

## CRONICA

---



# BALANCE DE CINCO AÑOS DE APLICACIÓN DEL ESTATUTO PARTICULAR DE Córcega (1982-1987)

Claude Olivesi

Responsable de enseñanza de Derecho público  
en la Universidad de Córcega

Habiendo definido en un primer tiempo por la aprobación de la Ley, de 2 de marzo de 1982 (n. 82/213), sobre Derechos y libertades de los municipios, los departamentos, las regiones, el marco general de la descentralización que instituye, por su artículo 59, la región como nueva colectividad territorial de pleno ejercicio, el Parlamento iba a dotar a Córcega de un estatuto particular. Éste se articula sobre dos ejes legislativos: la Ley, de 2 de marzo de 1982 (n. 82/214), en lo relativo a la organización administrativa de la región corsa, y la Ley, de 30 de julio de ese mismo año (Ley n. 82/659), en lo relativo a las competencias.

Este estatuto particular resulta de dos evoluciones paralelas: la primera, de orden general, afecta a la lenta maduración de la idea de colectividad territorial regional; la segunda ilustra la voluntad reciente del legislador de tomar institucionalmente en consideración la especificidad de la isla de Córcega.

1) Si bien originariamente el artículo 72 de la Constitución enumera las colectividades territoriales de la República (municipios, departamentos, territorios de ultramar) que la constituyen, éste reconoce al legislador la posibilidad de crear por ley «cualquier otra colectividad territorial».

Tres fechas pueden ilustrar esta lenta maduración de la idea regional:

- El 14 de marzo de 1964, el Decreto (n. 64/251), relativo «a la organización de los servicios del Estado en las circunscripciones de actuaciones regionales» (CAR), dará su verdadera dimensión a las veintiuna CAR creadas por los decretos de 1959 y 1960. Se afirma de este modo la vocación económica de las regiones, así como la de relevo entre el poder central y el nivel departamental. Pero la CAR es una circunscripción administrativa del Estado y no una colectividad territorial;
- El general De Gaulle intentó una nueva etapa con el proyecto de ley referendario de 1969. Éste preveía la creación de veintiuna regiones y colectividades territoriales destinadas a «contribuir al desarrollo económico, social y cultural, así como al acondicionamiento del territorio». Asociando una reforma de la composición del Senado, el proyecto debía ser rechazado el 27 de abril de 1969 por una mayoría de sufragios negativos (el 53,17 %), y comportar la marcha del general De Gaulle;
- Con más prudencia, su sucesor, Georges Pompidou, hizo avanzar la reforma regional con la Ley, de 5 de julio de 1972, que convierte a la CAR en un establecimiento público regional (EPR) administrado por un Consejo regional y, a título consultivo, por un Comité económico regional. El primero, compuesto por miembros electos departamentales designados por los consejos generales, diputados y senado-

res, constituye la asamblea deliberante en la que el representante del Estado ejerce el poder de decisión. El segundo agrupa a las organizaciones socioprofesionales y asiste a título consultivo al primero. Durante el decenio que marca la existencia del EPR (1972-1982) la idea de creación de una colectividad territorial regional hará su camino. En 1980 los parlamentarios socialistas entregan una proposición de ley en términos idénticos a la Asamblea Nacional y al Senado que presenta las premisas de la Ley de 2 de marzo de 1982. Como indica J. M. Pontier, los parlamentarios socialistas consideran que «hablar de descentralización e ignorar la región es no cambiar nada de la centralización»... «Invirtiendo la objeción tradicional presentada contra la región piensan que la autonomía regional, lejos de atentar contra la unidad nacional, será, al contrario, la fuente de su renovación...»<sup>1</sup>

La descentralización será considerada por las fuerzas políticas salidas de la alternancia de 1981 como uno de los grandes proyectos del septenio. Si bien se aportaron modificaciones a la proposición de ley de 1980, especialmente sobre las competencias transferidas, lo esencial servirá de referencia a la Ley de 2 de marzo de 1982, que define el marco general de la descentralización.

2) Paralelamente, y desde el principio de la V República, en Córcega se han desarrollado numerosas reivindicaciones centradas en cuestiones de desarrollo económico, de afirmación de una identidad cultural específica, e incluso contestaciones políticas que culminaron durante la década de los setenta.

La insularidad ha hecho de Córcega una encrucijada y un objeto de rivalidades de poderes en el Mediterráneo, en la cual se han sucedido a lo largo de la historia numerosas potencias europeas. El alejamiento del continente y el relieve montañoso han forjado una mentalidad colectiva relativa a la uniformización y una cohesión particular marcada por el sello de una «civilización» comunitaria muy antigua.

La evolución de la organización administrativa de la isla hasta 1982 intentaba reflejar en parte esta especificidad, pero, como indican M. Bourjol y S. Bodard,<sup>2</sup> «en un contexto de centralización y de desconcentración».

Cuando, en 1960, se crean las veintiuna circunscripciones de actuación regional, Córcega queda vinculada a la circunscripción Provenza-Alpes-Costa Azul. A consecuencia del fracaso referendario de 1969 que preveía la constitución de Córcega en región monodepartamental, la isla se convirtió en circunscripción de actuación regional por el Decreto de 9 de enero de 1970. La Ley de 5 de julio de 1972 transforma la CAR de Córcega en establecimiento público regional monodepartamental administrado por un Consejo regional formado inicialmente por catorce miembros, que la Ley de 28 de diciembre de 1980 debía ampliar a veinte. Mientras tanto, otra ley (Ley de 15 de mayo de 1975) dividía la isla en los departamentos de Córcega del Sur y Alta Córcega.

El conjunto de estas reformas administrativas no iba a endeudar la idea de estatuto

---

1. J. M. Pontier: «La Région», pp. 1.701-1.752, en tomo II de *Collectivités Locales*, bajo la dirección de F. P. Benoit Dalloz. 1984.

2. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», pp. 210-211, en *Droit et libertés des Collectivités Territoriales*, col. *Droit de l'Administration Locale*. Masson, septiembre de 1984.

particular para la isla que aparece «en el más fuerte de los movimientos sociales que ha conocido Córcega en los años 1973-1974».<sup>3</sup>

Las leyes de 1982 que conceden un estatuto particular a Córcega retomarán por su cuenta una parte de las reivindicaciones formuladas durante este período, y principalmente dos de éstas: favorecer el desarrollo de la identidad cultural y organizar el desarrollo económico dando poderes importantes a los miembros electos regionales. Éstas son la continuación de la proposición de ley que el grupo socialista entregó el 3 de junio de 1977 a la Asamblea Nacional y que retomó sin ninguna modificación notable después de las elecciones legislativas de 1978 para presentar una segunda proposición de ley en diciembre de 1980 que concedía el estatuto particular a Córcega.<sup>4</sup> La exposición de los motivos que recuerdan la especificidad de Córcega y los problemas que ha encontrado la isla concluye: «Se ha visto que la autonomía de gestión constituía la única solución adecuada para asociar de manera armoniosa los intereses del pueblo corso a los de la nación francesa en el seno de una República unida y justa».

Esta proposición de ley iba a encontrar muy naturalmente su lugar en el programa del candidato a la elección presidencial de 1981 F. Mitterrand. El estatuto particular figura en el mismo en el punto 54 de las «110 proposiciones para Francia» dedicadas a la política de descentralización.

Una vez recordada la génesis del estatuto particular conviene ahora examinar las instituciones que se derivan del mismo y las competencias transferidas a éstas.

## I. Las particularidades de los órganos constituidos por el estatuto particular

Dado que el legislador ha descartado el principio de jerarquía de las colectividades territoriales, la región de Córcega responde a la regla tradicional de organización de las colectividades territoriales de la República, acompañada por la constitución de órganos consultivos y de intervención en los sectores sensibles de la economía insular. Así, los distintos órganos creados por las leyes (principalmente el artículo 2 de la Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982) que conceden un estatuto particular se pueden clasificar en tres categorías: los primeros deciden (Asamblea de Córcega); los segundos emiten dictámenes a título consultivo (los consejos consultivos); los terceros (las oficinas) son establecimientos públicos de carácter industrial y comercial de cogestión Estado-región de distintos sectores de la actividad económica (agricultura, transportes, hidráulica).

Sin embargo, antes de examinar estas distintas instituciones parece útil recordar el espíritu que anima originariamente al estatuto particular, el cual se transparenta en la obra del legislador.

3. W. Dressler Holohan: «Le Statut Particulier de la Corse», pp. 1479-1517. *Les Temps Modernes*, n. 643, febrero de 1985.

4. Proposición de ley n. 2218: Asamblea Nacional: primera sesión ordinaria 1980-1981. Documento difundido el 10 de febrero de 1985.

Como declaran F. e Y. Luchaire<sup>5</sup>, «el legislador ha querido subrayar lo que constituye el particularismo corso, su identidad cultural, su insularidad, las necesidades de su desarrollo, con el fin de justificar unas reglas específicas». Esta consideración deriva naturalmente de los debates que precedieron a la aprobación de la ley por el Parlamento. En la exposición introductoria el relator de la ley ante la Asamblea Nacional, G. Bonnemaison, justifica la necesidad del estatuto particular porque «Córcega plantea un problema global cuyas especificidades deben aparecer en la naturaleza del estatuto que le será reconocido. Y la insularidad es el rasgo más importante de esta naturaleza».<sup>6</sup> El relator evoca las características de la isla y las dificultades que éstas generan (insularidad y desarrollo económico). El estatuto particular dará a los corsos los medios para remediar esta situación «asumiendo la responsabilidad de administrar los asuntos relativos a la vida de todos los días».<sup>7</sup>

Esta especificidad es definitiva en el artículo primero de la Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982: «La organización de la región de Córcega tiene en cuenta las especificidades de esta región, que resultan principalmente de su orografía y de su historia».

### A. Los órganos de decisión

Como todas las colectividades territoriales, la región de Córcega se administra libremente por un consejo elegido por sufragio universal, al frente del cual se encuentra el presidente de la región. La aplicación de la binaridad imperfecta (asamblea deliberante — ejecutivo elegido por la Asamblea) adquiere en Córcega, por un lado a causa de la denominación de los órganos, y por el otro a causa de comportamientos políticos de los miembros electos regionales, una dimensión particular.

#### a) La Asamblea de Córcega

El calificativo de Asamblea de Córcega, en vez de la denominación Consejo regional utilizada para las regiones continentales y de ultramar, ilustra, como subrayan Bourdon, Pontier, Ricci, que la especificidad del estatuto particular de Córcega «es en primer lugar de orden simbólico: ésta (especificidad) se expresa en la denominación de los órganos deliberantes y consultivos».<sup>8</sup> El epíteto «asamblea», si bien es más solemne y evocador, no tiene sin embargo ninguna consecuencia sobre la organización y las reglas de funcionamiento del órgano deliberante. Traduce, como mucho, la voluntad inicial del legislador de favorecer la instauración de una descentralización ampliada.

— *Elección*: la Asamblea de Córcega comprende sesenta y un consejeros regionales

5. F. & Y. Luchaire: «Le Statut Particulier de la Région de Corse», pp. 419-439, en *Le Droit de la Décentralisation*. Themis Droit PUF, noviembre de 1983.

6. Informe sobre el proyecto de ley que concede el estatuto particular para la región de Córcega (n. 692). Asamblea Nacional: segunda sesión ordinaria 1981-1982; sesión del 14 de enero de 1982.

7. *Ibidem*.

8. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les Régions à Statut Particulier», pp. 665-672, en *Droits des Collectivités Territoriales*. Themis Droit PUF, marzo de 1987.

elegidos por sufragio universal directo para un período de seis años. Conviene recordar en esta ocasión que el establecimiento público regional de Córcega se convirtió en colectividad territorial el 8 de agosto de 1982 con la elección por sufragio universal de su asamblea deliberante.

Inicialmente el artículo 5 del estatuto particular fijaba como circunscripción electoral el marco regional. Éste fue modificado por la Ley, de 10 de julio de 1985,<sup>9</sup> relativa a la elección de los consejeros regionales, que instauró las circunscripciones departamentales de Córcega del Sur (veintiocho consejeros) y de Alta Córcega (treinta y tres consejeros). Así, como indica F. Sabiani,<sup>10</sup> «el artículo 7 de la ley del 10 de julio de 1985 ha sometido a Córcega al derecho común electoral y pone fin a su particularismo en este ámbito».

Se observará que, a nivel ideológico, esta opción tiende a acreditar la idea de que Córcega no es sino una agrupación de departamentos como cualquier otra región continental. Esta representación, recuerda F. Sabiani, «es curiosa cuando se sabe que la división de Córcega en dos departamentos sólo se remonta a la Ley de 15 de mayo de 1975, y así son negadas la unidad y la identidad de Córcega, que son muy anteriores y exteriores a la obra francesa de regionalización».<sup>11</sup>

El artículo 34 de la Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982, indica que la Asamblea de Córcega puede ser disuelta. El procedimiento es idéntico al previsto para los consejos regionales. Sin embargo, la ley insiste en la idea de funcionamiento normal imposible como condición para la disolución. En este caso el gobierno puede pronunciar la disolución por decreto motivado adoptado en Consejo de ministros. Esto es lo que hizo el gobierno el 29 de junio de 1984 a raíz de la crisis que había sufrido la Asamblea en abril del mismo año.<sup>12</sup>

— *Funcionamiento*: la Asamblea de Córcega regula «por sus deliberaciones los asuntos de la región» (artículo 27, apartado primero, Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982). Más adelante nos ocuparemos de las distintas competencias concretas de que dispone. Como para los órganos deliberantes de las demás colectividades territoriales, la Asamblea dispone de un amplio poder de organización. Para facilitar su trabajo de instrucción de los informes y de preparación de las deliberaciones, su reglamento interior ha creado cinco comisiones especializadas permanentes. Estas comisiones,<sup>13</sup>

9. Ley n. 815-692, de 10 de julio de 1985, que modifica el código electoral y relativo a la elección de los consejeros regionales. *Journal Officiel* de 11 de julio de 1985, p. 7.805.

10. F. Sabiani: «Le régime électoral de l'Assemblée de Corse et la Constitution», pp. 221-225; AJDA n. 4, abril de 1986.

11. Sobre este punto ver el artículo de F. Sabiani citado en el punto anterior.

12. Con motivo de la preparación del presupuesto regional para 1984, el conjunto de los miembros electos de la oposición de la época (RPR, UDF, varios de derecha), vota el 12 de abril de 1984 una cuestión previa que rechaza las proposiciones presupuestarias del ejecutivo y lo deja en minoría, y le retira los medios de funcionamiento de la institución. El presidente de la Asamblea solicitó al gobierno, en esta situación de bloqueo, que tomase el decreto de disolución.

13. Las demás comisiones son:

- Comisión de Finanzas, del Presupuesto y de la Fiscalidad: 18 miembros;
- Comisión del Plan, las Intervenciones Económicas, la Política Territorial encargada del balance y de la perspectiva: 17 miembros;
- Comisión del Medio Ambiente, el Urbanismo, la Vivienda y los Asuntos Sociales: 13 miembros;
- Comisión de Cultura, Educación y Formación: 17 miembros.

entre las cuales está la encargada «de velar por el buen funcionamiento de los establecimientos públicos... así como de las agencias creadas por la región», instituida por el artículo 30 de la segunda ley que concede el estatuto particular a Córcega (Ley n. 82/659, de 30 de julio de 1982, relativa a las competencias), están constituidas por representación proporcional de los grupos políticos. Como señala T. Michalon, la comisión de finanzas funcionó con éxito, desde agosto de 1984 hasta marzo de 1986, «bajo el impulso de su presidente para asentar su supremacía y modificar sensiblemente el funcionamiento del órgano deliberante».<sup>14</sup>

La Asamblea procede a la elección de su mesa para tres años. Ésta se compone de dos categorías de miembros: los vicepresidentes, cuyo número es determinado por las leyes que conceden el estatuto particular modificadas por la legislación posterior relativa a la organización de las regiones (entre 4 y 10 vicepresidentes) y, eventualmente, los demás miembros elegidos por la Asamblea, cuyo número es fijado por el reglamento interno. Desde la última renovación de la Asamblea de Córcega (el 16 de marzo de 1986 y el 22 de marzo de 1987, elecciones regionales parciales de Alta Córcega), su mesa se compone de la siguiente manera: 10 vicepresidentes, 6 miembros y 6 secretarios. La mesa puede beneficiarse de ciertas delegaciones de atribuciones por parte de la Asamblea de Córcega. Estas delegaciones no pueden intervenir en el ámbito de las deliberaciones relativas al presupuesto y a la cuenta administrativa, a la utilización del artículo 27 (*cf.* más abajo) y a las observaciones y sugerencias relativas al funcionamiento de los servicios del Estado en Córcega.

La Asamblea designa a sus representantes en el seno de las oficinas creadas por la Ley, de 30 de julio de 1982 (Ley n. 82/659, estatuto particular de Córcega, competencias), de las agencias que decide crear y de los distintos organismos previstos por las leyes que conceden el estatuto particular (*cf.* más abajo). Finalmente, la Asamblea de Córcega designa a su presidente, que ejerce en solitario las funciones de ejecutivo regional.

b) El presidente de la Asamblea de Córcega (título II de la Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982)

El presidente de la Asamblea es el órgano ejecutivo de la región corsa. La duración de su mandato es de tres años, lo cual constituye una especificidad con respecto al mandato de sus homólogos continentales y de ultramar, que es de seis años.

Hay quien interpreta la obligación de proceder a una nueva elección del presidente a la mitad del mandato de la Asamblea como una voluntad de favorecer «una alternancia entre un presidente elegido en Córcega del Sur y un presidente elegido en Alta Córcega».<sup>15</sup> Para otros, esta obligación se puede interpretar como la introducción «de un embrión de responsabilidad del ejecutivo ante el órgano deliberante».<sup>16</sup>

La elección del presidente de la Asamblea de Córcega es distinta y precede a la de los vicepresidentes. Es necesaria la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea en las dos primeras vueltas, mientras que para la tercera vuelta del escrutinio es

14. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive des institutions; épilogue du Statut Particulier», pp. 580-598, en *La Région, nouvelle collectivité locale*. RDFA n. 4, 1986.

15. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

16. T. Michalon: «Les compétences particulières de la région de Corse», pp. 446-478, en *Les nouvelles compétences locales*, bajo la dirección de F. Modetne. Col. *Collectivités Territoriales*, Economica, agosto de 1985.

suficiente la mayoría relativa. De hecho, tanto con motivo de la instalación de la primera Asamblea, en agosto de 1982, como en la ocasión de su reelección después de la disolución de 1984 y en la renovación general de marzo de 1986, el presidente de la Asamblea de Córcega ha sido elegido, hasta ahora, en la tercera vuelta por mayoría relativa.

El presidente puede delegar el ejercicio de una parte de sus funciones a los vicepresidentes o a otros miembros de la Asamblea por él designados. Esta delegación es facultativa y puede ser retirada en todo momento. Sobre esta cuestión, la elección del presidente J. P. Rocca Serra, en agosto de 1984, conducirá a una modificación del funcionamiento del ejecutivo. Éste concentrará efectivamente lo esencial de los poderes en sus manos. Como subraya T. Michalon, «los vicepresidentes han recibido simplemente una orden que les encarga a cada uno de ellos el seguimiento de un ámbito y la preparación de los informes correspondientes; pero el presidente sólo decide principalmente en lo relativo a la individualización de los créditos<sup>17</sup> y la firma de los actos que comprometen a la región».

Como jefe del ejecutivo regional, el presidente de la Asamblea de Córcega asume, como en las demás regiones, la dirección de los servicios administrativos situados bajo su autoridad, prepara y ejecuta las decisiones del órgano deliberante, y lleva a cabo todos los actos de gestión. Cada año presenta un informe sobre la situación de la región, la actividad de los servicios que dependen de la misma y el estado de ejecución del plan.

La Asamblea de Córcega y el ejecutivo regional constituyen por tanto los órganos de decisión del estatuto particular. Pero, más allá de su estatuto jurídico, que no difiere fundamentalmente de la situación de sus semejantes de derecho común, todos los observadores están de acuerdo en señalar que al mismo se sobrepone un comportamiento político heredado de las técnicas del parlamentarismo. Esta situación provoca que, en la práctica, la Asamblea de Córcega sea algo más que una instancia deliberante de una colectividad territorial. Además, su presidente también se beneficia de esta «derivación» política. «En realidad, los miembros de la Asamblea y su presidente están absolutamente convencidos de que su función es de naturaleza política».<sup>18</sup> «Los consejeros regionales que basan sus argumentos en la denominación del órgano del cual son miembros tienen tendencia a reproducir los procedimientos y las prácticas vigentes en las asambleas parlamentarias».<sup>19</sup>

Es preciso indicar que habrá que esperar a las elecciones regionales parciales del 22 de marzo de 1987 en Alta Córcega para ver finalmente cómo se constituye una mayoría coherente capaz de apoyar al presidente. De hecho, desde el 22 de agosto de 1982, fecha de las primeras elecciones, hasta el 22 de marzo de 1987 la Asamblea de Córcega ha vivido bajo la influencia de las mayorías relativas o coyunturales, lo cual ha debilitado el funcionamiento de la institución.<sup>20</sup>

El estatuto particular también ha previsto otros órganos de consulta y de intervención alrededor de la Asamblea de Córcega.

17. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive», *op. cit.*

18. *Ibidem.*

19. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

20. Entre éstos destacan:

— dos negativas de presupuesto regional en 1984 y 1985 por motivos políticos;

B. *Los órganos de consulta (título III de la Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982)*

La misión de estos órganos es asistir al órgano deliberante de la región emitiendo dictámenes a título consultivo.

Contrariamente a las regiones de derecho común, pero a la manera de las regiones de ultramar, la región de Córcega es asistida por dos consejos consultivos: un Consejo Económico (común al conjunto de las regiones) y un Consejo de Cultura, Educación y Nivel de Vida (propio de la región de Córcega y de las regiones de ultramar).

a) *Disposiciones comunes*

Los consejos consultivos están compuestos por representantes de organizaciones competentes en los ámbitos económico, social, familiar, sindical, etc., cuya lista quedó fijada con el Decreto n. 83/33, de 21 de enero de 1983. Sus miembros son designados para un mandato de seis años, renovable. Los consejos establecen su reglamento interno y eligen en su seno al presidente y a los miembros de la mesa. Se reúnen por convocación del presidente. El presidente de la Asamblea de Córcega notifica a los consejos las peticiones de dictamen que afectan a los asuntos de su competencia. Éstos pueden emitir dictámenes por iniciativa propia.

Para su funcionamiento, la Asamblea de Córcega, conformemente al artículo 14 de la Ley n. 86/16, de 6 de enero de 1986, «pone a disposición de los consejos consultivos los medios de funcionamiento necesarios... y pone asimismo a su disposición los servicios regionales o una parte de los mismos a título permanente o temporal, principalmente para permitirles la elaboración de estudios sobre cualquier proyecto de su competencia». <sup>21</sup> Los créditos necesarios para el funcionamiento de los consejos son objeto de una inscripción distinta en el presupuesto regional. Éstos son notificados cada año a los presidentes de los consejos. Estas medidas modificatorias de las leyes del estatuto particular tienen el mérito de clarificar las relaciones materiales entre las instancias consultivas y la Asamblea de Córcega, dejando a ésta última la tarea de determinar el importe de los créditos. El secretariado general de la Asamblea de Córcega, que desempeña la función de secretariado de la Asamblea (organización de las sesiones, preparación de las deliberaciones, convocatorias, denuncias, recogida de las decisiones) lo es también de los consejos consultivos.

b) *Composición y competencias*

El Consejo Económico y Social (CES) se compone de treinta miembros que pertenecen a cuatro colegios: empresas y actividades profesionales (doce miembros), vida colectiva (cinco miembros), una personalidad cualificada nombrada por el primer ministro. El CES es consultado previa y obligatoriamente sobre todas las cuestiones

— una disolución en 1984 a consecuencia del voto de una cuestión previa el 12 de abril de 1984, auténtica moción de censura no prevista por el estatuto particular y el reglamento interno de la Asamblea;

— la elección de marzo de 1986 prevista en el marco de las elecciones regionales generales;

— elecciones parciales en Alta Córcega en marzo de 1987 a causa de la anulación de las regionales de 1986 en este departamento por el Consejo de Estado.

21. Ley n. 86/16, de 6 de enero de 1986, relativa a la organización de las regiones y que modifica las disposiciones relativas al funcionamiento de los consejos generales. *Journal Officiel*, de 8 de enero de 1986, p. 367.

correspondientes al desarrollo económico de la isla, así como sobre las orientaciones del presupuesto regional. El análisis de los documentos transmitidos por el presidente de la Asamblea de Córcega se efectúa en comisión, y los dictámenes son elaborados en sesión plenaria. El CES aparece hasta ahora en conflicto con la Asamblea de Córcega. Esta situación parece resultar de la composición misma de esta instancia, en la que hay numerosos sindicalistas. Como subraya T. Michalon, éstos «manifiestan una desconfianza abierta para con la actual presidencia conservadora».<sup>22</sup>

El Consejo de Cultura, Educación y Nivel de Vida (CCENV), cuya composición quedó fijada por el mismo Decreto de 21 de enero de 1983, comprende veintiséis miembros agrupados en cuatro colegios: vida cultural (ocho miembros), vida educativa (ocho miembros), medio ambiente y nivel de vida (ocho miembros), y dos personalidades cualificadas nombradas por el primer ministro. Regido por las mismas reglas de funcionamiento que el CES, éste es previa y obligatoriamente consultado sobre el proyecto de plan de desarrollo y de equipamiento de la región, el proyecto de presupuesto, así como sobre todas las cuestiones que son de su competencia (cultura, educación, medio ambiente, etc.). Sin embargo, la ley insiste en la misión del Consejo en materia de salvaguarda y difusión de la lengua y de la cultura corsas.

Inicialmente, y conformemente a las disposiciones de la Ley n. 82/652, de 29 de julio de 1982, sobre la Comisión Audiovisual, un comité regional de la comunicación audiovisual de la región de Córcega debía elaborar un informe anual destinado a la alta autoridad y a las instancias regionales sobre todas las cuestiones relativas a los programas de los organismos encargados del servicio público de radiodifusión y televisión. Dado que este comité nunca ha sido constituido, la Ley n. 86/16, de 6 de enero de 1986, modifica, por su artículo 15, las disposiciones contenidas en la segunda ley que concede el estatuto particular a la región de Córcega. Ésta transfiere las competencias y la misión del comité regional de lo audiovisual al CCENV. Sin embargo, a falta de decreto de aplicación que concrete las modalidades de toma de posesión para dictamen en este ámbito del Consejo, esta competencia no es ejercida.

El CCENV parece que mantiene relaciones bastante buenas con los órganos de decisión, pero tiene muy poca influencia sobre las decisiones de la Asamblea y de su ejecutivo. Excepto en los casos de toma de posesión obligatoria definidos por la ley, los dos consejos son, en definitiva, raramente consultados. Sin embargo, los consejos preservan celosamente sus competencias y no dudan, si es necesario, en defenderlas ante la jurisdicción administrativa. Así, y a modo de ejemplo, la actualidad reciente se ha hecho eco de una diferencia que opone al Consejo de Cultura y a la Asamblea en lo relativo a la determinación de un emplazamiento para construir un colegio. La Asamblea había deliberado el 4 de enero de 1986 sin haber consultado previamente a los consejos. Un representante del Consejo de Cultura ha deshecho esta deliberación en el Tribunal Administrativo de Bastia. La sentencia del Tribunal Administrativo recuerda en su tercer considerando que «la Asamblea de Córcega tenía la obligación... de recoger el dictamen» de los dos consejos «antes de poder decidir sobre la implantación». El Tribunal Administrativo concluye por tanto en su Decisión de 26 de mayo de 1987 que «la decisión atacada por la que la Asamblea de Córcega fijó la implantación del establecimiento escolar citada se tomó sobre un procedimiento irregular», y que por este motivo debe ser anulada.

22. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive», *op. cit.*

### C. Los órganos de intervención en los sectores sensibles de la economía

Éstos son anunciados por el artículo 2 de la Ley n. 83/214 de la manera siguiente: «para el ejercicio de sus competencias, la región de Córcega es asistida por unos establecimientos públicos...». Éstos fueron creados por la segunda ley que concede el estatuto particular a Córcega (Ley n. 82/659 sobre competencias). Se trata de establecimientos públicos de carácter industrial y comercial previstos «unilateralmente» por el legislador para el ejercicio de determinadas competencias, y cuya organización, funcionamiento y financiación fueron definidos por decreto en Consejo de Estado «previa consulta de la Asamblea y del Consejo Económico y Social». <sup>23</sup>

Éstos son: la Oficina de Desarrollo Agrícola y Rural (artículo 14 de la Ley n. 82/659, de 30 de julio) y la Oficina de Equipamiento Hidráulico (artículo 15 de la misma Ley), organizadas por los decretos de 28 de julio de 1983 (n. 83/705 para la primera y n. 83/704 para la segunda) relativos a la organización y el funcionamiento de dos oficinas agrícolas; y la Oficina de Transportes de Córcega (artículo 20 de la misma Ley), organizada por el Decreto n. 83/826, de 16 de septiembre de 1983.

Estos establecimientos ejercen por cuenta de la Asamblea de Córcega determinadas competencias traspasadas a la región por la ley, y presentan, de hecho, un carácter doble: jurídicamente, su carácter es mixto, regional y nacional a la vez, por su vinculación al Estado y a la región; políticamente tienden a asociar, por la composición de su consejo de administración, al conjunto de los interlocutores implicados en el ejercicio de una competencia. De todos modos, y tal como subrayan Bourjol y Bodard, «el hecho de que su organización haya sido confiada por el legislador al poder reglamentario estatal ha contribuido a reducir la autonomía de la región en el ejercicio de sus competencias específicas». <sup>24</sup> Esta apreciación es, por otra parte, compartida por otros observadores que consideran que ello constituye «un límite al principio de libre administración del consejo elegido». <sup>25</sup>

Estos establecimientos están sometidos al control técnico, financiero, contable y económico del Estado. El prefecto de la región es el comisario del gobierno en cada una de las oficinas que aseguran el control administrativo de los establecimientos. Éste es doblado por un controlador del Estado designado por el ministro de Economía y Hacienda, que también nombra al contable. Estos establecimientos son dotados financieramente por el Estado. La Asamblea dispone sin embargo de determinados poderes en relación con estos establecimientos: en primer lugar, ésta fue consultada para los decretos de creación y, por otra parte, en dos oficinas (la de Equipamiento Hidráulico y la de Transportes) designa a la mayoría de los miembros del consejo de administración (17/33), y por tanto, los presidentes de estas dos oficinas son miembros electos regionales, y además (cf. más arriba), una comisión permanente de la Asamblea está especializada en el control del funcionamiento de las oficinas; finalmente, los proyectos presupuestarios de las oficinas agrícola e hidráulica son sometidos a la Asamblea, que dispone de un plazo de un mes para formular por dictamen motivado sus eventuales proposiciones de modificación. <sup>26</sup>

23. Artículo 30, Ley n. 86/659, de 30 de julio de 1982, que concede el estatuto particular a la región de Córcega; competencias. *Journal Officiel*, de 31 de julio de 1982, p. 2.462.

24. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

25. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

26. *Ibidem*.

Así, podemos constatar que las competencias transferidas por el legislador en los sectores del desarrollo agrícola, el equipamiento hidráulico y los transportes aéreos y marítimos son cogestionadas por el Estado y la región. Por este hecho parece que, mediante la técnica de las oficinas, el Estado esté en condiciones de atenuar el grado de descentralización de estas competencias al recuperar cierto poder de control.

Aparte de las oficinas previstas por la ley, la región de Córcega, como las demás regiones, puede crear agencias, cuya financiación deberá asumir. Esto es lo que hizo por deliberación de 30 de julio de 1983 al decidir la constitución de la Agencia Regional del Turismo y el Ocio, que se encarga de aplicar la política turística decretada por la Asamblea de Córcega, y cuyos medios de funcionamiento son asegurados por la región.

## II. El reparto de competencias

La región de Córcega ejerce, en virtud de la Ley de 30 de julio de 1982 (n. 82/659), por un lado las competencias de derecho común atribuidas al conjunto de las regiones, pero también las que «sus características específicas piden» y, por otro lado, un poder de proposición ignorado en las regiones de derecho común, pero compartido con las de ultramar.

### A. *Un poder de proposición*

El artículo 27 de la Ley, de 2 de marzo de 1982, relativa a la organización de la región de Córcega confiere a su órgano deliberante un poder de proposición al gobierno.

#### a) Procedimiento

A petición del primer ministro o por propia iniciativa, la Asamblea de Córcega puede mandar al primer ministro:

- proposiciones tendentes a la modificación o a la adaptación de las disposiciones legislativas o reglamentarias, en vigor o en curso de elaboración, relativas a las condiciones de desarrollo económico, social y cultural de la región y las competencias, la organización y el funcionamiento del conjunto de las colectividades territoriales de la región de Córcega;
- observaciones o sugerencias relativas al funcionamiento de los servicios del Estado en la región.

El primer ministro acusa recibo de la proposición antes de quince días y fija el plazo dentro del cual aportará una respuesta al fondo.

El artículo 27 ilustra la voluntad de promover un diálogo institucional entre los poderes estatales y regionales. Es quizás en este artículo donde radica la verdadera especificidad del estatuto de la región de Córcega, por lo menos con respecto a las disposiciones de derecho común. «El estatuto particular de Córcega no es sino una expresión declarada del gobierno de instituir con Córcega una forma de diálogo insti-

tucionalizado. Este diálogo es en parte definido por el artículo 27 del estatuto particular.»<sup>27</sup>

Pero, evidentemente, y tal como declaraba el 1 de diciembre de 1983 en Ajaccio el entonces ministro del Interior, G. Defferre, «conformemente a la Constitución, el estatuto particular no da a la Asamblea de Córcega el poder de promulgar, directa o indirectamente, sus propias leyes... Ni la ley ni su espíritu conducen a hacer que todas las proposiciones de la Asamblea de Córcega sean obligatoriamente realizadas por el gobierno».<sup>28</sup>

En efecto, los órganos regionales no pueden ni abrogar ni modificar las disposiciones legislativas o reglamentarias. Disponen de la posibilidad de solicitar de las autoridades competentes esta abrogación o modificación.

La Asamblea de Córcega no cuenta con los medios jurídicos de obligar al primer ministro a responder favorablemente sobre el fondo; éste tiene plena libertad para fijar el plazo de su respuesta después de haber acusado recibo antes de quince días. «No existe ninguna sanción jurídica si éste no respeta estos plazos o si no aporta nunca ninguna respuesta al fondo.»<sup>29</sup>

Esta apreciación es compartida por F. Luchaire cuando declara, a propósito de las disposiciones comparables al artículo 27 previstas para la descentralización de ultramar:<sup>30</sup> «Nadie puede impedir que el Consejo regional haga una proposición sobre el tema de su elección; nadie puede obligar jurídicamente al primer ministro a dar curso a la misma...».

No es por tanto en las consecuencias jurídicas donde se hace patente la originalidad de este artículo. Ésta es sin duda de orden más político: la institución de una concertación particular entre los miembros electos regionales y el gobierno demuestra la voluntad del legislador de tomar en consideración, en cierto modo, eventuales proposiciones relativas a la isla, y participa por tanto en el desarrollo de un diálogo institucional entre los poderes central y regional. Aunque no es decisiva, esta disposición da sin embargo una traducción legislativa a la nueva concepción de las relaciones entre el Estado y la región.

#### b) La utilización del artículo 27 por los miembros electos

Durante el período que cubre las dos primeras asambleas (agosto de 1982 - marzo de 1986), el órgano deliberante hizo uso en cinco ocasiones del derecho de proposición haciendo llegar al primer ministro proposiciones de modificación de varios actos legislativos.<sup>31</sup>

En el caso de algunas de estas proposiciones, las de carácter técnico (deliberación de 12 de octubre de 1983 sobre el esquema de explotación del mar; deliberación de 18 de diciembre de 1984 sobre la pesca en agua dulce; deliberación del 17 de julio de

27. P. Ferrari: «La Corse», AJDA n. 5, p. 344, de 20 de mayo de 1982.

28. Intervenciones de G. Defferre, ministro del Interior y de la Descentralización, el 1 de junio de 1983 ante los miembros electos y los representantes de las fuerzas socio-económicas. En *L'action de l'État au service du Statut Particulier de la Région de Corse. Août 1982-Janvier 1984*. Prefectura de la Región de Córcega. Secretariado General para los Asuntos Regionales.

29. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

30. F. Luchaire: «La décentralisation dans les départements d'Outre-Mer», AJDA, 20 de febrero de 1983.

31. Sobre esta cuestión ver T. Michalon: «Région de Corse, maturité progressive», *op. cit.*

1985 sobre la modificación de la composición del Comité de Macizo instituido por la Ley de montaña), la posición del primer ministro será positiva. Pero cuando el aspecto técnico de las modificaciones deseadas se ve reemplazado por una dimensión política, la respuesta del primer ministro será muy parcial. El 8 de julio de 1983 la Asamblea de Córcega vota una deliberación y pide al primer ministro que la enseñanza de la lengua corsa sea obligatoria y generalizada. El 30 de septiembre éste informa a la Asamblea que esta proposición no puede entrar en vigor. Recordando que el gobierno había adoptado una política tendente a asegurar la toma en consideración de la enseñanza de las culturas y de las lenguas regionales por la enseñanza pública, el primer ministro hacía saber que «en ningún caso se puede imponer, a quien no quisiera seguirla, una tal enseñanza».<sup>32</sup>

El 18 de abril de 1985 la Asamblea de Córcega vota una deliberación sobre los problemas fiscales de la isla y solicita la creación de una zona franca en Córcega. El 29 de mayo el entonces primer ministro, L. Fabius, acusa recepción de la misma, sin indicar la fecha en la que aportará una respuesta sobre el fondo. Se produce entonces un intercambio de cartas entre el presidente de la Asamblea y el primer ministro sobre la fecha de la respuesta al fondo, que será fijada por L. Fabius en el 31 de diciembre de 1985. Las respuestas del gobierno serán comunicadas en diciembre, y se basarán en la introducción en la ley de finanzas para 1986 de dos exoneraciones fiscales que favorezcan una la creación de nuevas empresas, y la otra el reglamento de las sucesiones indivisas que deben ser objeto de un proyecto de ley.

Es obvio que en relación con estas dos disposiciones los gobiernos han querido marcar los límites de la utilización política del artículo 27. A raíz de esta última respuesta, los miembros electos regionales votaron, el 7 de febrero de 1986, una deliberación a la intención del primer ministro en la que lo acusaban de querer hacer caer en desuso el artículo 27 y, «a largo plazo, de condenar irremediable y definitivamente el carácter particular del Estatuto de Córcega».

Más allá de este «poder de proposición», el conjunto de competencias enunciado por la segunda ley que concede el estatuto particular (Ley n. 82/659, de 30 de julio de 1982), se ordena alrededor de dos grandes categorías: las competencias relativas a la identidad cultural y las susceptibles de favorecer el desarrollo económico de la isla.

## B. *Competencias relativas a la identidad cultural de Córcega*

Bajo esta rúbrica el legislador ha reunido los ámbitos de educación, comunicación, medio ambiente y cultura. Algunas de estas competencias son formuladas en términos muy generales, mientras que otras presentan ciertamente una extensión en comparación con las competencias de las regiones de derecho común.

a) Son formulados en términos generales los trasposos de competencias a la Asamblea de Córcega en los ámbitos de cultura regional (artículo 6): «La Asamblea define las acciones que entiende llevar a cabo en materia cultural...». Aunque el carácter particular de la región de Córcega, resultante «principalmente de su geografía y de su historia», haya sido recordado por el artículo primero de la Ley de 2 de marzo y el

32. Región de Córcega, debates dactilografiados. Deliberación n. 84/60 A.C. de 18 y 19 de diciembre de 1984, Secretariado General de la Asamblea y de los consejos consultivos.

problema cultural (lo hemos evocado más arriba: bilingüismo) tome una dimensión importante, no parece que el órgano deliberante haya recibido más competencias que sus homólogos continentales. En este sentido conviene recordar que «toda región es apta para tomar las medidas que considere útiles para promover su cultura al único título de la cláusula de competencia general de que dispone en virtud del artículo 59 de la Ley de 2 de marzo de 1982». <sup>33</sup>

Lo mismo vale para las acciones a llevar a cabo en materia de protección del medio (artículo 7). La competencia es evocada de manera muy general, y el ejercicio de la misma debe ir acompañado del respeto a las atribuciones de las demás comunidades territoriales, departamentales o municipales.

En cuanto a estas dos competencias, la región de Córcega recibe del Estado dotaciones globales en concepto de medio ambiente y de cultura en el marco de la dotación global de descentralización. El importe de estas dotaciones tiene que ser como mínimo igual a los créditos gastados por el Estado en estos ámbitos en el momento de la fecha del traspaso de competencias. Las dotaciones no son de libre utilización, y deben ir destinadas a actuaciones en los ámbitos de la cultura y la protección del medio (por lo menos durante tres años).

En cuanto a la comunicación audiovisual, la redacción del informe anual sobre el funcionamiento y los programas de los organismos de servicio público recae sobre el CCENV (cf. más arriba). La región de Córcega debe tener conocimiento de este informe destinado a la Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades (CNCL). Del mismo modo, las disposiciones del cuaderno de cargos aplicables a los programas propios de Córcega son sometidas a la Asamblea de Córcega. Si bien es cierto que en este ámbito la Asamblea de Córcega (como los consejos de las regiones de ultramar) obtiene competencias ampliadas, no es menos cierto que la ausencia de un decreto de aplicación no permite el ejercicio de las mismas.

b) En materia de educación y de formación (artículo 2.3.4), las competencias son más amplias que las traspasadas a las demás regiones, «invadiendo en ocasiones las conferidas a los departamentos por las Leyes de 7 de enero y 22 de julio de 1983». <sup>34</sup> Lo esencial de las atribuciones afecta al segundo grado y, marginalmente, al grado superior y a la investigación.

A proposición del representante del Estado en la región, la Asamblea de Córcega decreta la carta escolar de los establecimientos secundarios (previa consulta de los consejos consultivos y de las colectividades territoriales inferiores). La región tiene a su cargo cuarenta y cinco establecimientos: institutos, colegios, establecimientos de enseñanza profesional y de educación especializada, centros de información y de orientación. El Estado (el ministro de Educación Nacional) conserva la autoridad sobre las plazas de profesor, pero la región reparte dichas plazas a proposición del rector entre los distintos establecimientos. Al margen de la creación de las plazas y de la gestión del personal de Educación Nacional, que siguen siendo competencia del Estado, «la región financia, construye, equipa y mantiene» (artículo 3) todos los establecimientos de enseñanza secundaria. Finalmente, la Asamblea determina las actividades educativas complementarias que organiza y, principalmente, las relativas a la enseñanza de la

33. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

34. J. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

lengua y de la cultura corsas. Estas actividades son facultativas y no pueden sustituir a las previstas en los programas de estudio. En definitiva, en materia de educación existe un reparto de competencias entre el Estado y la Asamblea de Córcega; el primero conserva la gestión del personal y la pedagogía, mientras que la segunda se encarga de la logística, la distribución de los puestos de trabajo y las actividades educativas facultativas. Este reparto conduce de hecho a una cogestión del sector.

En cuanto a la enseñanza universitaria y a la investigación, el órgano deliberante de la región sólo tiene un poder de proposición. Sobre la base de las sugerencias de la Universidad de Córcega o, en su defecto, a proposición del presidente de la región, la Asamblea decide en función de sus prioridades y de las proposiciones de formación y de actividades de investigación universitaria. Es necesario el dictamen previo de los consejos consultivos. La carta de estas actividades y de estas formaciones es decretada por el Estado.

### C. Competencias vinculadas al desarrollo económico de Córcega

La Ley n. 82/659, de 30 de julio de 1982, dedica a estas competencias cerca de quince artículos de un total de treinta. Pero, paradójicamente, éste es el sector en el que la Asamblea de Córcega recibe menos atribuciones «particulares», por un lado porque el desarrollo industrial de la isla sigue siendo competencia del Estado, y por otro lado porque en dos sectores especialmente importantes y sensibles las competencias van directamente a los establecimientos públicos (oficinas), ampliamente controlados por el Estado (*cf.* más arriba).

Sin embargo, el artículo 59, apartado 3, de la Ley, de 2 de marzo de 1982, sobre Derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, declara que el consejo regional «tiene competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y el acondicionamiento de su territorio...». El reducido número de competencias específicas atribuidas a la región de Córcega en el ámbito económico se ve por tanto compensado por la vocación general de las regiones de intervenir de manera privilegiada en los sectores de la planificación y la economía.

Por otra parte, conviene señalar en este sentido la reforma de la planificación aportada por la Ley, de 29 de julio de 1982, en virtud de la cual las regiones se ven por un lado asociadas a la elaboración del plan de la nación por consulta hacia arriba y, por otro lado, llamadas a elaborar su propio plan regional que prevea programas de ejecución establecidos directamente por las regiones o por vía contractual con el Estado u otras personas morales públicas o privadas (artículo 14 de la Ley, de 1982, relativa a la reforma de la planificación). Es precisamente por el cruce de las planificaciones nacionales y regionales que aparece el procedimiento de los contratos de plan Estado-regiones. En este ámbito, la región de Córcega no deroga los principios generales, y a pesar de algunos retrasos en el procedimiento de contractualización debidos a varios factores, el contrato del plan Estado-región de Córcega se firmó el 14 de mayo de 1985.

#### a) Una tentativa de cogestión

La región de Córcega no tiene competencias particulares en el ámbito del desarrollo industrial, excepto las actuaciones que ésta determina libremente en el marco de su

competencia general en materia de desarrollo económico. El legislador consideró que se trataba de un sector reservado al Estado. Creó cerca del primer ministro (artículo 8, Ley n. 82/659) un comité de coordinación para el desarrollo industrial de Córcega. Éste es organizado por el Decreto n. 82/73, de 7 de febrero de 1983, y comprende a título permanente nueve ministros, el prefecto de la región, diez dirigentes de empresas públicas y/o sociedades nacionales y consejeros regionales. El prefecto de la región y el presidente de la Asamblea de Córcega garantizan la codirección del secretariado permanente. Este auténtico «estado mayor» propone al gobierno todas las medidas que puedan favorecer el desarrollo del conjunto de actividades económicas y mejorar la adaptación del aparato de formación profesional. En una región en la que el tejido industrial es frágil, este comité hubiera tenido que conocer una actividad importante, y la verdad es que no ha hecho nada.

En febrero de 1984 la Asamblea solicitó, con motivo de las primeras negociaciones del contrato de plan, que se reuniera el comité para incluir en el orden del día el problema de la reestructuración de dos PMI insulares. Esta petición no recibirá respuesta alguna y, en la práctica, este comité no tendrá nunca una vida efectiva.

— En los sectores de la agricultura (artículo 14), la hidráulica regional (artículo 15) y los transportes (artículos 18, 19 y 20), que revisten un carácter de extrema importancia para la economía insular, es cierto que el legislador ha transferido competencias específicas, pero lo ha hecho a las oficinas (*cf.* más arriba).

Éstas ejercerán las competencias bajo el control conjunto del Estado y de la Asamblea de Córcega.

— *El desarrollo agrícola y rural* recae sobre la oficina del mismo nombre. Encargada de la realización de actuaciones para el desarrollo de la agricultura y el equipamiento del medio rural, «concorre a la orientación, la animación y el control de la política territorial agrícola, así como a la modernización de las explotaciones».<sup>35</sup> La oficina coordina el conjunto de las actuaciones de desarrollo de la agricultura y participa en el equipamiento del medio rural. Todos los organismos (públicos o privados) investidos de una misión en este ámbito están obligados por ley a dar a conocer a la oficina «sus programas de actividades». La oficina representa en Córcega a las oficinas de intervención del sector agrícola y ejerce las competencias que de las mismas se derivan: es consultada sobre todos los asuntos relativos a la modernización y el desarrollo de la agricultura por el prefecto de la región y por el presidente de la Asamblea de Córcega, cada uno en su ámbito de competencias. El consejo de administración de esta oficina se compone en su mayoría de profesionales (17/28). Un decreto en curso de preparación tiende a modificar la composición del mismo reduciendo la representación de las organizaciones profesionales.

*El equipamiento hidráulico* es atribuido a la oficina creada por el artículo 15 de la ley sobre las competencias. «La misión de esta oficina es acondicionar y administrar el conjunto de los recursos hidráulicos de Córcega.» Estos ámbitos de intervención son precisados por el Decreto n. 83/704, de 28 de julio de 1983: la oficina recibe misiones de estudio, de realización y de explotación en relación con:

35. Artículo 14, ley n. 82/659 que concede el estatuto particular a la región de Córcega; competencias. *Journal Officiel*, de 31 de julio de 1982, pp. 2.459-2.463.

- Los equipamientos necesarios para la sustracción, el almacenaje y el transporte de las aguas y las redes colectivas de riego y de saneamiento de las tierras agrícolas;
- Los equipamientos para la distribución de las aguas y el tratamiento de las aguas ya utilizadas;
- Las obras de finalidad energética cuya potencia sea inferior a 8.000 KW. Además, ésta garantiza, en colaboración con la oficina de desarrollo agrícola y rural, las actuaciones de acompañamiento relativas a la explotación de las tierras irrigadas.

La administración de esta oficina está inspirada en el mismo modelo que la ODARC, excepto que la Asamblea de Córcega dispone de la mayoría del consejo de administración (17/23).

Las dos oficinas con vocación agrícola e hidráulica son dotadas presupuestariamente por el Estado, y a este título la ley de finanzas les concedió para 1984 la cifra de 6,75 millones de francos.<sup>36</sup>

*La gestión de las comunicaciones marítimas y aéreas* (pasajeros y mercancías) entre Córcega y el continente, que se ha convenido en denominar «la continuidad territorial», recae sobre la tercera oficina creada por el artículo 20: la oficina de transportes de la región de Córcega.

El Estado y la región de Córcega definen en un acuerdo quinquenal las modalidades de organización de los transportes marítimos y aéreos entre la isla y el continente (servicios y tarifas). Dicho acuerdo establece los criterios que determinan la dotación fijada anualmente por la ley de finanzas (para 1984 ésta era de 637 millones de francos) que el Estado entrega a la oficina de transportes. Ésta ve por tanto cómo se le confía una misión de gestión de esta envergadura, y aprueba, en función de las prioridades de desarrollo económico, convenios con las compañías marítimas y aéreas. Estos convenios determinan las tarifas, las condiciones de ejecución y la calidad del servicio. Sólo las compañías marítimas con la flota matriculada en Francia y las compañías aéreas titulares de una autorización o de un permiso concedido por el ministro de Transportes pueden ser signatarias de estos convenios. La Asamblea de Córcega tiene la mayoría en el consejo de administración de esta tercera oficina (17/33).

Dotadas presupuestariamente por el Estado de manera consecuente, las oficinas reciben (para 1984) 643,75 millones de francos, lo cual representa 5,5 veces más que los recursos destinados al presupuesto de la región en concepto de las competencias transferidas.<sup>37</sup> La técnica del establecimiento público de carácter industrial y comercial permite al Estado asegurar un control sobre los sectores que son competencia de las oficinas.

b) *Las demás competencias transferidas*: éstas afectan a otros cinco sectores en los que el órgano deliberante de la región interviene en distinto grado.

— *El acondicionamiento del territorio y el urbanismo* (artículos 9, 10, 11, 12 y 13): la Asamblea de Córcega se encarga del esquema de acondicionamiento de la isla, que

36. «Loi de Finances 1984: les ressources spécifiques attribuées à la région de Corse (application des dispositions de l'article 23-IV de la Loi n. 82/659, du 30 juillet 1982)», en *La mise en place du Statut Particulier*. C. Olivési; papeles de trabajo de la Universidad de Verano de 1984 - Corté 1985.

37. Los recursos transferidos por el Estado al presupuesto regional representan para 1984 la suma de 115.442 millones de francos. Cf. *La mise en place du Statut Particulier*, C. Olivési, ref. cit.

establece «las orientaciones fundamentales en materia de protección, explotación y desarrollo» del territorio insular. La ley ofrece dos posibilidades para la elaboración del esquema de acondicionamiento: o bien ésta recae sobre la propia región, o bien es ejercida por un establecimiento público regional con competencias en materia de urbanismo bajo el control de la región (se ha optado por la primera solución). El procedimiento de elaboración fue fijado por Decreto en Consejo de Estado (n. 83/697, de 28 de julio de 1983). Éste reposa sobre una comisión formada por representantes de la Asamblea a cuyas tareas se asocian el prefecto de la región y representantes de las colectividades y de las cámaras profesionales. El proyecto de esquema que establece el presidente de la región, acompañado de los dictámenes de los consejos consultivos, «es puesto a disposición del público durante dos meses». Una vez aprobado por la Asamblea es aprobado por decreto en Consejo de Estado. Sólo motivos de ilegalidad y no de oportunidad pueden comportar una negativa de aprobación.

El esquema es sometido al respeto de numerosas normas nacionales enumeradas por el artículo 10<sup>38</sup> de la Ley de 30 de julio, así como de los programas del Estado, y se impone a las colectividades territoriales. Por este hecho, «las colectividades normalmente competentes para determinar las reglas y condiciones de utilización de los suelos, es decir, los municipios, son parcialmente desposeídas de sus competencias». <sup>39</sup> Además, tal como indican Bourjol y Bodard, «la presencia de la administración del Estado es permanente, y la división de las distintas fases de elaboración no deja a la Asamblea más que un poder de asentimiento». <sup>40</sup>

— *Los transportes interiores*: esta competencia afecta a dos sectores. Por una parte, el establecimiento por la Asamblea de Córcega del «esquema regional de transportes» (artículo 14, apartado primero), que es fijado previa consulta del Consejo Económico y Social, de las colectividades territoriales y de los organismos consulares. Ésta puede ser la encargada de organizar comunicaciones «no urbanas de viajeros por carretera» por convenio con los departamentos. Por otra parte, la región de Córcega sustituye al Estado en lo relativo a la explotación de los transportes ferroviarios. El Decreto n. 88/775, de 30 de agosto de 1988, confiere la explotación de la red ferroviaria a la SNCF y fija las condiciones de sustitución del Estado por la región.

— *El empleo*: la formación profesional es una competencia de derecho común, transferida en parte al conjunto de las regiones. Conviene por tanto armonizar las acciones que son competencia del Estado con las atribuidas a la región. El artículo 21 de la segunda ley que concede el estatuto particular a Córcega instituye «una comisión mixta paritaria» compuesta por dieciséis miembros, ocho representantes de la Asamblea de Córcega y ocho representantes del Estado, que se reúne alternativamente bajo la presidencia del presidente de la región (o del vicepresidente delegado encargado del

38. El esquema de ordenación de Córcega debe respetar:

— Las reglas generales de ordenación y de urbanismo de carácter obligatorio previstas pro el código de urbanismo;  
— Las servidumbres de utilidad pública y las disposiciones necesarias para la realización de operaciones de interés nacional;

— La legislación en materia de protección de parajes y de paisajes, así como en materia de protección de los monumentos clasificados o inscritos.

39. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

40. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

sector) y del prefecto, comisario de la República en la región (o de su representante). Esta comisión se encarga:

- De la preparación del programa anual de las intervenciones de los distintos organismos competentes (ANPE, AFPA, servicios del Estado en la región y en los departamentos);
- Del examen de la situación del empleo en la región (proposiciones de adaptación de las intervenciones del Estado y de la región, proposiciones sobre los programas de los organismos que intervienen en el empleo y la formación profesional).

Una convención aprobada cada año entre el Estado y la región establece las condiciones de ejecución de este nuevo programa.

— *La vivienda (artículo 7)*: si bien las competencias son básicamente las traspasadas a las colectividades regionales por la Ley de 7 de enero de 1983 (definición de las prioridades, complementos regionales a las ayudas del Estado en forma de subvención, garantías de préstamo, etc., programa de ayuda para la calidad de la vivienda y de las viviendas sociales), la región de Córcega dispone de atribuciones complementarias. El representante del Estado efectúa el reparto de los créditos destinados por el Estado a Córcega para las distintas actuaciones en materia de política de la vivienda sobre la base de criterios establecidos por la Asamblea de Córcega. El prefecto de la región toma por tanto en consideración las prioridades regionales, y la Asamblea puede favorecer una actuación determinada.

— *La energía*: tomando como marco de referencia el plan de la nación, el artículo 22 (apartado 1) reconoce la posibilidad de la región de Córcega de «elaborar y ejecutar» un programa de explotación de los recursos energéticos locales. Este programa hace referencia a las energías nuevas y renovables, así como a la energía hidráulica extraída de obras de potencia inferior a 8.000 KW. Además, la región puede, en concertación con los establecimientos públicos nacionales (EDT-GDF), participar en la elaboración y la ejecución de un plan para cubrir las necesidades y diversificar los recursos energéticos de la isla (apartado 2). Sobre este último punto, la apreciación de las competencias de la región de Córcega en sus relaciones con los establecimientos públicos nacionales varía. Para algunos, basándose en la decisión del Tribunal Administrativo de Bastia, de 30 de mayo de 1983,<sup>41</sup> «estas competencias no permiten a la región de Córcega inmiscuirse en el funcionamiento de los establecimientos públicos nacionales».<sup>42</sup> Para otros, la oficialización por la ley de un plan energético global «cuya elaboración se efectúa en conexión, principalmente, con EDF-GDF»,<sup>43</sup> pone a la región de Córcega en situación de corresponsable de las decisiones.

41. El 3 de febrero de 1983 el prefecto, comisario de la República en la región de Córcega, defiere una deliberación del 13 de noviembre de 1982 de la Asamblea de Córcega que decide la congelación de los equipos de la central térmica del Vazio administrada por EDF solicitando al Tribunal Administrativo la anulación de esta decisión a causa de la incompetencia de la Asamblea de Córcega: «La Asamblea de Córcega no puede, como es obvio, inmiscuirse en la gestión de Electricité de France, servicio público nacional»; sobre esta cuestión ver la *Revue de Science Administrative de la Méditerranée Occidentale*, n. 1, p. 51, 1983. Conclusión Sra. Helies, nota J. Bourdon.

42. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

43. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

Éstas son la organización administrativa y las competencias que estructuran la colectividad territorial regional en Córcega.

Al separar el estatuto particular de Córcega de los textos legislativos sobre la descentralización el legislador ha querido evidenciar su voluntad de tomar en consideración la especificidad de esta región insular. Pero la preferencia de la ejecución de esta reforma en Córcega puede haber servido de banco de pruebas para la transformación de los establecimientos públicos regionales en colectividades territoriales. Así, el derecho común de las regiones se encontraría alineado con el estatuto particular de Córcega, como lo estuvieron los textos legales sobre la organización y las competencias de las regiones de ultramar.

Sin embargo, si debemos creer al ministro del Interior y de la Descentralización de la época, G. Defferre, el estatuto particular tendería a «dar a la isla una organización comparable a aquella que disfrutaban Sicilia y Cerdeña en el seno del Estado italiano».<sup>44</sup>

Comparación ésta muy audaz, ya que el análisis de los diferentes estatutos evidencia diferencias notables que conviene evocar a modo de conclusión, estableciendo una comparación entre el estatuto de Sicilia y el de Córcega.<sup>45</sup>

— *La primera diferencia* hace referencia a la naturaleza jurídica de ambos estatutos. El de Sicilia está expresamente previsto por el artículo 116 de la Constitución de 1948, y fue objeto de una Ley constitucional, de 26 de febrero de 1948, que transformaba sin cambiar nada un Decreto-ley, de mayo de 1946, que definía el estatuto especial de Sicilia.<sup>46</sup> La naturaleza del estatuto siciliano es por tanto constitucional y adquiere una fuerza jurídica reforzada. En lo que al estatuto particular de Córcega se refiere, éste se fundamenta en un acto legislativo tomado de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución, de 4 de octubre de 1958, que precisa que se puede crear por ley otras colectividades territoriales.

— La naturaleza política constituye *una segunda diferencia*. Porque, de hecho, el estatuto siciliano reposa sobre una separación de las funciones legislativa y ejecutiva. Y esta característica también aparece en los órganos constituidos: la Asamblea regional, el presidente de la región, el cual forma, junto con los asesores, la Junta (gobierno). Los miembros de la Asamblea tienen el título de diputados y eligen separadamente al presidente, por mayoría absoluta de los miembros, y a los asesores. Los poderes de éstos últimos son fijados por el presidente. El carácter político también es visible en la responsabilidad de la Junta ante los diputados, ya que la aprobación por éstos de una moción de desconfianza obliga a la Junta a dimitir. La última particularidad política que conviene destacar es que el presidente de la región, jefe del gobierno regional, participa en el consejo de ministros italiano con rango de ministro y voz deliberativa para las cuestiones que interesan a la región.

44. Observaciones hechas por G. Defferre a un parlamentario de Alta Córcega el 12 de enero de 1982 con motivo de un examen de la proposición de ley que concede el estatuto particular ante la Comisión de Leyes de la Asamblea Nacional. Referida en «L'organisation des régions en France et en Italie: étude comparée», de P. Arrighi.

Decisión del CNRS n. 4.299, de 17 de octubre de 1979, 67 páginas dactilografiadas. Toulon, 1983.

45. C. Olivési: «Les institutions insulaires des États du Sud de la Méditerranée Occidentale», pp. 143-154. *Pauvoirs* n. 37-1986.

46. D. Mazzega, J. Musitelli: «L'organisation régionale en Italie», 192 páginas, *Notes et Études Documentaires*, n. 4.553-4.554. La Documentation Française 1980.

De todos estos elementos no hay ni rastro en el estatuto de Córcega. La Asamblea de Córcega es un órgano deliberante, y su presidente asume las tareas administrativas y de gestión. A pesar de que en la práctica se haya intentado introducir la noción de responsabilidad política (abril de 1984), ni el estatuto particular ni el reglamento interior de la Asamblea permiten el compromiso de la responsabilidad política del ejecutivo.

— De esta separación de los órganos se deriva una separación de las funciones que ilustra *una tercera diferencia*. La Constitución italiana prevé en su artículo 117 que las regiones establezcan normas legislativas «en la medida en que éstas no sean contrarias al interés nacional y al de las demás regiones». Este poder de legislar reconocido a las asambleas regionales es exclusivo o competente con el del Estado en función de las competencias constitucionalmente atribuidas a las regiones, y va acompañado de un poder reglamentario para la ejecución de los textos legislativos regionales.

El estatuto de Córcega es administrativo. «La Asamblea de Córcega, por sus deliberaciones, y el presidente de la Asamblea, por la instrucción de los asuntos y la ejecución de las deliberaciones, concurren a la administración de la región de Córcega» (artículo 2, Ley n. 82/214, de 2 de marzo de 1982). Las competencias son precisadas por el legislador y las deliberaciones cobran el carácter de actos reglamentarios de aplicación. Las decisiones de ambas regiones tienen por tanto un carácter jurídico distinto.

— *La cuarta diferencia* radica en el control de estos actos y deriva de su naturaleza distinta. Los de la Asamblea de Córcega son sometidos al control de la jurisdicción administrativa (Tribunal Administrativo), con posibilidad de apelación ante el Consejo de Estado. Este control, ejercido en general por el representante del Estado, es un control de legalidad y no de oportunidad que se desarrolla *a posteriori*. En Italia el control de los actos legislativos regionales está reglamentado por el artículo 126 de la Constitución. Las leyes regionales deben ser transmitidas al representante del Estado. Éste puede dar su visto bueno, haciéndolas así ejecutorias, o bien devolverlas al Consejo regional para su modificación. Si éste último mantiene su posición, entonces el texto debe ser sometido al Tribunal Constitucional sobre motivos de legalidad. Se trata por tanto de un control de conformidad a la Constitución. La determinación del alto tribunal pertenece al mismo tiempo al representante del Estado y al ejecutivo regional.

A este conjunto de elementos hay que añadir *una quinta diferencia* relativa a los medios financieros atribuidos a ambas regiones. En el caso de Córcega éstos son definidos por el título III de la segunda ley que concede el estatuto particular.

Los recursos se reparten en dos categorías: por un lado las aportaciones financieras del Estado, que corresponden a las competencias transferidas como dotación global de descentralización, y por otro lado las transferencias de impuestos del Estado y una fiscalidad local adicional. Finalmente, el artículo 25 de esta misma ley indica que el estatuto fiscal particular de la isla es mantenido y que «será» adaptado con vistas a favorecer principalmente la inversión productiva».

En cuanto a las regiones italianas, el artículo 119 de la Constitución determina que «las regiones tienen una autonomía financiera según las formas y en los límites de las leyes de la República que coordinan las finanzas de las regiones con las del Estado y

las de las provincias». Además, como indica P. Arrichi, «la región siciliana puede, a diferencia de otras regiones, ejercer una competencia propia en materia fiscal e incluso modificar para su aplicación en Sicilia las leyes fiscales italianas...».<sup>47</sup>

Este reducido número de elementos de comparación ilustra las diferencias al mismo tiempo políticas y jurídicas que separan los estatutos institucionales de Sicilia y de Córcega, diferencias que ilustran, sin lugar a dudas, las concepciones de la organización y del papel de las «colectividades territoriales» propias de cada uno de los dos Estados.

Esta comparación tiene además ciertos intereses en un momento en que la prensa local ha evocado recientemente<sup>48</sup> la eventualidad de modificaciones en el estatuto particular. Volviendo a las intervenciones de ciertos parlamentarios insulares<sup>49</sup> que abogan por una «ampliación de las competencias y un incremento de los medios de la Asamblea de Córcega», éstas proponen «la creación de una delegación interministerial o bien el nombramiento de un ministro» como gran coordinador. La misión de esta estructura consistiría en elaborar un plan de desarrollo económico para la isla. A pesar de que no tienen ningún vigor, estas sugerencias requieren algunas observaciones.

¿Es realmente necesario volver a abrir el debate institucional cuando precisamente estos deseos están contenidos en las dos leyes que conceden el estatuto particular a Córcega?

En cuanto a la delegación interministerial, recordar simplemente que el artículo 8 de la Ley n. 82/659, de 30 de julio de 1982, instaura cerca del primer ministro un comité de coordinación para el desarrollo industrial, y que bastaría con reactivar esta estructura (*cf.* más abajo).

En cuanto a la «necesidad» de un plan de desarrollo económico, señalar que corresponde a la Asamblea de Córcega fijar sus propios objetivos en un plan regional previsto por la Ley, de 29 de julio de 1982, que reforma la planificación. Que, además, esta misma ley organiza por su artículo 14 el procedimiento de los contratos de plan que permiten al Estado y a la región elegir y cofinanciar operaciones a cinco años. Que este plan de desarrollo debería contemplar la redefinición de un estatuto fiscal para Córcega tal como está previsto en el artículo 25 de la segunda ley que concede el estatuto particular. A este título parece que es indispensable integrar a esta redefinición las consecuencias de la realización del gran mercado interior definido por el Acta Única Europea. Que este mismo plan de desarrollo podría ir acompañado por la realización del esquema de acondicionamiento de la isla (artículos 9 a 13, Ley n. 82/659, de 30 de julio de 1982) que prevé la implantación y la gestión racional de los grandes equipamientos y que corrige los desequilibrios de un acondicionamiento del territorio que ha privilegiado durante demasiado tiempo al litoral.

En definitiva, más que nuevas reformas institucionales, lo que hace falta es que la Asamblea ejerza todas sus competencias con el fin de servir a «un gran objetivo» que permita a Córcega afrontar el futuro inmediato de 1992, pero también los imperativos del siglo XXI.

47. P. Arrighi: «L'organisation des régions en France et en Italie», *op. cit.*

48. *Corse Matin*, 10 y 11 de noviembre de 1987.

*La Corse*, 19 de noviembre de 1987.

49. Intervención del diputado de RPR Pierre Pasquini, el 9 de noviembre en la Asamblea Nacional, reproducida por el rotativo *Corse Matin*, de 11 de noviembre de 1987.