

Región y provincia, hoy frente a los desequilibrios territoriales

por Valentín CABERO

A partir de la creación de la CEE y de sus ampliaciones posteriores se ha hablado de una supuesta crisis del Estado nacional, lo mismo que a partir de la andadura del Estado de las Autonomías se habla en España de una crisis de la provincia como elemento clave de la articulación territorial. Ni lo uno ni lo otro parecen tan evidentes en la realidad ni en la práctica diaria del quehacer administrativo.

Cuando en la Constitución de 1978 se llega al compromiso de mantener la provincia como pieza básica en la organización del Estado, se está admitiendo la consolidación de la división de 1833 y su valor como entes básicos para la administración del Estado. A su vez en la Sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional, el Estado de las Autonomías queda descrito así: «De hecho, la Constitución prevé una distribución vertical de los poderes públicos entre entes de diferente nivel que son fundamentalmente el *Estado*, detentador de la *soberanía*; las *comunidades autónomas* caracterizadas por su *autonomía política*, y las *provincias* y municipios dotados de *autonomía administrativa* a diferente rango», amparándose en el artículo 37 de la Constitución.

En estas circunstancias se da satisfacción a las nacionalidades históricas y se organizan alternativas regionales donde la provincia aparece como punto de partida; en unos casos, la provincia refuerza la entidad territorial autónoma, aunque se cambie de denominación (Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid, Murcia) y en otros, donde la soldadura provincial en un ente y proyecto común se hace con dificultad, es todavía un hecho sin consolidar, aunque asumido; tal pueden ser, de manera especial, los ejemplos de Castilla y León, Castilla-La Mancha y, en menor medida, Extremadura, donde desde el siglo pasado existe una especie de reivindicación y de rivalidad de la ciudad de Plasencia frente a la capitalidad provincial de Cáceres. En estos entes territoriales, y de manera concreta en Castilla y León, la provincia y la región, no refuerzan un proceso común sino que en muchas ocasiones se contrarrestan y se enfrentan en sus actuaciones y decisiones.

En estas circunstancias, enfrentarse a los desequilibrios territoriales internos y a la superación de las disparidades regionales (percepción diferencial de la renta, flujo de las inversiones, contrastes entre sectores productivos,...) parece una tarea casi imposible, cuando, además, el principio de solidaridad que en la Constitución Española está íntimamente unido a la idea autonómica ha sido hasta el momento incapaz de resolver las dificultades de las regiones más desfavorecidas o atrasadas, sacudidas por el reajuste y crisis de la agricultura tradicional y por el reajuste de sus estructuras demográficas y productivas. Recordemos que su aplicación efectiva coincide con los años de crecimiento muy bajo, con la reconversión industrial, con el aumento del desempleo y con la caída de la inversión y del ahorro, que han impuesto más una política sectorial y nacional que propiamente *regional*, incluso en temas tan trascendentales como el de las comunicaciones.

Por otra parte, con discusiones internas sobre las competencias autonómicas o con las transferencias a medio camino, difícilmente podrían adoptarse verdaderas políticas regionales, salvo quizás en aquellas comunidades uniprovinciales, con unos niveles de decisión menos complicados y unos problemas más concretos. Es a partir de 1985/86, con nuestra entrada en la CEE, cuando se desciende a los problemas regionales y se asumen propuestas de actuación económica desde los propios ámbitos regionales. Hasta este momento la política territorial ha recaído y ha sido dirigida por las Diputaciones provinciales, con unos métodos y maneras casi tradicionales, concentrando las decisiones económicas de carácter espacial en los Planes Provinciales y en las Comarcas de Acción Especial, sin apenas aunar esfuerzos más allá de los límites provinciales.

Para comprender algunos de los problemas reales aquí expuestos, nos centraremos en lo que ocurre en la región más extensa de la CEE y del Estado español; nos referimos a la comunidad autónoma de Castilla y León, cuyas características geográficas y rasgos socioeconómicos nos ilustran de manera elocuente acerca del conflicto región-provincia a la hora de resolver los problemas reales de los ciudadanos y de superar las desigualdades internas.

Mientras las comunidades autónomas regidas por el artículo 151 de la Constitución española han asumido instrumentos y competencias de política territorial más eficaces, o mientras las comunidades autónomas que coinciden con unidades provinciales no sufren la yuxtaposición interna de distintos poderes e instancias administrativas, la región de Castilla y León ha de armonizar la administración de nueve provincias de distinto tamaño y población, que significan como bien sabemos nueve capitales y nueve diputaciones, cuyo protagonismo y autonomía territorial es la que más directamente incide en la vida de los pueblos de la región. Desde esta perspectiva, y teniendo a la comunidad autónoma de Castilla y León como marco geográfico de referencia, señalaremos algunas de las medidas e instrumentos que desde la región o desde la provincia procuran enfrentarse a los desequilibrios territoriales y disparidades resultantes.

Comentaremos, en primer lugar, un instrumento de carácter general como el P.D.R. de Castilla y León, con el que se intenta coordinar el desarrollo regional a través de una política general y de distintas medidas sectoriales. En segundo lugar, estudiaremos lo que se podría denominar el *Plan frustrado de Comarcalización* de la región de Castilla y León, a partir del cual la anterior administración socialista buscaba ordenar las inversiones a la hora de la distribución de los servicios y de las decisiones económicas, teniendo una

base espacial bien delimitada y definida. Sin Plan de Comarcalización y con una ley débil que apenas coordina la política territorial de las Diputaciones se discute en estos momentos la Ley de Creación de la Comarca del Bierzo, que como ente territorial se situaría a una escala intermedia entre la provincia y el municipio. Por parte del gobierno autónomo esta alternativa a la descentralización se presenta como una especie de ensayo y por parte de los bercianos como una satisfacción a la aspiración justa de la comarca quizás mejor definida —geográficamente— de la región de Castilla y León.

A otra escala, con las diputaciones provinciales como protagonistas, contemplamos algunas de las iniciativas y políticas territoriales que buscan superar situaciones provinciales o comarcales desfavorables. Tres ejemplos de política territorial actualmente en marcha pueden servirnos de ejemplo: La Operación integrada de Desarrollo de Salamanca y Zamora, (O.I.D.); el Plan de Cooperación transfronterizo o, a una escala aún menor, la oficina de Promoción Comarcal de la Maragatería, auspiciada por la Excma. Diputación de León, con el objeto de potenciar el desarrollo endógeno, iniciativa que paradójicamente se toma tras la expropiación por parte del Ministerio de Defensa de una buena parte de sus tierras para la creación del Campo de Tiro de Teleno.



El professor Valentín Cabero en la seva intervenció a la sessió quarta.

Région et Province, face aux déséquilibres territoriaux

par Valentin Cabero

À partir de la création de la CEE et des ses élargissements postérieurs on a parlé d'une supposée crise de l'État-National, de même qu'à partir du fonctionnement de l'État des autonomies on parle en Espagne d'une crise de la province, comme un élément clef de l'articulation territoriale. Or, ni l'un ni l'autre ne paraît si évident dans la réalité ni dans la pratique quotidienne des affaires administratives.

Quand, au moment de la Constitution de 1978 on arrive au compromis de maintenir la province comme une pièce fondamentale dans l'organisation de l'État, on accepte la consolidation de la division de 1833 et la valeur de la province comme organisation base de l'Administration de l'État. Plus encore, la Sentence 32/1981 du Tribunal Constitutionnel de l'État des Autonomies dit ainsi: «En fait, la Constitution prévoit une distribution verticale des pouvoirs politiques entre les organismes de différent niveau qui sont fondamentalement l'État, détenteur de la *souveraineté*, les *communautés autonomes* caractérisées par leur *autonomie politique*, et les *provinces* et les *communes* dotés d'*autonomie administrative* à différent rang» que s'abritent dans l'article 37 de la Constitution.

Dans ces circonstances on donne satisfaction aux nationalités historiques et on organise des alternatives régionales où la province apparaît comme un point de départ; dans certains cas, la province renforce l'identité du territoire autonome, même si la dénomination change (Asturies, Cantabria, Rioja, Navarre, Madrid, Murcie), et dans d'autres cas, où la soudure provinciale se fait avec difficulté, c'est encore un fait sans consolider, même s'il est admis. Ce sont les cas de Castille-Léon, Castille-La Manche et, sur une moins grande échelle, le cas d'Extremadoure où depuis le dernier siècle existe une certaine revendication et de rivalité de la ville de Plasencia face à la capitalité provinciale de Caceres. Dans ces organismes territoriaux, et de façon très concrète dans Castille et Léon, la province et la région ne renforcent pas un processus commun mais elles se résistent et s'affrontent, dans plusieurs occasions, et s'affrontent dans leur comportement et décisions.

Dans ces circonstances, s'affronter aux déséquilibres territoriales internes et au dépassement des disparités régionales (perception différentielle de la rente, flux des investissements, contrastes entre secteurs productifs...) cela semble une tâche presque impossible quand, en plus, le principe de solidarité qui dans la Constitution espagnole est intimement uni à l'idée d'autonomie a été jusqu'à présent incapable de résoudre les difficultés des régions les plus défavorisées ou retardées, secouées par le réajustage et les crises de l'agriculture traditionnelle et par le réajustage des structures démographiques et productives. Rappelons-nous que son application effective coïncide avec les années de croissance très basse, avec la reconversion industrielle, avec l'augmentation de chômage et avec la chute des investissements et de l'épargne, qui ont imposé une politique sectorielle et nationale plutôt que proprement régionale, même dans des thèmes aussi transcendants comme celui des communications.

D'autre part, avec des discussions internes sur les compétences autonomiques ou avec les transférences à demi chemin, on pourrait difficilement adopter de vraies politiques régionales, sauf, peut-être, dans ces communautés uniprovinciales, avec des niveaux de décisions compliqués et des problèmes plus concrets. C'est à partir de 1985-1986, avec l'entrée dans la CEE, quand on arrive aux problèmes régionaux et s'y joignent des propositions d'activités économiques des propres milieux régionaux. Jusqu'à ce moment, la politique territoriale est retombée et a été dirigée par les Diputations provinciales, avec des méthodes et des modes presque traditionnelles, en centrant les décisions économiques de caractères spéciaux dans les «Planes Provinciales» et dans les comarques d'action spécial, sans à peine conjuguer les efforts au delà des limites provinciales.

Pour comprendre un des problèmes réels ici exposés, nous nous centrerons sur ce qui se passe dans la région la plus étendue de la CEE et de l'État espagnol. Nous faisons référence à la Commu-

nauté Autonome de Castille-Léon, dont les caractéristiques géographiques et les traits socioéconomiques nous illustrent de façon éloquente auprès des conflits «Région-Province» au moment de résoudre les problèmes réels des citoyens et de surmonter les inégalités internes.

Pendant ce temps là, les communautés autonomes régies par l'article 151 de la Constitution espagnole ont assumé les instruments et les compétences de la politique territoriale les plus efficaces, pendant que les communautés autonomes qui coïncident avec les unités provinciales ne souffrent pas la juxtaposition interne des différents pouvoirs et des instances administratives. La région de Castille-Léon doit harmoniser l'administration de neuf provinces de grandeurs différentes et de population différente, ce qui signifie comme nous le savons très bien, neuf capitales et neuf Diputaciones, qui, avec le protagonisme et l'autonomie territoriale surveillent plus directement la vie des villages de la région. De cette perspective, si nous définissions la communauté autonome de Castille-Léon comme un cadre géographique de référence, nous signalerions quelques mesures et instruments qui, de la région où de la province procurent s'affronter aux déséquilibres territoriaux et aux disparités qui en résultent.

D'abord, nous commenterons un instrument de caractère général comme le PDR de Castille-Léon, avec lequel on a tenté de coordiner le développement régional à travers une politique générale et de différentes mesures sectorielles.

En deuxième lieu, nous étudierons ce que pourrait être nommé le *Plan frustré* de comarcalisation de la région de Castille-Léon, à partir duquel l'antérieure administration socialiste cherchait à ordonner les investissements au moment de la distribution des services et des décisions économiques avec une base spatiale bien délimitée et définie.

Sans Plan général de comarcalisation et avec une faible Loi qui à peine coordine la politique territoriale des Diputaciones, ce que l'on discute aujourd'hui, c'est la Loi de création de la *Comarca del Bierzo*, laquelle, comme organisme territorial, se situera dans une échelle intermédiaire entre la province et la commune. Pour le gouvernement autonome cette alternative de la décentralisation se présente comme une sorte d'essai et de la part des *bercianos*, comme une juste satisfaction à une juste aspiration de la *comarca*, qui est, peut-être, la mieux définie géographiquement de la totalité de la région de Castille-Léon.

Dans une autre échelle, avec les Diputaciones provinciales comme protagonistes, nous contemplons quelques unes des initiatives et des politiques territoriales qui cherchent à surpasser des situations provinciales ou comarcales défavorables. Il y a trois exemples actuellement en marche de politique territoriale qui peuvent nous servir d'exemple: l'opération intégrée du développement de Salamanca et Zamora (OID), le Plan de Coopération transfrontierier ou, à une échelle encore plus petite, le Bureau de Promotion comarcale de la Maragatería, protégé par la Diputación de León, avec l'objectif de renforcer le développement endogène, initiative qui paradoxalement commence après l'expropriation de part du Ministère de la Défense d'une bonne partie de ses terres à fin d'y créer le Champ de Tir de Teleno.

Finalment, el coordinador Sr. Carreras i Puigdemolas concedeix la paraula al professor de la Facultat de Tarragona, Josep Oliveras i Samitier perquè pronunciï la darrera de les conferències de la sessió quarta sobre la vigència i l'actual realitat de la divisió territorial.