. És a dir, una pretensió política o econòmica fonamentada en una font de Dret internacional públic jeràrquicament superior,

hauria de prevaler sobre una altra pretensió, igualment legítima, però fonamentada en una font de Dret jeràrquicament inferior. De la mateixa manera, en cas de conflicte, les normes específiques prevalen sobre les genèriques i, les més recents, sobre les anteriors.

2.2. Doctrines

Tradicionalment s'han desenvolupat dues doctrines contraposades sobre la transmissió dels drets i obligacions de l'Estat predecessor a l'Estat successor: la doctrina de la «taula rasa» (*clean slate*) i la doctrina de la successió universal basada en el principi de continuïtat. La primera sosté que no hi pot haver transferència de drets i obligacions entre l'Estat predecessor i l'Estat successor, sense el consentiment d'aquest últim. Prevaldria, doncs, la seva voluntat. Així, els Estats de recent independència naixerien lliures de les obligacions concretes per l'Estat predecessor, tant en l'àmbit de les seves relacions internacionals (tractats) com en l'àmbit estrictament financer (deutes). Aquesta doctrina va sorgir al segle XIX, considerant que les obligacions dels Estats naixien de la seva pròpia sobirania. I per tant, sosté que els nous Estats són lliures d'assumir obligacions i compromisos amb tercers. L'aplicació d'aquesta doctrina té dues conseqüències pràctiques: a) la impossibilitat de transmissió del deute de l'Estat predecessor al successor, i b) la impossibilitat de transmissió directa dels tractats internacionals a l'Estat successor, cosa que inclouria la pertinença a les organitzacions internacionals. A la pràctica, l'aplicació d'aquesta doctrina s'ha limitat als casos de descolonització. I de fet, ja es va aplicar en el cas del deute de Cuba, el 1898, per pressions dels Estats Units. Tanmateix, actualment la pràctica internacional sobre la successió d'Estats ha desbordat l'àmbit de la descolonització. La doctrina de la taula rasa, no s'accepta en la resta de casos de successió d'Estats, com aquells en què hi ha una continuïtat territorial entre l'Estat predecessor i l'Estat successor.

Per la seva banda la doctrina de la successió universal, neix com a contraposició de l'anterior, i estableix la transmissió de drets i deures entre Estats. Amb això es vol donar una major seguretat jurídica a les relacions internacionals i als negocis jurídics internacionals. Tanmateix, s'ha de distingir entre Estat continuador⁹ i Estat successor. Es considera que el

⁹ S'anomena Estat continuador a l'Estat que en una successió d'Estats es proclama i és reconegut com a únic continuador de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor. És l'Estat que assumeix íntegrament els drets i les obligacions internacionals de l'Estat predecessor. L'únic que hereta el dret de pertinença a les organitzacions



primer manté la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, sempre que la successió d'Estats no suposi la seva dissolució; mentre que el segon substitueix la sobirania de l'Estat predecessor en el seu territori. La dissolució d'Estats i la secessió (pactada o no) responen a dos règims diferents en matèria de successió d'Estats. En aquest últim cas, la consideració d'Estat continuador de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, té implicacions tant en la transmissió del dret de continuar formant part de les organitzacions internacionals, com en la transmissió d'actius i passius. Per exemple, en el cas que l'Estat predecessor conservi la seva personalitat jurídica, l'Estat successor no tindria l'obligació d'assumir algunes partides de deute, com ara les que l'Estat predecessor tingui en particulars (lletres del tresor, bons de l'Estat...). En canvi, en la hipotètica extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, aquest deute també s'hauria d'incloure en el repartiment d'actius i passius.

Arribats a aquest punt es fa necessari assenyalar la relació existent entre la transmissió de deures (obligacions concretes voluntàriament mitjançant un tractat internacional) i els deutes d'Estat. Per tant, tant les negociacions sobre el repartiment del deute, com les negociacions sobre la pertinença de Catalunya a determinats organismes internacionals, estan entrecruades. En qualsevol cas, no sembla lògic que a un determinat cas es pugui aplicar simultàniament dues doctrines contraposades, una en matèria de deutes i l'altra en matèria de tractats internacionals i de pertinença a organitzacions internacionals.

2.3. Mecanismes i marc de les negociacions

En una primera aproximació es podria preveure les implicacions d'una negociació d'actius i passius prèvia a la data efectiva de la secessió, en contraposició a una negociació amb posterioritat a la data efectiva de la secessió. En el primer cas, les negociacions es conclourien dins del marc jurídic i polític espanyol, tret que les parts acordessin emprar el marc jurídic internacional, i el reconeixement de la secessió quedaria condicionada a la consecució d'un acord entre les parts. A més d'estabilitat política, la negociació d'actius i

internacionals del qual l'Estat predecessor en fos part i l'únic al qual es transfereixen tots els tractats internacionals de forma directa. Per exemple, la Federació Russa va ser considerada per la comunitat internacional com a única hereva i continuadora de la personalitat jurídica de l'extinta Unió Soviètica. Com a conseqüència, la Federació Russa va heretar totes les ambaixades i consolats de l'antiga URSS, així com la seva representació als organismes internacionals, entre els quals, el Consell de Seguretat de les Nacions Unides. Va requerir la conformitat de la resta d'Estats successors i de la comunitat internacional.



passius prèvia a la secessió dóna major seguretat jurídica al procés i neutralitzaria els possibles efectes que pogués tenir sobre els mercats internacionals. Aquest és l'exemple de la secessió d'Escòcia. En aquest cas el Regne Unit ja s'ha compromès a continuar assumint el deute de tot l'Estat, inclòs el deute regional d'Escòcia, mentre les dues parts no arribin a un acord sobre el seu repartiment.

En canvi, el repartiment d'actius i passius amb posterioritat a la data efectiva de la secessió pot generar certa desconfiança en els mercats internacionals. Tanmateix, les negociacions amb posterioritat a la secessió es podrien conduir mitjançant mediadors internacionals, i d'acord amb el Dret Internacional que regula la matèria.

Finalment, la conclusió d'un acord en matèria de repartiment de béns i deutes de l'Estat dins del marc internacional té alguns avantatges que també caldria valorar, com el fet que l'acord s'hauria de ratificar en un instrument convencional, de tal manera que tindria caràcter de tractat internacional. En primer lloc, això suposa que el seu incompliment generaria la responsabilitat internacional del causant. En segon lloc, suposaria l'anul·labilitat dels acords en cas d'amenaques i coaccions per part d'un dels dos estats tal com estableix la Convenció de Viena de 1969 sobre el Dret dels Tractats Internacionals.

Sigui com sigui, la via del marc jurídic internacional és la que se segueix en el present informe, per la previsible dificultat de poder negociar abans de la secessió i atès que la major part de les negociacions sobre el repartiment de béns i deutes en cas de successions d'Estat s'han produït en l'àmbit internacional.

D'acord amb els principis estructurals del Dret Internacional, continguts a l'article 2 de la Carta de les Nacions Unides, que obliguen a la solució pacífica de controvèrsies, la Convenció de Viena de 1983 estableix diferents instruments a fi que les parts puguin fer efectiva la transmissió de béns i deutes en cas de successió d'Estats. La mateixa Convenció dóna un termini de sis mesos a fi que les parts puguin establir contactes i negociacions directes. Transcorregut aquest termini sense acord formal, qualsevol de les parts pot instar l'inici d'un procés de conciliació mitjançant la participació d'un tercer imparcial com a mediador. Normalment, es crea una comissió de conciliació i d'arbitratge independent, on també hi tenen representació els creditors de l'Estat predecessor. S'ha de tenir present que el deute de l'Estat no es pot transferir a un altre Estat sense el seu consentiment (ja que és una entitat sobirana); però tampoc sense el consentiment dels creditors (públics o privats) ja



que els deutes, avals i altres obligacions financeres responen a una relació personalíssima entre l'Estat predecessor i el creditor. Finalment, es podria iniciar un mecanisme jurisdiccional de solució pacífica de controvèrsies com l'arbitratge, davant el Tribunal Internacional de Justícia, sobre aquells àmbits de la negociació en els quals no s'hagi arribat a cap acord.

A la pràctica, les negociacions es resolen a diverses bandes entre: l'Estat predecessor, l'Estat successor, les autoritats monetàries internacionals (Fons Monetari Internacional, Banc Mundial), la Unió Europea, per exemple, a través del Banc Central Europeu, així com certs organismes que representen els interessos dels creditors. Aquests s'agrupen en els anomenats Club de París i Club de Londres, segons la naturalesa pública o privada dels crèdits.

Normalment, hi ha dos processos paral·lels de negociacions. El primer té lloc en el marc del Club de París. No es tracta d'una organització internacional, sinó d'un fòrum informal on hi ha representats els Estats creditors, a fi de renegociar amb els deutors les condicions del deute i del seu pagament. Les decisions es prenen per consens. Espanya hi té representació permanent. S'hi negocia el repartiment dels béns d'Estat i del deute públic i les condicions de la seva transmissió a l'Estat successor. El segon té lloc en el marc del Club de Londres. Com l'anterior, tampoc és una organització internacional, sinó un fòrum que reuneix les institucions financeres creditores del deute dels Estats. S'hi negocia la transmissió del deute públic amb entitats privades, principalment del sistema bancari.

La negociació respon a la lògica disjuntiva entre els interessos dels creditors (que volen: a) assegurar el cobrament del deute, i b) evitar l'augment de risc); les autoritats monetàries (que volen garantir la viabilitat econòmica dels dos Estats, reduint possibles riscos i impactes de la successió d'Estats en el sistema econòmic internacional); i els interessos contraposats dels Estats objecte de la successió. Tanmateix, la prioritat de tots ells ha de ser que les negociacions no alterin l'activitat econòmica quotidiana dels agents econòmics de cap de les parts.

Finalment, atesa la dimensió tant del deute públic com del deute privat espanyol, la intervenció *de facto* de l'economia espanyola per part del Banc Central Europeu i la seva repercussió sobre el sistema monetari europeu, caldria plantejar les negociacions sobre el repartiment del deute de l'Estat espanyol com una reestructuració completa del seu deute.



Tinguem en compte, que el deute de l'antiga Iugoslàvia, en el moment de la seva dissolució, era d'uns 16.000 milions d'euros, el de l'antiga URSS era d'uns 53.500 milions, mentre que el d'Espanya pot superar els 1.230.000 milions d'euros.

2.4. Principis jurídics

Tant la Convenció de Viena de 1983 com la pràctica internacional estableixen que els principis que han de prevaler en tota negociació en matèria de transmissió de béns i deutes de l'Estat són: la voluntat de les parts (ja al·ludit anteriorment), la proporcionalitat, l'equitat, la territorialitat, la transparència i la bona fe.

Principi de proporcionalitat

No existeix cap norma que estableixi amb precisió el concepte de proporcionalitat. Normalment es d'esperar que es prengui com a base el pes demogràfic del territori secessionat sobre el conjunt del territori de l'Estat matriu, ja que cal esperar que un repartiment equitatiu tingui en compte el pes demogràfic de cada territori, a fi de no endeutar més uns ciutadans que altres. En algunes ocasions en la pràctica internacional s'han usat també altres paràmetres com el seu pes econòmic en termes de producte interior brut del territori secessionat sobre el conjunt del PIB estatal. Hi ha també el criteri de tenir en compte el percentatge de la despesa i inversions del govern central al territori secessionat sobre el conjunt de tot l'Estat.

Com a criteri general, el principi de proporcionalitat només s'hauria d'aplicar sobre el deute no territorialitzable de l'Administració central de l'Estat. És a dir, sobre el deute comú de tots els espanyols.

Principi d'equitat

En aquest sentit, cal tenir present el principi d'equitat, que ens porta a la necessitat de mantenir la coherència entre la relació del repartiment de béns i del repartiment de deutes entre els dos Estats. Per tant, l'assumpció per part de Catalunya d'una part del deute no territorialitzable de l'Estat espanyol portaria com a contrapartida: a) la transmissió dels actius associats al deute que assumeixi Catalunya, i b) la transmissió d'una part equitativa dels

béns de l'Estat no territorialitzables. Més endavant s'analitza amb detall aquestes qüestions. De moment, només cal deixar constància de la relació existent entre la transmissió del deute i la transmissió dels actius de l'Estat predecessor al successor.

Principi de territorialitat

Amb tot això s'introdueix el principi de territorialitat. Tot i que s'analitza en més detall en el proper capítol, és convenient recordar que la territorialitat té diversos enfocaments: l'entitat territorial titular del deute i la finalitat territorial del deute. Així, l'Estat català hauria d'assumir el deute de la Generalitat de Catalunya i dels seus ajuntaments, però no hauria d'assumir deute d'entitats territorials alienes al seu territori. Com es veurà més endavant, la territorialitat també s'aplica als béns de l'Estat.

Principi de transparència

Finalment, el principi de transparència està contingut en el principi de bona fe. Aquest és un principi, contingut a l'article 2 de la Carta de les Nacions Unides, considerat per tota la doctrina com un principi estructural del Dret Internacional. Suposa l'acceptació del procés negociador, la voluntat d'arribar a un acord i el compromís de complir-lo. La vulneració de la bona fe podria ser motiu d'anul·labilitat dels acords als quals hagin arribat les parts, ja que està considerat com un il·lícit internacional.

2.5. Data efectiva de la successió d'Estats

Una de les primeres qüestions que s'haurà de resoldre és l'establiment de la data efectiva de la successió d'Estats, ja que és el punt que es pren com a referència per establir el repartiment de béns i deutes de l'Estat. És a dir, la successió d'Estats no afecta l'augment o la disminució dels béns i deutes de cada una de les parts, una vegada s'ha fet efectiva la successió d'Estats. Tanmateix, determinar-la pot ser una tasca de certa complexitat. La Convenció de Viena de 1978 no estableix cap criteri per determinar la data efectiva de la successió. Sí que estableix, en canvi, que la successió d'Estats suposa la substitució d'un Estat per un altre en les relacions internacionals d'un determinat territori.

En aquest sentit, la pràctica internacional contemporània ha estat molt diversa. Així, en

alguns casos, s'ha admès la data en la qual l'Estat predecessor deixa d'assumir funcions de sobirania en el territori de l'Estat secessionat. En altres, es va prendre la data de la proclamació de la independència com a data efectiva de la successió d'Estats (Croàcia, 8 d'octubre de 1991); la data d'adopció d'una nova constitució (Macedònia, 17 de novembre de 1991); o la data en què es varen fer públics els resultats del referèndum d'autodeterminació (Bòsnia, 2 març de 1992). En altres casos, es pot prendre com a data efectiva de la successió, aquella en la qual les autoritats del territori secessionat deixen de contribuir a les arques de l'Estat, o bé la data en què la independència del nou Estat és reconeguda formalment per l'Estat predecessor. En alguns casos més complexos, fins i tot es pot considerar que la successió d'Estats ocupa un cert període de temps. En qualsevol cas, la data de la successió efectiva s'ha d'adoptar per consens entre les parts i els mediadors.

3. Deute públic i obligacions de l'Estat

3.1. Definició de deute públic

Es poden establir diferents criteris per definir el deute públic. De fet, el Banc Central Europeu i el Fons Monetari Internacional utilitzen criteris diferents per determinar el deute públic dels Estats. Probablement, en cas de successió d'Estats no es pugui aplicar cap de les definicions establertes per les autoritats monetàries internacionals, com el Protocol de Dèficit Excessiu de la Unió Europea, ja que no tenen en compte tot el deute i obligacions de l'Estat.

Com ja s'ha comentat, la Convenció de Viena de 1983 només regula la transmissió del deute de l'Estat predecessor contret amb altres entitats de Dret internacional. En canvi a la pràctica s'adopta un sentit més ampli de deutes d'Estat. Així mateix, l'informe de l'Institut de Dret Internacional adoptat en la Convenció de Vancouver de 2001, inclou el deute amb particulars en la definició de deute públic (art. 22 de l'informe "*La succession d'États en matière de biens et de dettes publiques*" (Vancouver, 2001).

Per tant, el deute públic¹⁰ pot ser considerat com tot aquell deute contret per qualsevol autoritat pública davant de qualsevol persona pública o privada, física o jurídica. Aquí s'hauria de distingir entre el deute local i el del govern central. El primer és assumit per entitats públiques territorials, en el nostre cas, comunitats autònomes, diputacions i administracions municipals o locals, en l'àmbit de la seva autonomia financera; fins i tot, quan el govern central les avala. En canvi, el deute nacional fa referència al deute contret per les autoritats del govern central i pels seus organismes públics assumit a càrrec del tresor públic.

En principi, pel que fa a les entitats de l'Administració territorial, l'Estat català només hauria d'assumir el deute de la pròpia Generalitat de Catalunya, diputacions, consells comarcals, entitats metropolitanes i ajuntaments catalans.

En una primera aproximació, cal excloure els avals de l'Estat contrets per garantir el deute de les seves comunitats autònomes i altres organismes territorials, a l'hora de determinar quines són les partides del deute i de les obligacions de l'Estat espanyol parcialment transferibles a l'Estat català.

Una segona consideració permet classificar el deute de l'Administració central de l'Estat segons la seva finalitat. En aquest cas, es distingeix entre deute territorialitzable i deute no territorialitzable. El primer és atribuïble a un territori en concret, malgrat ser assumit pel govern central. El segon, és assumit pel mateix govern central en partides o serveis comuns a tots els ciutadans de l'Estat predecessor com, per exemple, el deute del Ministeri de Defensa.

Finalment, una tercera classificació porta a distingir entre deute pròpiament dit i obligacions. Les obligacions contractuals responen a l'àmbit de la relació entre l'Estat i altres entitats públiques o privades. En aquest últim cas, no hi hauria obligació de repartiment sense el consentiment de l'Estat successor i dels privats. En aquest sentit, els avals de l'*Instituto de Crédito Oficial* (ICO) es podrien transmetre a l'Estat català segons els mateixos criteris de finalitat territorial que serveixen per transferir el deute públic. És a dir, l'Estat català podria

¹⁰ El deute total del conjunt de les administracions públiques de l'Estat espanyol el primer trimestre de 2014 era de 989.925 milions € segons dades del Banc d'Espanya (*Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo*): <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1105.pdf> el que representa un 96,8% sobre el total del PIB: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf>

assumir els avals de l'ICO a empreses amb seu a Catalunya.

3.2. Deute territorialitzable

Es pot definir el deute territorialitzable com aquell deute contret pel govern central o per qualsevol dels seus organismes amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, per realitzar obres, serveis i inversions en un territori concret de l'Estat. En principi, el deute contret per l'Estat espanyol, per fer obres i inversions fora del territori de Catalunya no es pot transmetre a l'Estat català. Tot i que res impedeix arribar a un acord en contrari si a la vegada s'acorden contraprestacions polítiques o econòmiques, però en tot cas, aquesta seria una pràctica excepcional.

El cas del deute de l'Estat predecessor contret per fer inversions, obres i serveis en el territori de l'Estat successor té una major complexitat. En primer lloc, cal considerar que no es pot transmetre el cost total de les inversions realitzades pel govern central en el territori secessionat. Al cap i a la fi, mentre aquest formava part de l'Estat predecessor ja contribuïa al seu finançament. En segon lloc, tant la Convenció de Viena de 1983 com la doctrina estableixen la transmissió directa i sense contraprestacions dels béns d'Estat situats en el territori secessionat (infraestructures i xarxes públiques, edificis de l'Estat, etc.). Això, no obstant, és una norma que no sempre es té en compte fora de l'àmbit de la descolonització. Per tant, en el moment efectiu de la successió d'Estats, la qüestió és determinar si es pot transmetre el deute pendent de liquidar assumit per l'Estat espanyol per fer inversions a Catalunya. En aquest cas, l'Estat català podria acollir-se al principi de la transmissió de béns sense contraprestació. Però amb una excepció, ja que, en principi, l'Estat català hauria d'assumir les obligacions contractuals d'inversions públiques pendents d'executar o a mig executar en el seu territori, sempre amb el consentiment de les entitats encarregades d'executar-les¹¹.

En el nostre cas caldria considerar, a més, el dèficit d'inversions de l'Estat a Catalunya i el seu alt grau d'incompliment, així com la concentració de la despesa i les inversions de l'Estat a Madrid. Per això, s'hauran d'establir mecanismes de compensació durant les negociacions.

¹¹ Vegeu l'informe del CATN: "La successió d'ordenaments i Administracions".

Arribats a aquest punt, caldria distingir entre el deute contret per fer possible la inversió i el deute o les obligacions concretes per l'entitat gestora de cada infraestructura amb els seus proveïdors i empleats. En el primer cas, s'ha de considerar que el deute associat a aquestes inversions només és atribuïble a l'Estat predecessor, malgrat que el deute a proveïdors i les obligacions contractuals associades a la gestió i l'explotació de cada infraestructura sí que podrien ser atribuïbles a l'Estat successor.

Una vegada hem distingit entre deute territorialitzable i deute no territorialitzable, hem de tornar a fer una segona subdivisió per analitzar el primer cas. El deute territorialitzable destinat al territori de l'Estat successor es pot dividir en dues subcategories. La primera està integrada per aquell deute contret per fer inversions en un territori concret (en aquest cas, Catalunya) però, en benefici de tot l'Estat. La segona és el deute contret per fer inversions en un territori concret en benefici exclusiu d'aquest mateix territori i dels seus ciutadans.

En la primera categoria, l'òptim, des de la perspectiva de l'Estat successor, seria la transmissió d'aquella part equitativa del deute pendent en el moment de la successió d'Estats, d'acord amb el benefici territorialitzable de cada infraestructura. I això, s'hauria d'analitzar i acordar cas per cas. En la segona categoria, l'òptim seria la transmissió íntegra del deute pendent contret per l'Estat predecessor per fer una determinada inversió que beneficia exclusivament al territori secessionat. Aquesta anàlisi pot tenir un caràcter recíproc. Pot donar-se també el cas que algunes inversions de l'Estat realitzades fora de Catalunya tinguin un cert benefici sobre el territori o població catalans.

3.3. Deute no territorialitzable

El deute no territorialitzable de l'Administració central de l'Estat és tot aquell que no es pot atribuir a un territori en concret. És aquell deute destinat a satisfer les necessitats dels serveis generals de l'Estat; és a dir, aquell deute contret per donar serveis comuns a tots els ciutadans espanyols, com per exemple, el deute dels ministeris de Defensa, Afers Exteriors, Justícia, etc. Tanmateix, prèviament a les negociacions sobre el seu repartiment, caldrà valorar cas per cas, per tal de definir quines partides poden ser considerades deute territorialitzable i quines no als efectes de l'estratègia negociadora.

En principi, el deute no territorialitzable s'ha de repartir de forma proporcional entre ambdues

entitats ja que és comú a tots els ciutadans. Caldrà, doncs, negociar prèviament el criteri de proporcionalitat. Com s'ha dit abans, el criteri demogràfic és el que reparteix de forma més equitativa les càrregues entre els ciutadans dels dos territoris. Així mateix, aquest pot ser ponderat per elements de pes econòmic o de participació en despesa i inversió prèvia de l'Estat, com s'ha indicat més amunt, fet que configuraria resultats de tipus més intermedi. La utilització d'aquests o d'altres criteris¹² dependria del resultat del pertinent procés de negociació.

La proporcionalitat no afecta al deute de l'Estat en el seu conjunt, sinó únicament aquelles partides de deute no territorialitzable de l'Administració central de l'Estat. A més, cal considerar que la mateixa proporcionalitat hauria de servir per designar la transmissió de béns no territorialitzables al nou Estat català.

En efecte, el repartiment del deute no territorialitzable té diverses contrapartides. En primer lloc, la transferència de l'Estat predecessor a l'Estat successor dels béns i serveis vinculats al deute que assumeixi aquest últim. Així, si el deute del Ministeri de Defensa fos de 36.000 milions d'euros, i s'acordés que Catalunya hauria d'assumir-ne un 16% (uns 5.760 milions), l'Estat espanyol hauria de transferir a Catalunya tots els actius associats al deute i obligacions que Catalunya assumís. No seria lícit que Espanya transferís a Catalunya un deute contret per adquirir certs béns, i que alhora es negués a transferir aquests béns a l'Estat Català, o que es transferissin béns obsolets a canvi d'assumir les obligacions contractuals del nou arsenal militar. En cas que l'Estat espanyol no volgués transferir alguns dels seus actius (i mentre no faci efectiva la seva transferència) l'Estat català no tindria cap obligació d'assumir el seu deute o l'obligació corresponent. En el cas del deute de defensa i d'altres partides sensibles, és molt possible que sigui així. En el supòsit que l'Estat espanyol no volgués transferir a Catalunya els actius del seu arsenal militar associats al deute que assumís l'Estat català, aquest podria desvincular-se del deute del Ministeri de Defensa. Això mateix és aplicable al deute de la resta de ministeris i entitats públiques de l'Estat.

Arribats a aquest punt, la qüestió és si seria possible que l'Estat espanyol intentés compensar la manca de transmissió de deute del Ministeri de Defensa amb altres partides

¹² Es pot demostrar que el total del sector públic consolidat a Catalunya (central, autonòmic i local) ha tingut històricament superàvit. Per tant, no ha contribuït a l'endeutament públic estatal. Des d'aquest punt de vista, Catalunya no hauria d'assumir una part d'aquest deute.

de deute i obligacions d'altres ministeris. Això dependrà de la negociació. Però si es dóna el cas, Catalunya s'hi podria negar. Tanmateix, en cas que les seves pretensions no poguessin ser satisfetes, caldria valorar-ne possibles contraprestacions polítiques i/o econòmiques, ja que Catalunya estaria assumint deute que en principi no li correspondria.

En segon lloc, a més de la transferència dels béns associats al deute assumit per l'Estat català, l'Estat espanyol hauria de transferir a Catalunya una part proporcional dels seus béns i actius no territorialitzables, seguint el mateix criteri de proporcionalitat que s'hagi acordat per repartir el deute. Per tant, a la pràctica és previsible que la relació d'equitat entre la transmissió de béns i deutes de l'Estat prevalgui sobre qualsevol altra consideració.

S'ha posat com a exemple el deute del Ministeri de Defensa, en primer lloc, per ser un dels deutes no territorialitzables més importants. I, en segon lloc, perquè el valor dels actius militats i de material de doble ús que Espanya hauria de transmetre a Catalunya és també molt significatiu. Tant, que fins i tot, va superar les expectatives dels negociadors eslovens, davant del repartiment dels béns i els deutes de l'exèrcit iugoslau. Un altre cas paradigmàtic va ser el de la dissolució de l'antiga Unió Soviètica. Després de llargues negociacions, la majoria dels Estats sorgits de la seva dissolució varen acordar les proporcions corresponents als béns i deutes de l'Estat aplicables a cadascun d'ells. Això no obstant, la Federació Russa va desestimar transferir gran part del deute de l'antiga Unió Soviètica, precisament perquè el valor dels actius que també havia de transferir era molt superior al valor del propi deute públic.

3.4. Deute de l'Estat contret amb organitzacions internacionals

Aquest punt dependrà, en bona mesura, de l'aplicació d'una de les dues doctrines explicades anteriorment, la doctrina de la taula rasa o la de la successió universal.

Tot i que cap norma de Dret Internacional regula amb precisió la transmissió de deutes de l'Estat predecessor amb organitzacions internacionals, en principi no hi hauria la possibilitat de transmetre aquest deute a l'Estat català, almenys fins que aquest sigui considerat part de l'organització com a membre de ple dret. A més, caldria considerar la possibilitat de distingir entre admissions directes d'aquelles organitzacions a les quals Catalunya haurà de superar



el procés d'admissió com a Estat *ex foro*. En el primer cas, es podria aplicar un criteri de proporcionalitat a fi que l'Estat català hagués d'assumir part del deute de l'Estat espanyol a una determinada organització. En el segon cas, si els territoris espanyols no secessionats són considerats únics hereus i continuadors de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol i, com a tal, es garanteix la seva permanència a l'organització de què es tracti, hauria de ser l'Estat espanyol qui assumís íntegrament el seu deute en cada organització. Així doncs, seria perfectament legítim que Catalunya exigís l'aplicació del principi de taula rasa en aquest supòsit concret fins a la integració a l'organització.

Aquestes consideracions sobre el deute es podrien fer extensibles a les obligacions, és a dir, a les aportacions de cada Estat a cadascuna de les organitzacions internacionals. Així, mentre l'Estat català no sigui considerat membre de ple dret d'una determinada organització internacional no estaria obligat a contribuir-hi financerament.

3.5. Deute entre el govern central i la Generalitat de Catalunya

Una de les partides del deute de l'Estat predecessor que es podria incloure en les negociacions és la contreta pel govern central amb la Generalitat de Catalunya. A data d'octubre de 2013 segons xifres de la Generalitat, es pot xifrar en uns 9.375 milions d'euros¹³.

En l'escenari que l'Estat espanyol no complexi els seus compromisos financers i d'inversions amb Catalunya, especialment una vegada iniciat el procés de secessió, bé sigui com a mesura de compulsió econòmica, bé sigui com a resultat de la seva situació econòmica, l'Estat català podria estar legitimat per exigir la reducció del deute de l'Estat espanyol que hagi d'assumir com a conseqüència de la successió d'Estats, en una quantitat equivalent.

A més, Catalunya podria exigir compensacions econòmiques per l'incompliment dels compromisos financers i d'inversions. Aquesta pràctica està perfectament reconeguda per la jurisprudència internacional. El seu recurs es remunta a la sentència del Tribunal d'Arbitratge

¹³ Vegeu "La deslleialtat de l'Estat respecte de Catalunya. Balanç de situació", document elaborat pel Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya amb data 15 d'octubre de 2013.

de la Societat de Nacions, sobre la indemnització reclamada per Rússia a l'Imperi Otomà en virtut de l'acord preliminar de la Pau de Sant Estefano de 1878 i del Tractat de Constantinoble de 1879: «Els deutes en diners, líquids i exigibles produeixen un interès a títol d'indemnització». I de fet, si el govern central aplica a la Generalitat de Catalunya un interès pels préstecs que li atorga, sembla lògic que una vegada esdevingui Estat, Catalunya es pugui acollir a la pràctica internacional sobre la matèria.

Això també és aplicable al cas dels possibles deutes i obligacions contrets per Catalunya en les seves relacions amb l'Estat espanyol, com la concessió de crèdits i altres línies de finançament autonòmic com el Fons de Liquiditat Autonòmica.

3.6. Deute de l'Estat contret amb proveïdors

En principi, cada Estat hauria d'assumir el deute de les corporacions (RTVE, ADIF, AENA...) contret amb proveïdors, de forma equitativa a l'assumpció dels seus títols i actius. De fet, el deute a proveïdors està molt lligat als actius que les corporacions públiques tenen en cada territori. En cas que els actius d'aquestes entitats en el territori de l'Estat successor es segreguessin de la casa matriu, hauria de ser la casa matriu la que continués assumint aquest deute, mentre no s'arribés a un acord en contrari.

3.7. Avals i garanties de l'Estat

Inclou diverses partides com el rescat al sistema bancari o les garanties i avals com els concedits per l'*Instituto de Crédito Oficial* (ICO). Tècnicament s'haurien de considerar com a deute no territorialitzable. Però, en principi, les obligacions i deutes de l'Estat contrets amb particulars no han estat objecte de regulació pel Dret Internacional. Tanmateix, no són objecte de transmissió, almenys sense el consentiment de l'Estat successor i del creditor privat, ja que responen a una relació personal entre l'Estat espanyol i un tercer.

En la mesura que la successió no extingiria la personalitat jurídica de l'Estat espanyol, tampoc serien objecte de transmissió sense el consentiment de l'Estat successor: a)

l'anomenat dèficit tarifari contret amb les empreses de subministrament elèctric¹⁴, b) el deute de la Seguretat Social contret amb particulars, i c) el rescat de les empreses concessionàries d'autopistes de Madrid. Qualsevol acord en contrari hauria d'anar acompanyat de contrapartides. Tanmateix, dependrà de la discrecionalitat de les parts i de la seva capacitat negociadora.

3.8. Emissió de deute públic

Cap instrument jurídic internacional regula la seva transmissió en cas de successió d'Estats. Tanmateix, l'emissió de deute públic és nominativa i la seva adquisició respon a una relació personalíssima entre l'Estat i el particular. Per tant, en principi, cada Estat haurà d'assumir l'emissió del seu propi deute. I per tant, en cas de secessió sense dissolució de l'Estat predecessor, aquest deute no es podria transferir a l'Estat successor sense el seu consentiment i el consentiment del titular del dret. Tot i així, es pot negociar i arribar a un acord diferent ja que predomina la voluntat de les parts.

3.9. Altres deutes i obligacions amb particulars

Comprèn nombrosos compromisos de l'Estat i els seus organismes amb particulars, fruit de la resolució de concursos públics, processos administratius, beques, subvencions, sentències judicials, etc. Caldria valorar cada categoria, però, com en el cas anterior, la secessió d'una part del territori d'un Estat suposa l'extinció de les obligacions de l'Estat predecessor i la seva substitució per l'Estat successor.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, un dels punts més importants que caldrà negociar és la determinació de la data efectiva de la independència.

Una altra categoria de compromisos financers amb particulars, són tots aquells que deriven de sentències judicials en les quals l'Estat o algun organisme públic hagi estat condemnat a

¹⁴ Vegeu l'informe del CATN: "L'abastament d'aigua i energia".

satisfereix algun tipus de compensació pecuniària encara que sigui com a responsable civil subsidiari¹⁵.

4. Béns i drets de l'Estat

4.1. Conceptualització

Com en el cas del deute, es pot distingir entre béns territorialitzables i béns no territorialitzables. Els béns no territorialitzables són aquells béns públics comuns a tots els espanyols amb independència de la seva ubicació física. Entre molts altres, són béns no territorialitzables: les reserves de l'Estat en metalls preciosos, euros i altres divises; els comptes corrents; els actius financers; els títols i accions d'empreses privades, corporacions públiques empresarials, fundacions, patrimoni nacional o, fins i tot, la posició creditícia d'Espanya davant de tercers països o entitats de Dret Internacional Públic.

Els béns mobles (vehicles, trens, avions d'Estat, etc.) s'acostumen a transferir a l'Estat del territori on fan el seu servei. Es tracta de garantir la continuïtat dels serveis públics en ambdós Estats. En principi, hauria de ser una transferència automàtica i efectiva des del moment de la successió d'Estats. Això no obstant, en alguns casos (Eslovàquia, Eslovènia...) les autoritats del territori secessionat varen haver d'establir un cert control sobre alguns béns mobles (trens i avions) a fi d'assegurar-se que es trobaven en territori nacional en el moment efectiu de la independència.

4.2. Béns territorialitzables

En principi, tots els béns públics situats en el territori secessionat passen a l'Estat successor, de forma directa i sense contraprestacions, tal com estableix l'article 2.2.a de la Convenció de Viena de 1978. Tot i que la Convenció no ho especifica, això inclou tota mena d'actius i béns d'Estat com edificis, serveis i corporacions públiques.

¹⁵ Vegeu l'informe del CATN: "El poder judicial i l'Administració de justícia".

Una categoria específica de béns territorialitzables són els béns militars i el material de doble ús de la defensa de l'Estat. Tot i que són béns mobles i, per tant, ubicats en un territori concret, tenen una funció general; i, per tant, haurien de ser considerats béns comuns a tots els espanyols. Així, el seu repartiment hauria de ser proporcional. Cal considerar que en alguns casos (antiga Unió Soviètica) part de l'arsenal militar s'ha considerat béns territorialitzables i, per tant, són transmesos a un Estat o un altre en funció de la seva ubicació. Si aquest fos el cas acordat entre Catalunya i Espanya, caldria considerar el progressiu replegament de l'exèrcit espanyol a Catalunya. Tradicionalment, l'Estat espanyol ha situat els seus principals actius militars fora de Catalunya. Però en les últimes dues dècades, a més, s'ha produït un replegament de bona part del material militar situat a Catalunya, amb el tancament de nombrosos quarters militars.

Finalment, una part important dels béns mobles no són territorialitzables, perquè estan destinats a serveis de l'Administració central de l'Estat i, per tant, són comuns a tots els ciutadans espanyols. En aquest cas, les parts han d'acordar el seu repartiment o en el seu defecte, una compensació, la valoració de la qual s'hauria d'acordar.

4.3. Béns no territorialitzables

Bàsicament es correspon amb els béns i recursos dels organismes comuns a tots els espanyols (reserves del Banc d'Espanya, comptes corrents, títols d'empreses públiques i privades...). Convindria fer-ne una relació. En principi, s'haurien de transmetre en la mateixa proporció que es determini per a la transmissió del deute públic no territorialitzable, tal i com estableix el principi d'equitat descrit a l'inici d'aquest informe. En cas contrari, es podrien exigir altres contraprestacions.

Dins d'aquesta categoria inclouríem els vaixells i aeronaus de l'Estat, ja que normalment el seu ús no es circumscriu a un territori concret. En canvi, els trens ferrocarrils, urbans i subterranis haurien de ser considerats com a béns territorialitzables, ja que fan un servei a un determinat territori de l'Estat en el sentit que estableix l'article 2.2.b de la Convenció de Viena de 1983. En cas que es produís un desequilibri en el seu repartiment o en la seva obsolescència fruit de la prioritització arbitrària de les inversions de l'Estat en determinats

territoris, es podrien valorar possibles compensacions¹⁶.

4.4. Concentració de béns públics per efecte de la capitalitat

En ocasions, es dona una desproporcionada concentració de béns i serveis públics en el territori que circumval·la la capital de l'Estat predecessor. En tal cas, part de la doctrina defensa que es poden exigir compensacions, per la concentració de béns immobles; malgrat que, en principi, s'haurien de repartir segons el criteri de territorialitat.

Aquest cas es va imposar en el repartiment del deute de l'antiga Txecoslovàquia. Txèquia va haver d'acceptar establir un principi de proporcionalitat per repartir el deute de l'antiga Txecoslovàquia basant-se en un criteri poblacional, precisament per compensar a Eslovàquia per la manca de béns públics en comparació amb Txèquia, on es situava la capital de l'Estat predecessor. En aquest cas, el Fons Monetari Internacional va optar per establir un criteri diversificat, segons la partida del deute i segons la categoria de cada actiu de l'Estat.

En el cas d'Espanya, a la concentració de béns públics a Madrid, cal afegir el compliment d'execució de les inversions públiques sobre el total pressupostat, així com l'efecte de la centrifugació de la despesa pública executada a Madrid.

4.5. Béns extraterritorials

En aquesta categoria s'inclouen tant els béns públics situats en el territori de tercers Estats¹⁷

¹⁶ Condicions acordades entre les parts per condicionar la transferència de certs actius i passius entre els Estats. Les compensacions poden ser de naturalesa econòmica (monetària o no), però també política i territorial, sempre que no siguin contràries a les normes de *ius cogens* internacional. En aquest sentit existeix una casuística molt àmplia ja que predomina la voluntat de les parts i cada successió d'Estat és diferent l'una de l'altra.

¹⁷ S'anomena tercer Estat a tots aquells Estats que no prenen part en una determinada successió d'Estats. Com a membres de la comunitat internacional, el seu reconeixement ratifica la successió d'Estats, tant pel que fa a la creació d'un nou Estat (Estat successor) com pel que fa a la continuïtat de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor. Antigament, el Dret Internacional clàssic considerava que el reconeixement d'Estats era un acte jurídic i preceptiu. Tenia un efecte constitutiu sobre el nou Estat. És a dir, l'Estat de recent independència naixia



(ambaixades, consolats, seus d'institucions i organismes públics, bases militars i científiques, plataformes petrolieres i altres estructures situades en alta mar, etc.) com els béns situats en l'espai ultraterrestre com, per exemple satèl·lits artificials o instal·lacions espacials.

En cas de dissolució de l'Estat predecessor, tots aquests béns s'han de repartir de forma equitativa entre els seus Estats successors. Per a uns, l'Estat continuador de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor és l'únic que té dret a assumir la titularitat d'aquests béns. Aquest és l'exemple de la Federació Russa, que, en declarar-se hereva, continuadora i successora de la personalitat jurídica de l'antiga Unió Soviètica, va heretar la xarxa d'ambaixades i consolats, així com les instal·lacions espacials, alhora que va poder mantenir la seva condició de membre permanent del Consell de Seguretat de les Nacions Unides i de la resta d'organismes internacionals.

Tot i així, part de la doctrina considera que, encara que no es produeixi una dissolució d'Estats amb extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, els béns extraterritorials s'han de repartir equitativament entre els Estats successors. En qualsevol cas, el repartiment ha de comptar amb l'acord favorable de l'Estat on es situï el bé de l'Estat predecessor objecte de transmissió a l'Estat successor. S'ha de tenir en compte que l'establiment de relacions diplomàtiques té com a conseqüència el reconeixement d'Estats, i aquest només depèn de la discrecionalitat política de cada Estat.

També caldrà considerar altres béns situats a l'exterior, com satèl·lits artificials de titularitat pública d'organismes estatals o bases científiques i militars. Pel que fa als satèl·lits, s'haurà de distingir entre els de titularitat pública i els de titularitat privada o mixta. I, entre els primers, aquells que siguin propietat de l'Estat espanyol d'aquells que siguin fruit de la cooperació científica entre diversos Estats i organismes internacionals.

En efecte, alguns dels satèl·lits (HELIOS) responen a programes de cooperació internacional (MUSIS). En aquests casos concrets, la qüestió es podria enfocar des de l'àmbit de la successió d'Estats en matèria de tractats internacionals continguda en la Convenció de Viena de 1978. En ser programes de cooperació tècnica, científica i militar continguts en un

del reconeixement internacional. Actualment, la major part de la doctrina considera el reconeixement internacional com un acte polític, no obligatori i, per tant, subjecte a la discrecionalitat política dels Estats. A més, ja no té efectes constitutius, sinó simplement declaratius d'una situació existent i de la voluntat de tractar la nova entitat en el marc de l'ordenament jurídic internacional. Al no ser un acte ni jurídic ni preceptiu, cada Estat pot tenir una política de reconeixement pròpia.

tractat no constitutiu d'una organització internacional, es podria considerar la transmissió dels tractats a l'Estat català mitjançant una notificació de successió adreçada a l'Estat dipositari del text original. En altres ocasions, la instal·lació de satèl·lits artificials i bases científiques respon a convenis privats entre entitats públiques i/o privades, com universitats. En tal cas, s'hauria de vetllar perquè la successió d'Estats no afectés els seus drets i deures.

En el cas d'enginyers espacials propietat de l'Estat espanyol, s'hauria de tractar la qüestió des del punt de vista de la transmissió dels béns extraterritorials de l'Estat. I, per tant, quedaria subjecte a la negociació entre ambdós Estats. En principi, davant d'una secessió amb extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor, cap dels seus Estats successors tindria més drets que els altres sobre els béns extraterritorials. En canvi, la secessió sense extinció de la personalitat jurídica de l'Estat predecessor dóna un gran avantatge de negociació al seu continuador, perquè és qui hereta de forma directa i automàtica tots els béns extraterritorials de l'Estat predecessor (ambaixades, consolats, oficines de turisme, oficines de promoció turística...). Aquest és, el cas de la Federació Russa, al·ludit anteriorment. En qualsevol cas, es podria pactar una gestió conjunta d'alguns d'aquests béns extraterritorials, com ara bases científiques, bases militars i enginyers espacials.

Aquesta última consideració també podria ser aplicable al cas d'ambaixades, mitjançant les figures de l'acreditació múltiple i l'acreditació plural. Aquestes figures permeten que una mateixa ambaixada pugui representar dos o més Estats acreditats davant d'un únic Estat acreditant (l'Estat del territori). Això no obstant, cal considerar que és necessària l'aprovació d'aquest últim, que al seu torn i en reciprocitat, només estaria obligat a instal·lar una única ambaixada comuna per a Catalunya i per a Espanya. Tanmateix, els Estats són poc partidaris d'aquesta opció. Són figures que s'apliquen de forma excepcional, no com a norma general en les relacions entre dos Estats. A més, per a Catalunya comportaria haver d'assumir part del cost del seu manteniment sense que a Barcelona hi hagués una representació internacional equivalent.

Actualment, Espanya disposa de diverses bases científiques a l'Antàrtida (Juan Carlos I i Gabriel de Castilla), la primera gestionada pel *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* i la segona per l'Estat Major de l'Exèrcit. En principi, tot i que no hi ha una norma específica que ho reguli, podrien ser objecte de repartiment com a béns d'Estat comuns a tots els espanyols. Això no obstant, en aquest cas sí que es podria considerar la gestió conjunta d'aquests espais i el repartiment dels possibles beneficis que generin el lloguer de



les seves instal·lacions a equips d'investigació. A més, cal considerar que part de les seves activitats de recerca es circumscriuen a programes internacionals d'investigació inclosos en convenis de cooperació científica. En tal cas, la participació de Catalunya en aquests programes s'hauria de fer seguint les normes sobre la transmissió de tractats internacionals establertes a la Convenció de Viena de 1978. En aquest mateix sentit, la participació d'entitats públiques (universitats) o privades catalanes no hauria de quedar afectada per la successió d'Estats.

En principi, tractant-se d'una secessió sense extinció de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol, la independència de Catalunya no tindria per què afectar la titularitat i la gestió de les bases militars de l'exèrcit espanyol situades a l'estranger. Tanmateix, és una qüestió que dependrà de la voluntat de les parts. En cas que s'acordi el seu repartiment, seria necessari l'acord de l'Estat titular de la sobirania territorial.

4.6. Liquiditat de l'Estat

Inclouria comptes corrents i altres instruments financers. Actualment, l'Estat espanyol disposa de 4.823 comptes corrents en diferents entitats bancàries de tot el món: 423 en el propi Banc d'Espanya, 3.163 en entitats del sistema bancari espanyol i 1.237 en entitats estrangeres. Tot i que dependrà de l'organisme titular i de la seva finalitat, en principi, es podrien considerar actius d'Estat no territorialitzables. Per tant, s'haurien de transmetre segons el criteri de proporcionalitat i de forma equitativa amb la transmissió del deute no territorialitzable de l'Estat. Tot i així, alguns comptes corrents d'entitats públiques pertanyen a organismes de l'Administració pública territorial, com les diputacions provincials. Una opció seria considerar-los actius territorialitzables, ja que depenen d'una entitat pública territorial i estan adscrits a unes necessitats lligades a un determinat territori. Tanmateix, essent molt estrictes, només els comptes corrents d'entitats territorials nodrits amb recursos provinents de la seva pròpia capacitat de recaptació es podrien considerar actius territorialitzables. Només és una qüestió d'oportunitat política que s'haurà de negociar, perquè en molts casos els comptes corrents de les administracions territorials es poden nodrir al mateix temps, de la seva pròpia capacitat recaptatòria i de les transferències de l'Administració central de l'Estat.

4.7. Posició creditora de l'Estat

La posició d'Espanya com a creditor internacional davant de tercers països també pot ser objecte de repartiment davant d'una successió d'Estats. És a dir, les parts es podrien repartir el deute públic contret per altres subjectes de Dret Internacional amb Espanya. En aquest cas es consideraria un actiu no territorialitzable ja que és un dret financer.

Es tracta d'un dret exercit per l'Estat predecessor sobre el deute sobirà de tercers Estats o d'altres entitats de Dret Internacional Públic. Quan es tracta d'un deute entre administracions públiques es pot procedir al seu repartiment, sempre que hi hagi consens entre les tres parts implicades. En principi, es podria optar pel mateix criteri de proporcionalitat que serveixi per determinar el repartiment del deute no territorialitzable de l'Estat¹⁸. En aquest cas s'haurà d'acompanyar d'anàlisis sobre el risc de cada Estat. En cas de no arribar a un acord, es podrien exigir compensacions de valor equiparable.

Aquest epígraf és important perquè podria esdevenir un instrument per afavorir el reconeixement internacional de Catalunya per part de certs Estats que hi puguin mostrar les seves reticències.

En el cas del deute contret per particulars residents a l'estranger amb l'Estat espanyol, caldria tenir en compte la finalitat del deute i l'assumpció de les obligacions que aquest comporta per al creditor.

4.8. Deute tributari¹⁹

El deute tributari comprèn el deute de les persones físiques o jurídiques amb la hisenda pública espanyola contret amb anterioritat a la data efectiva de la secessió. La secessió d'una part del territori espanyol comporta la substitució de la seva sobirania per la sobirania de l'Estat successor i l'aparició d'una nova jurisdicció aliena a l'espanyola. Aquesta situació es resoldria d'acord amb el que es va exposar en l'informe del CATN sobre l'Administració

¹⁸ No és més que una posició política, adoptada en virtut del principi d'equitat entre repartiment de béns i deutes que estableix la Convenció de Viena de 1983 amb caràcter general.

¹⁹ Vegeu apartat 4.1. del capítol V de l'informe del CATN: "L'Administració tributària de Catalunya".

tributària de Catalunya.

4.9. Fons de Reserva de la Seguretat Social²⁰

Si el sistema de la Seguretat Social espanyola respongués a un règim de capitalització, cada Estat hauria d'assumir una part de les pensions dels seus jubilats en funció dels anys cotitzats per a cada un d'ells. Al tractar-se d'un règim de repartiment, l'Estat català tindria plena legitimitat per exigir la contribució dels catalans al Fons de Reserva de la Seguretat Social, seguint el principi de contribució històrica, o d'una quantitat equivalent en el supòsit que l'Estat espanyol l'hagi utilitzat per adquirir el seu propi deute públic.

4.10. Béns públics de recent privatització

Entre altres, inclou els ingressos derivats de: a) les privatitzacions d'empreses i serveis públics de l'Estat, i b) la venda de patrimoni públic amb la finalitat d'amortitzar part del deute de l'Estat. La privatització de béns públics pot ser considerada una pràctica il·legítima quan: a) es produeixi en un moment immediatament anterior a la secessió per evitar el seu repartiment amb els Estats successors; i b) la privatització de béns públics de l'Estat hagi afavorit de forma desigual els inversors dels Estats successors. En aquests casos, l'Estat successor més perjudicat podria exigir compensacions.

5. Patrimoni històric, artístic i cultural

5.1. Arxius de l'Estat

La transmissió de béns d'Estat en casos de successió d'Estats, també inclou arxius, béns culturals i patrimoni nacional. En principi, l'Estat predecessor ha de transferir als Estats

²⁰ Vegeu l'informe del CATN: "La Seguretat Social catalana".



successors²¹: a) els arxius que els siguin propis, b) els que facin referència explícita al seu territori, història o població, c) els que siguin necessaris per al bon funcionament de les seves institucions i serveis públics, o d) aquells arxius i fons documentals l'autoria dels quals correspongui a un connacional de l'Estat successor. Això inclou tota mena de bases de dades d'hisenda sobre contribuents, censos electorals, registre civil, registre de penats, arxius hospitalaris, policials, de la Seguretat Social, de trànsit, fons documentals, arxius històrics, expedients oberts pendents de resolució administrativa, etc. En principi, la transmissió d'arxius ha de ser sense contraprestació²². Tanmateix, en casos en què les parts determinin que els arxius transferibles són necessaris o fan referència als dos Estats, s'acordarà la seva reproducció. En tal cas, els arxius originals s'han de transmetre a l'Estat als quals facin referència, mentre que l'Estat predecessor té dret a conservar-ne una còpia. Els casos en els quals no quedi clara la pertinença a un Estat o altre segons els criteris anteriorment enumerats, s'hauran d'acordar entre les parts. Mentre no hi hagi acord, l'Estat on es trobin situats és responsable de la seva custòdia.

5.2. Béns culturals i patrimoni nacional

La distribució del patrimoni nacional també és negociada. Tanmateix, en principi, la successió d'Estats només afecta béns de titularitat estatal, no els béns de col·leccions privades o els béns de l'Església. En principi, tampoc afecta als béns de tercers estats situats en el territori de l'Estat predecessor.

En qualsevol cas, les parts estan obligades a garantir la seva conservació fins que es faci efectiva la seva transmissió.

En primer lloc, s'hauria de distingir entre béns mobles i béns immobles. Aquests últims es transmeten a l'Estat on es trobin situats de forma directa i sense contraprestació.

D'acord amb les disposicions dels articles 28.7, 30.3 i 30.4 de la Convenció de Viena de 1983, en principi, la transmissió dels béns culturals i del patrimoni nacional s'hauria de regir per l'aportació històrica de cada territori a l'Estat predecessor. Però, com en el cas dels

²¹ Part tercera, articles 19 a 26 de la Convenció de Viena de 1983.

²² Article 23 de la Convenció de Viena de 1983.

arxius d'Estat, també es poden aplicar altres criteris, com l'origen de l'autor o la seva referència més explícita. També se n'exclou aquells que, tot i ser de titularitat pública, estiguin a la venda o en subhasta, excepte aquells que s'hagin posat en subhasta durant el procés de secessió amb la finalitat d'impedir-ne la seva transmissió a l'Estat successor. En aquest cas, la càrrega de la prova la tindria l'Estat successor.

També és important assenyalar que la transmissió afecta a tots els béns amb independència del seu grau de protecció: béns d'interès cultural, béns mobles inventariats i la resta del patrimoni històric espanyol, que inclou tots els béns mobles i immobles d'interès artístic, històric, paleontològic, arqueològic, etnogràfic, científic i tècnic, per als quals no existeix un inventari general.

Finalment, una casuística que sí que regula el Dret Internacional és el cas d'obres anònimes o d'autors d'origen desconegut. En aquest cas, en principi s'hauria d'aplicar un criteri de proporcionalitat i d'equitat segons els pes demogràfic de cada Estat successor i segons el percentatge de deute no territorialitzable que cada un d'ells assumeixi. En principi s'hauria de tractar com un actiu no territorialitzable i, per tant, comú a tots els espanyols.

5.3. Altres consideracions

Encara que té menys relleu, les diferents categories d'actius històrics, juntament amb l'arsenal militar, són considerats com a actius estratègics en tota negociació sobre repartiment de béns i deutes de l'Estat. La Federació Russa, per exemple, va decidir fer-se càrrec íntegrament del deute de l'antiga Unió Soviètica, a l'adonar-se les seves autoritats que el valor dels béns artístics i militars soviètics era molt superior al del propi deute de l'Estat.

Un altre cas paradigmàtic va ser el de l'antiga Iugoslàvia. Atès l'alt grau de conflictivitat i la manca de previsió i d'experiència dels negociadors, les autoritats d'alguns Estats successors no varen fer valer els seus drets sobre els seus propis béns històrics, custodiats per museus i institucions culturals de Belgrad.

6. Recursos naturals

6.1. Recursos hidrogràfics

Tal com desenvolupa l'informe del CATN sobre els recursos hídrics de Catalunya, convé distingir, en primer lloc, entre els cursos d'aigua fronterers i cursos d'aigua successius, tot i que la seva gestió planteja problemàtiques semblants derivades del seu aprofitament: navegació, reg, pesca, consum urbà, producció elèctrica, subministraments i altres usos industrials, etc. Per altra banda, la Convenció sobre el Dret dels cursos d'aigua internacionals per a finalitats diferents de la navegació (1977) estableix, malgrat que encara no està en vigor, que el concepte de curs d'aigua internacional inclou «tot el sistema d'aigua de la superfície i subterrànies que constitueixen un conjunt unitari per raó de la seva interrelació física».

Bàsicament, el Dret Internacional estableix la igualtat de tracte dels Estats riberencs i la gestió conjunta dels recursos. La gestió conjunta té les seves arrels convencionals en l'Acta final del Congrés de Viena de 1815. I ha estat recollida per la jurisprudència del Tribunal Permanent de Justícia Internacional de la Societat de Nacions en l'afer de la jurisdicció territorial de la Comissió del Riu Oder (1929) que defineix la gestió d'aquests recursos com una «comunitat d'interessos». Així mateix, una sentència arbitral sobre l'afer del Llac Llanós (1957) a la Cerdanya francesa, exonera les parts de la participació equitativa en els usos dels Estats riberencs d'un curs d'aigua internacional i estableix les obligacions de l'Estat que es troba en el curs superior del curs d'aigua vers l'Estat que es troba en el curs inferior.

Per tant, cap de les parts pot reclamar la sobirania en exclusiva dels recursos hidràulics i energètics compartits. Tanmateix, cal aclarir que la gestió conjunta no afecta a la part de la conca hidrogràfica del territori secessionat, sinó a tota la conca hidrogràfica dels cursos d'aigua compartits (com seria el cas del riu Ebre).

La gestió conjunta pot fer-se efectiva mitjançant la creació de comissions fluvials bilaterals. Les comissions fluvials no són considerades organitzacions internacionals i, per tant, no són subjectes de Dret Internacional. Són instruments de cooperació intergovernamental que segueixen el model de les comissions fluvials del Danubi i del Rin, creades mitjançant l'acta

final del Congrés de Viena, el 1815 i, el Tractat de París de 1856, respectivament.

6.2. Altres recursos

Finalment, s'ha de considerar que l'Estat successor hereta automàticament i sense contraprestacions tots els drets sobirans sobre els espais de sobirania marítima: aigües interiors, mar territorial, zona econòmica exclusiva, fons marins, etc., així com sobre l'espai aeri i l'espai radioelèctric adjacent en el pla vertical. Això suposa heretar igualment, les obligacions que l'Estat titular de la sobirania territorial tingui sobre aquests espais segons la Convenció sobre Dret Marítim de Montego Bay, de 1982.

L'adquisició de la sobirania territorial d'aquests espais té ramificacions en l'àmbit de la successió d'Estats aplicat als tractats internacionals, ja que l'Estat espanyol ha signat tractats que donen certs drets a les naus de tercers Estats. En aquest cas, se segueixen les normes de Dret Internacional relatives a la successió dels tractats internacionals. És a dir, serien d'aplicació les disposicions de les quatre Convencions de Ginebra (1954) i de la Convenció de Montego Bay (1982) sobre Dret Marítim, pel que fa als espais de sobirania marítima.

En l'àmbit de la navegació aèria, l'Estat català estaria obligat a garantir les cinc llibertats aèries contingues en la Convenció de Chicago de 1944 i aquelles que s'hagin adoptat amb posterioritat en l'àmbit de l'Organització de l'Aviació Civil Internacional.

Pel que fa a l'espai radioelèctric, com a qualsevol espai de sobirania la seva transmissió és directa, automàtica i sense contraprestacions. Aquesta és una qüestió d'especial importància, ja que comporta poder exercir el control sobre les transmissions dels mitjans de comunicació entre els Estats successors.

7. Béns i deutes privats

La Convenció de Viena de 1983 responia en gran part a les necessitats i situacions produïdes com a conseqüència de la descolonització. En aquest context, es va establir el



principi de plena sobirania dels Estats sobre els seus recursos. Aquest principi va permetre que els Estats de recent independència es poguessin desvincular de les obligacions concretes per la seva metròpoli amb persones físiques o jurídiques en relació amb els seus propis recursos. És a dir, es considera que els Estats de recent independència no estan obligats a mantenir les concessions i el règim d'exploració dels seus recursos establerts per l'antiga metròpoli. L'aplicació d'aquest principi suposa bé la renegociació de les condicions de la seva explotació, bé la seva nacionalització.

Tanmateix, aquest principi no està tan àmpliament acceptat per la doctrina fora de l'àmbit de la descolonització. Normalment, fora de l'àmbit de la descolonització s'imposa la transmissió de les obligacions contractuals entre l'Estat predecessor i entitats privades sobre la concessió i explotació dels recursos de l'Estat successor.

8. Resum i conclusions

Aquest informe analitza diversos aspectes de la successió d'Estats en matèria de béns i deutes. És a dir, estudia els aspectes més rellevants de la transmissió dels béns i deutes de l'Estat espanyol en cas de secessió de Catalunya. La seva finalitat no és establir la quantificació numèrica del valor dels béns i deutes de l'Estat espanyol que puguin ser transmesos a l'Estat català, sinó els criteris aplicables a l'hora de determinar els béns i deutes que caldria transmetre i els que haurien de presidir l'operació de transmissió d'aquest àmbit específic de la successió d'Estats i la seva aplicació al cas de Catalunya.

Al llarg de l'informe s'aborda la independència de Catalunya partint del supòsit que aquesta es plantegés per la comunitat internacional com un cas de secessió sense extinció de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol.

8.1. El marc jurídic

- La Comissió de Dret Internacional de les Nacions Unides ha estat l'encarregada d'elaborar diversos projectes de codificació relacionats amb la successió d'Estats. Tanmateix, només dos d'ells han estat adoptats per l'Assemblea de les Nacions Unides com a tractats internacionals de codificació. El primer, la Convenció de Viena de 1978 sobre successió d'Estats en matèria de tractats internacionals i, el segon, la Convenció de Viena de 1983 sobre el repartiment de béns, deutes i arxius d'Estat en cas de successió d'Estats. Tècnicament, només la primera d'aquestes ha entrat en vigor. Però, atès l'escàs nombre de ratificacions obtingudes, la seva força jurídica és discutida per la majoria de la doctrina. Per la seva banda, la Convenció de Viena de 1983, que regula el repartiment de béns i deutes de l'Estat, no ha entrat en vigor.
- La no-vigència de la Convenció de Viena de 1983 no impedeix que les parts implicades en una determinada controvèrsia no puguin acordar voluntàriament la seva aplicació (total o parcial) per resoldre el seu cas concret o bé que la prenguin com a model de referència. Cal tenir present que les dissolucions de les antigues Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia han contribuït a consolidar, a la pràctica, algunes de les normes d'aquesta convenció.



- La major part de les seves normes tenen caràcter dispositiu; és a dir, no són d'obligat compliment i, per tant, admeten acord en contrari. De fet, en casos de successió d'Estats predomina la voluntat de les parts. D'aquesta manera les disposicions de la Convenció de Viena de 1983 poden ser d'aplicació en totes aquelles matèries en què no s'hagi arribat a un acord.
- El marc jurídic de la successió d'Estats també inclou la resolució *Guiding principles relating the succession of States in respect to property and debts* adoptada el 2001 per l'Institut de Droit International en la seva sessió de Vancouver. La importància d'aquest document radica en el fet que la doctrina hi recull la pràctica internacional dels anys noranta, derivada dels diferents casos de successió d'Estats que varen tenir lloc a l'Europa central i oriental. I, per tant, a la pràctica, consolida moltes de les disposicions de la Convenció de Viena de 1983.

8.2. Doctrines

- Cal mencionar dues doctrines contraposades sobre la transmissió dels drets i obligacions de l'Estat predecessor a l'Estat successor: la doctrina de la taula rasa (*clean slate*) i la doctrina de la successió universal basada en el principi de continuïtat. La primera sosté que no hi pot haver transferència de drets i obligacions entre l'Estat predecessor i l'Estat successor, sense el consentiment d'aquest últim. L'aplicació d'aquesta doctrina té dues conseqüències pràctiques: a) la impossibilitat de transmissió del deute de l'Estat predecessor al successor, i b) la impossibilitat de transmissió directa dels tractats internacionals a l'Estat successor, cosa que inclouria la pertinença a les organitzacions internacionals.
- La doctrina de la successió universal neix com a contraposició de l'anterior, i estableix la transmissió de drets i deures entre Estats. Amb això es vol donar una major seguretat jurídica a les relacions internacionals i als negocis jurídics internacionals.

8.3. Mecanismes i marc de les negociacions

- En una primera aproximació es podria preveure les implicacions d'una negociació d'actius i passius prèvia a la data efectiva de la secessió, en contraposició a una negociació amb posterioritat a la data efectiva de la secessió. En el primer cas, les negociacions es conclourien dins del marc jurídic i polític espanyol, llevat que les parts acordessin emprar el marc jurídic internacional, i el reconeixement de la secessió quedaria condicionat a la consecució d'un acord entre les parts. A més d'estabilitat política, la negociació d'actius i passius prèvia a la secessió, dona major seguretat jurídica al procés i neutralitzaria els possibles efectes que pogués tenir sobre els mercats internacionals.
- El repartiment d'actius i passius amb posterioritat a la data efectiva de la secessió pot generar certa desconfiança en els mercats internacionals. Tanmateix, les negociacions amb posterioritat a la secessió es podrien conduir mitjançant mediadors internacionals, i d'acord amb el Dret Internacional que regula la matèria. La conclusió d'un acord en matèria de repartiment de béns i deutes de l'Estat dins del marc internacional té alguns avantatges que també caldria valorar, com el fet que l'acord s'hauria de ratificar en un instrument convencional, de tal manera que tindria caràcter de tractat internacional. En primer lloc, això suposa que el seu incompliment generaria la responsabilitat internacional del causant. En segon lloc, suposaria l'anul·labilitat dels acords en cas d'amenaques i coaccions per part d'un dels dos estats tal i com estableix la Convenció de Viena de 1969 sobre el Dret dels Tractats Internacionals.
- La via del marc jurídic internacional és la que se segueix en el present informe, per la previsible dificultat de poder negociar abans de la secessió i atès que la major part de les negociacions sobre el repartiment de béns i deutes en cas de successions d'Estat s'han produït en l'àmbit internacional.
- A la pràctica, les negociacions es resolen a diverses bandes entre: l'Estat predecessor, l'Estat successor, les autoritats monetàries internacionals (Fons Monetari Internacional, Banc Mundial), la Unió Europea, per exemple, a través del Banc Central Europeu, així com certs organismes que representen els interessos

dels creditors. Aquests s'agrupen en els anomenats Club de París i Club de Londres, segons la naturalesa pública o privada dels crèdits.

- Normalment, hi ha dos processos paral·lels de negociacions. El primer té lloc en el marc del Club de París. No es tracta d'una organització internacional, sinó d'un fòrum informal on hi ha representats els Estats creditors, a fi de renegociar amb els deutors les condicions del deute i del seu pagament. Les decisions es prenen per consens. El segon, té lloc en el marc del Club de Londres. Com l'anterior, tampoc és una organització internacional, sinó un fòrum que reuneix les institucions financeres creditores del deute dels Estats. S'hi negocia la transmissió del deute públic amb entitats privades, principalment del sistema bancari.

8.4. Principis jurídics

- **Principi de proporcionalitat:** Un repartiment equitatiu pot prendre com a base el pes demogràfic del territori secessionat sobre el conjunt del territori de l'Estat matriu, a fi de no endeutar més uns ciutadans que altres. En la pràctica internacional s'han usat també altres paràmetres com el pes econòmic en termes de producte interior brut del territori secessionat sobre el conjunt del PIB estatal. Hi ha també el criteri de tenir en compte el percentatge de la despesa i inversions del govern central al territori secessionat sobre el conjunt de tot l'Estat.
- **Principi d'equitat:** Porta a la necessitat de mantenir la coherència entre la relació del repartiment de béns i del repartiment de deutes entre els dos Estats. Per tant, l'assumpció per part de Catalunya d'una part del deute de l'Estat espanyol portaria com a contrapartida: a) la transmissió dels actius associats al deute que assumeixi Catalunya, i b) la transmissió d'una part equitativa dels béns de l'Estat no territorialitzables.
- **Principi de territorialitat:** L'Estat català hauria d'assumir el deute de la Generalitat de Catalunya i dels seus ajuntaments, però no hauria d'assumir deute d'entitats territorials alienes al seu territori.
- **Principi de transparència:** Aquest és un principi, contingut a l'article 2 de la Carta de

les Nacions Unides, considerat per tota la doctrina com un principi estructural del Dret Internacional. Suposa l'acceptació del procés negociador, la voluntat d'arribar a un acord i el compromís de complir-lo.

8.5. Data efectiva de la successió d'Estats

- La Convenció de Viena de 1983 no estableix cap criteri per determinar la data efectiva de la successió. La pràctica internacional contemporània ha estat molt diversa. Així, en alguns casos, s'ha admès la data en la qual l'Estat predecessor deixa d'assumir funcions de sobirania en el territori de l'Estat secessionat. En altres, es va prendre la data de la proclamació de la independència com a data efectiva de la successió; la data d'adopció d'una nova constitució; o la data en que es varen fer públics els resultats del referèndum d'autodeterminació (Bòsnia, 2 març de 1992). En altres casos, es pot prendre com a data efectiva de la successió, aquella en què les autoritats del territori secessionat deixen de contribuir a les arque de l'Estat, o bé la data en que la independència del nou Estat és reconeguda formalment per l'Estat predecessor. En alguns casos més complexos, fins i tot es pot considerar que la successió d'Estats ocupa un cert període de temps. En qualsevol cas, la data de la successió efectiva, s'ha d'adoptar per consens entre les parts i els mediadors.

8.6. Deute públic i obligacions de l'Estat

- Es pot considerar deute públic tot aquell deute contret per qualsevol autoritat pública davant de qualsevol persona pública o privada, física o jurídica. S'ha de distingir entre el deute local i el del govern central.
- Pel que fa a les entitats de l'Administració territorial, l'Estat català només hauria d'assumir el deute de la pròpia Generalitat de Catalunya, diputacions, consells comarcals, entitats metropolitanes i ajuntaments catalans.
- El deute públic del govern central es pot dividir en territorialitzable i no territorialitzable. És deute territorialitzable el contret pel govern central o per qualsevol

dels seus organismes amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, per realitzar obres, serveis i inversions en un territori concret de l'Estat. En principi, el deute territorialitzable contret per l'Estat espanyol per fer obres i inversions fora del territori de Catalunya no es pot transmetre a l'Estat català.

- També caldria distingir entre el deute contret per fer possible la inversió i el deute o les obligacions contretes per l'entitat gestora de cada infraestructura amb els seus proveïdors i empleats. En el primer cas, s'ha de considerar que el deute associat a aquestes inversions només és atribuïble a l'Estat predecessor, malgrat que el deute a proveïdors i les obligacions contractuals associades a la gestió i l'explotació de cada infraestructura sí que podrien ser atribuïbles a l'Estat successor.
- El deute no territorialitzable és tot aquell que no es pot atribuir a un territori en concret. És aquell deute destinat a satisfer les necessitats dels serveis generals de l'Estat; és a dir, aquell deute contret per donar serveis comuns a tots els ciutadans espanyols, com per exemple, el deute dels ministeris de Defensa, Afers Exteriors, Justícia, etc.
- En el cas del deute no territorialitzable, caldrà, doncs, negociar prèviament el criteri de proporcionalitat. Com s'ha dit abans, el criteri demogràfic és el que reparteix de forma més equitativa les càrregues entre els ciutadans dels dos territoris. Així mateix, aquest pot ser ponderat per elements de pes econòmic o de participació en despesa i inversió prèvia de l'Estat. Per tant, la proporcionalitat no afecta el deute de l'Estat en el seu conjunt, sinó únicament a aquelles partides de deute no territorialitzable de l'Administració central de l'Estat.
- El repartiment del deute no territorialitzable té diverses contrapartides. En primer lloc, la transferència de l'Estat predecessor a l'Estat successor dels béns i serveis vinculats al deute que assumeixi aquest últim. En cas que l'Estat espanyol no volgués transferir alguns dels seus actius (i mentre no faci efectiva la seva transferència) l'Estat català no tindria cap obligació d'assumir el seu deute o l'obligació corresponent. En segon lloc, a més de la transferència dels béns associats al deute assumit per l'Estat català, l'Estat espanyol hauria de transferir a Catalunya una part proporcional dels seus béns i actius no territorialitzables, seguint el mateix criteri de proporcionalitat que s'hagi acordat per repartir el deute.

- Pel que fa a la transmissió de deutes de l'Estat predecessor amb organitzacions internacionals, i malgrat que cap norma del Dret Internacional ho regula, en principi no hi hauria la possibilitat de transmetre aquest deute a l'Estat català, al menys fins que aquest sigui considerat part de l'organització com a membre de ple dret. A més caldria considerar la possibilitat de distingir entre admissió directa d'aquelles organitzacions a les quals Catalunya haurà de superar el procés d'admissió com Estat *ex foro*. En el primer cas, es podria aplicar un criteri de proporcionalitat a fi que l'Estat català hagués d'assumir part del deute de l'Estat espanyol a una determinada organització. En el segon cas, si els territoris espanyols no secessionats són considerats únics hereus i continuadors de la personalitat jurídica de l'Estat espanyol, hauria de ser l'Estat espanyol qui assumís íntegrament el seu deute en cada organització.
- Una altra de les partides del deute de l'Estat predecessor que es podria incloure en les negociacions és la contreta pel govern central amb la Generalitat de Catalunya. En l'escenari que l'Estat espanyol no compleixi els seus compromisos financers i d'inversions amb Catalunya, especialment una vegada iniciat el procés de secessió, bé sigui com a mesura de compulsió econòmica, bé sigui com a resultat de la seva situació econòmica, l'Estat català podria estar legitimat per exigir la reducció del deute de l'Estat espanyol que hagi d'assumir com a conseqüència de la successió d'Estats, en una quantitat equivalent.
- Pel que fa al deute amb proveïdors, en principi, cada Estat hauria d'assumir el deute de les corporacions (RTVE, ADIF, AENA...) contret amb proveïdors, de forma equitativa a l'assumpció dels seus títols i actius.

8.7. Béns i drets de l'Estat

- Com en el cas del deute, es pot distingir entre béns territorialitzables i béns no territorialitzables. Pel que fa als primers cal dir que tots els béns públics situats en el territori secessionat passen a l'Estat successor, de forma directa i sense contraprestacions, tal i com estableix l'article 2.2.a de la Convenció de Viena de 1983. Tot i que la Convenció no ho especifica, això inclou tota mena d'actius i béns

d'Estat com edificis, serveis i corporacions públics.

- Els béns no territorialitzables es corresponen amb els béns i recursos dels organismes comuns a tots els espanyols (reserves del Banc d'Espanya, comptes corrents, títols d'empreses públiques i privades, patrimoni nacional...). En principi, s'haurien de transmetre en la mateixa proporció que es determini per a la transmissió del deute públic no territorialitzable, tal com estableix el principi d'equitat descrit a l'inici d'aquest informe. En cas contrari, es podrien exigir altres contraprestacions.
- Els béns extraterritorials inclouen tant els béns públics situats en el territori de tercers Estats (ambaixades, consolats, seus d'institucions i organismes públics, bases militars i científiques, plataformes petrolieres i altres estructures situades en alta mar, etc.) com els béns situats en l'espai ultraterrestre, com per exemple, satèl·lits artificials o instal·lacions espacials. Part de la doctrina considera que els béns extraterritorials s'han de repartir equitativament entre l'Estat predecessor i l'Estat successor. En qualsevol cas, el repartiment ha de comptar amb l'acord favorable de l'Estat on es situï el bé de l'Estat predecessor objecte de transmissió a l'Estat successor.
- Els comptes corrents i altres instruments financers (actualment, l'Estat espanyol disposa de 4.823 comptes corrents en diferents entitats bancàries de tot el món: 423 en el propi Banc d'Espanya, 3.163 en entitats del sistema bancari espanyol i 1.237 en entitats estrangeres) es podrien considerar com a actius d'Estat no territorialitzables. Per tant, s'haurien de transmetre segons el criteri de proporcionalitat i de forma equitativa amb la transmissió del deute no territorialitzable de l'Estat. Tot i així, alguns comptes corrents d'entitats públiques pertanyen a organismes de l'Administració pública territorial, com les diputacions provincials, els quals es podrien considerar territorialitzables, ja que depenen d'una entitat pública territorial i estan adscrits a unes necessitats lligades a un determinat territori.
- La posició d'Espanya com a creditor internacional davant de tercers països també pot ser objecte de repartiment davant d'una successió d'Estats. És a dir, les parts es podrien repartir el deute públic contret per altres subjectes de Dret Internacional amb Espanya. En aquest cas es consideraria un actiu no territorialitzable ja que és un dret financer. Així mateix, es podria optar pel mateix criteri de proporcionalitat que serveixi

per determinar el repartiment del deute no territorialitzable de l'Estat.

8.8. Patrimoni històric, artístic i cultural

- La transmissió de béns d'Estat en casos de successió d'Estats, també inclou arxius, béns culturals i patrimoni nacional. En principi, l'Estat predecessor ha de transferir als Estats successors: a) els arxius que els siguin propis, b) els que facin referència explícita al seu territori, història o població, c) els que siguin necessaris per al bon funcionament de les seves institucions i serveis públics, o d) aquells arxius i fons documentals l'autoria dels quals correspongui a un connacional de l'Estat successor. Això inclou, tota mena de bases de dades d'hisenda sobre contribuents, censos electorals, registre civil, registre de penats, arxius hospitalaris, policials, de la Seguretat Social, de trànsit, fons documentals, arxius històrics, expedients oberts pendents de resolució administrativa, etc. En principi, la transmissió d'arxius ha de ser sense contraprestació.
- La distribució del patrimoni nacional també és negociada. Afecta béns d'interès cultural, béns mobles inventariats i la resta del patrimoni històric espanyol, que inclou tots els béns mobles i immobles d'interès artístic, històric, paleontològic, arqueològic, etnogràfic, científic i tècnic, per als quals no existeix un inventari general. D'acord amb les disposicions dels articles 28.7, 30.3 i 30.4 de la Convenció de Viena de 1983, en principi, la transmissió dels béns culturals i del patrimoni nacional s'hauria de regir per l'aportació històrica de cada territori a l'Estat predecessor. Però, com en el cas dels arxius d'Estat també es poden aplicar altres criteris com l'origen de l'autor o la seva referència més explícita.

8.9. Recursos naturals

- En el cas dels recursos hidrogràfics, convé distingir entre els cursos d'aigua fronterers i cursos d'aigua successius. Cap de les parts pot reclamar la sobirania en exclusiva dels recursos hidràulics i energètics compartits. Tanmateix, cal aclarir que la gestió conjunta no afecta la part de la conca hidrogràfica del territori secessionat,

sinó a tota la conca hidrogràfica dels cursos d'aigua compartits (com seria el cas del riu Ebre). La gestió conjunta pot fer-se efectiva mitjançant la creació de comissions fluvials bilaterals.

- L'Estat successor hereta automàticament i sense contraprestacions tots els drets sobirans sobre els espais de sobirania marítima: aigües interiors, mar territorial, zona econòmica exclusiva, fons marins, etc., així com sobre l'espai aeri i l'espai radioelèctric adjacent en el pla vertical. Això suposa heretar igualment les obligacions que l'Estat titular de la sobirania territorial tingui sobre aquests espais segons la Convenció sobre Dret Marítim de Montego Bay, de 1982.

8.10. Béns i deutes privats

- Normalment, fora de l'àmbit de la descolonització s'imposa la transmissió de les obligacions contractuals entre l'Estat predecessor i entitats privades sobre la concessió i explotació dels recursos de l'Estat successor.

Aquest informe sobre *La distribució d'actius i passius* ha estat elaborat pel Consell Assessor per a la Transició Nacional, que està integrat per:

Carles Viver i Pi-Sunyer
President

Núria Bosch i Roca
Vicepresidenta

Enoch Albertí i Rovira

Germà Bel i Queralt

Carles Boix i Serra

Salvador Cardús i Ros

Àngel Castiñeira i Fernández

Francina Esteve i García

Joan Font i Fabregó

Rafael Grasa i Hernández

Pilar Rahola i Martínez

Josep Maria Reniu i Vilamala

Ferran Requejo i Coll

Joan Vintró i Castells

Víctor Cullell i Comellas

Secretari

