

Las diputaciones provinciales en la legislación de régimen local de la Comunidad de Castilla-La Mancha

MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción
2. Las provincias y las diputaciones en el Estatuto de Castilla-La Mancha
3. Las provincias y las diputaciones en la legislación de 1991
4. La evolución a partir de 1991
5. Conclusiones
6. Nota bibliográfica

Resumen

El artículo pasa revista al tratamiento que, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y en la legislación regional, se da a las provincias y a las diputaciones provinciales. Se analiza el tema desde el punto de vista histórico (en la elaboración del Estatuto en el año 1982, y en las posteriores reformas), desde el punto de vista conceptual e institucional (haciendo un recorrido sobre el diseño competencial que tienen las provincias en la Comunidad castellano-manchega) y desde un punto de vista más amplio, estudiando cómo la legislación regional sobre régimen

Artículo recibido el 15/01/2015; aceptado el 05/03/2015.

local (que data de 1991) y cómo los proyectos de reforma estatutaria iban haciéndose o no eco de la evolución de la jurisprudencia constitucional, de las demás reformas estatutarias iniciadas en 2006, o de las tendencias generales a nivel estatal (el llamado “Pacto Local”). Se hace asimismo un comentario crítico a la legislación regional sobre régimen local, constatando que las previsiones relativas a las diputaciones apenas han tenido efectividad ni técnica ni política, y que ni siquiera se ha aprovechado el debate político y social sobre la subsistencia de las diputaciones (a partir de 2011) para repensar o reordenar su diseño institucional.

Palabras clave: *Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; provincias; diputaciones provinciales; estatuto de autonomía.*

The intermediate local governments (diputaciones provinciales) in Castilla-La Mancha local law

Abstract

This article reviews the treatment of provinces and intermediate local governments (diputaciones provinciales) in the Autonomous Statute of Castilla-La Mancha and its Autonomous Community law. The article deals with this issue from a historical perspective (elaboration of the Autonomous Statute in 1982 and subsequent amendments); a theoretical and institutional point of view (analyzing the system of distribution of competences among provinces in Castilla-La Mancha); and, finally, the article adopts a broader picture studying how the Autonomous Community law regarding local law (entered into force in 1991) and the amendments of the Autonomous Statute of Castilla-La Mancha have recognized the case-law of the Constitutional Court on this issue, the other Autonomous Community reforms of their Autonomous Statutes launched in 2006 and the current trends at the State level (the “Local Agreement”). Moreover, the article deals with the Autonomous Community law regarding local law and states that the rules related to intermediate local governments have been barely technically or politically effective, and neither the political and social debate about the subsistence of intermediate local governments (diputaciones provinciales) launched in 2011 has been useful for rethinking and reordering the institutional design.

Keywords: Autonomous Community of Castilla-La Mancha; provinces; intermediate local governments (*diputaciones provinciales*); Autonomous Statute.

1

Introducción

La regulación de la provincia y de las diputaciones provinciales en la legislación local de Castilla-La Mancha ha sido bastante poco estudiada. Acaso porque tal legislación (que data de 1991) no fue en su día ni muy prolija ni tampoco muy original respecto de lo que hasta entonces habían legislado otras comunidades autónomas. Salvo error por mi parte, hay muy poco escrito desde el punto de vista jurídico. Tampoco es frecuente encontrar otros análisis, por ejemplo respecto de las dinámicas político-electorales o respecto de la contribución de las diputaciones a la vertebración territorial de la región. La litigiosidad no parece que haya sido particularmente abundante¹. En realidad puede decirse que los pocos estudios jurídicos que hay sobre el tema (esencialmente de Ortega y de Parejo) agotaron prácticamente todo lo que había que decir sobre las provincias y las diputaciones en Castilla-La Mancha.

Siendo el objeto de esta obra colectiva un comentario a las leyes de régimen local de Castilla-La Mancha, en estas páginas me limitaré a esbozar algunas ideas sobre la Ley de Coordinación de Diputaciones del año 1991 (apartado 3), tras un breve recordatorio de la regulación estatutaria (apartado 2). A continuación haré un recorrido por la posterior evolución político-institucional de la regulación de las autonomías locales –que sin embargo no afectó a la situación normativa de las diputaciones provinciales en Castilla-La Mancha, que sigue siendo la misma que en 1991 (apartado 4)–. En el apartado 5 expondré las conclusiones, que desde este momento apuntaré que serán bastante críticas tanto con la regulación de 1991 como con su inexistente desarrollo posterior².

1. La jurisprudencia contencioso-administrativa en Castilla-La Mancha apenas conoce casos de litigios relativos a las diputaciones (por lo menos litigios relevantes o que aludan a la autonomía provincial o a las competencias provinciales). A nivel constitucional, se planteó ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local atinente a Castilla-La Mancha, que fue inadmitido por motivos de forma por el ATC 322/2007 (el Ayuntamiento de Toledo interpuso un conflicto para el cual carecía de legitimación).

2. Tampoco me detendré en el análisis, ni siquiera en la exposición, de las singularidades de la autonomía provincial como subespecie de la autonomía local, ni de las competencias provinciales tal y como resultan de la LBRL o de la legislación sectorial de Castilla-La Mancha; ni tampoco me detendré en la jurisprudencia constitucional (más allá de algunas citas de la STC 27/1987).

2

Las provincias y las diputaciones en el Estatuto de Castilla-La Mancha

Es sabido que Castilla-La Mancha nunca existió como territorio geográficamente definido o delimitado ni tampoco como denominación. Desde las primeras divisiones provinciales del siglo 19 el territorio de Albacete estaba unido a Murcia, y así permaneció hasta las diversas demarcaciones territoriales franquistas, y por su parte Toledo y Guadalajara estaban vinculadas a Madrid si no oficial y administrativamente sí de manera implícita. Posiblemente ello hizo, como señala Ortega, que el régimen preautonómico de la región (Real Decreto-ley 32/1978) fuese bastante singular. Singular por dos motivos: porque, a falta de un sentimiento regional y de una configuración territorial clara, parecía dar una especial preponderancia a las provincias. Y porque su disposición adicional preveía una posible incorporación de la provincia de Madrid a la por entonces aún difusa región de Castilla-La Mancha.

Esta preponderancia de las provincias se trasladó de alguna manera al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Ortega señala que, conforme al art. 1 del Estatuto, “los sujetos fundacionales de la autonomía son las provincias”³, mientras que en otras comunidades autónomas la fuente de legitimidad era el pueblo, la historia o la nacionalidad. Ortega –y también Parejo– extrae de ello conclusiones que, siendo en sí correctas, no han sido en absoluto trasladadas a la realidad político-institucional: estos autores señalan que en Castilla-La Mancha la provincia era, al menos sobre el papel, el eje de la organización territorial, era un ente político a priori reforzado frente a la naciente Administración autonómica, y también reforzado en comparación con las provincias en otras comunidades autónomas pluriprovinciales. Además, el título III del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que lleva por rúbrica “De la organización territorial de la Región”, alude a los municipios, pero no los regula. Quiero decir que las alusiones al municipio aparecen únicamente en los arts. 2.1 y 3, frente a la mucho mayor regulación de las provincias (el título III del Estatuto ignora por completo a los municipios, y en cambio sí regula a las provincias, en el art. 30). Si a ello añadimos que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha equiparó la autonomía provincial a la autonomía municipal, “desarrollando el máximo nivel de los postulados

3. Artículo 1: “Las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo se constituyen en Comunidad Autónoma bajo el nombre de Castilla-La Mancha para acceder a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”.

constitucionales sobre la autonomía local” (Ortega)⁴, entonces parece que se podría afirmar que la provincia tenía un peso estatutario mayor que el municipio. Luego se verá que tal cosa no pasó de la simple declaración estatutaria.

Al margen de ello, la regulación estatutaria de la provincia como ente local del art. 30 es muy similar a la de los demás estatutos pluriprovinciales⁵. Ortega señala que es posible interpretar que la comunidad autónoma “carecía de competencias derivadas de la materia régimen local para regular el régimen de las diputaciones, salvo las que le fueran transferidas por la LBRL”, pero ello no parece haberse confirmado. De hecho, tanto Ortega como Parejo

4. Otros estatutos de comunidades autónomas pluriprovinciales también hablaron de “gobierno y administración” provincial, pero algunos de ellos sí establecieron diferencias entre el municipio y la provincia: por ejemplo el Estatuto andaluz de 1981 decía que el municipio es “la entidad territorial *básica* de la Comunidad Autónoma” (art. 3), carácter básico que no se predicaba de las provincias.

5. “Artículo 30. Uno. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. La provincia se configura también como circunscripción territorial para el ejercicio de las competencias y funciones de la Región. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Dos. El gobierno y la administración autónoma de las provincias corresponden a las diputaciones. Tres. Corresponderá a las diputaciones, dentro del ámbito de sus respectivos territorios y en el marco de lo establecido por la legislación del Estado y de la Región, ejercer las siguientes funciones:

“a) Aquellas que les atribuya la legislación básica del Estado en materia de Administración local para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

“b) Las que les sean transferidas o delegadas por la Junta de Comunidades. Dichas transferencias o delegaciones se realizarán mediante ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. La Junta delegará, en todo caso, en las diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Región. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia en medios financieros, personales y patrimoniales, así como las formas de cooperación, de dirección y de control que se reserve el Consejo de Gobierno.

“c) La gestión ordinaria de los servicios de la Administración de la Región. A estos efectos y en el marco del régimen jurídico aplicable a las diputaciones, estas actuarán bajo la dirección del Consejo de Gobierno.

“Cuando en la gestión de los servicios a que se refiere el párrafo anterior las diputaciones no cumplieran las obligaciones que legalmente les asigne la Junta de Comunidades, el Consejo de Gobierno podrá requerir al presidente de la diputación para su cumplimiento. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en su legislación, podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación, o ejecutar la competencia por sí misma. En este último supuesto, las órdenes de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate.

“Cuatro. La Junta de Comunidades podrá coordinar las actuaciones de las diputaciones en materias de interés general para Castilla-La Mancha. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por ley de las Cortes de la Región aprobada por mayoría de tres quintos y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado.

“Cinco. Una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades con las corporaciones locales de la Región”.

señalan que esa posible interpretación estatutaria, que hubiese establecido “una relación directa entre la legislación básica del Estado y la potestad normativa de autoorganización de la provincia” (Ortega), no fue seguida ni por la legislación estatal básica ni por el Tribunal Constitucional –ni tampoco por el legislador castellano-manchego–.

Otro aspecto –sobre el que no me detendré, por haber sido sobradamente estudiado– es la previsión de la llamada gestión ordinaria. El art. 30.3 c) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha parecía establecer que las diputaciones ejercerían necesariamente la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración regional, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos del año 1981, recogida en los Pactos Autonómicos. Esta fórmula, contenida en casi todos los estatutos de la época⁶, fue sistemáticamente ignorada, y las comunidades autónomas pluriprovinciales se dotaron de estructura territorial paralela o sobrepuesta a los servicios provinciales. Esta opción parece haberse consolidado, hasta el punto de que Ortega afirma que “la gestión ordinaria de los servicios regionales no será un espacio de posible recuperación provincial, en caso de llevarse a cabo una futura descentralización autonómica a favor de los entes locales”.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha parecía optar por unas provincias más relevantes que los municipios, pero la evolución posterior no refrendó esta idea⁷.

3

Las provincias y las diputaciones en la legislación de 1991

Según he apuntado, en sus años iniciales la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se fue configurando, desde el punto de vista provincial, de

6. Incluso de forma más imperativa que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: véase el art. 4.4 del Estatuto andaluz de 1981 (“La Comunidad Autónoma *articulará* la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales”).

7. Me parece que la reforma estatutaria de 1997 (Ley Orgánica 3/1997), que cambió de sujeto constituyente, refleja claramente esta evolución de rebajar la relevancia de las provincias: se pasó de un art. 1 que decía que “Las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalupe y Toledo se constituyen en Comunidad Autónoma bajo el nombre de Castilla-La Mancha para acceder a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”, a un art. 1 que decía que “Castilla-La Mancha, en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente, accede a su autogobierno de conformidad con la Constitución española y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”. No es fácil encontrar en la teoría política un cambio tan radical de sujeto constituyente, ni darle una explicación que no sea la simple reafirmación de la ahora sí existencia de Castilla-La Mancha como ente colectivo determinado.

manera bastante diversa a las previsiones estatutarias. Los sucesivos decretos que desde 1983 organizaron territorialmente la misma, ignoraron la llamada gestión ordinaria (que teóricamente venía impuesta por el Estatuto), pero, probablemente a causa de la indefinición del marco normativo-constitucional, el legislador autonómico no legisló sobre las diputaciones en la década de los 80. En efecto, hasta 1985-1986 no hubo legislación estatal básica de régimen local, y solo en 1987 el Tribunal Constitucional terminó de perfilar su jurisprudencia en materia de diputaciones, con la STC 27/1987, resolutoria del recurso contra la Ley de Diputaciones de la Comunidad Valenciana, y también, si bien con menor alcance, con la STC 214/1989, sobre la propia LBRL.

Este es el contexto en el cual en el año 1991 se aprobó la legislación local de Castilla-La Mancha, con las leyes 2/1991, de Coordinación de Diputaciones, y 3/1991, de Entidades Locales. Esta segunda Ley apenas alude a las provincias⁸. Ello es sin duda llamativo: el legislador del régimen local de Castilla-La Mancha (en las leyes de 1991) no se ocupa en absoluto de las diputaciones si no es para limitar su autonomía.

Sobre la Ley 2/1991 no hay demasiado que decir, y lo que había que decir ya se dijo en su momento (me remito a los trabajos de Ortega, de Parejo, y en menor medida de Belda y Díaz, y últimamente a alguna mención de Cacharro). Se trata de una ley fundamentada en los apartados 3 b) y 4 del art. 30 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y esta Ley de Coordinación es una de las poquísimas en las que dicho Estatuto requiere mayoría cualificada (tres quintos), coordinación que se ejercerá “en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado”⁹. Esta previsión estatutaria de la coordinación autonómica de las diputaciones tampoco es original de Castilla-La Mancha, sino que vino predeterminada por los primeros estatutos de comunidades autónomas pluriprovinciales¹⁰.

8. Cacharro señala, con cierta sorpresa, que la Ley 3/1991 solo menciona a las diputaciones para prever audiencia o informes en los procedimientos de alteración territorial y de constitución de mancomunidades.

9. Arts. 7.2, 10.2, 58.2 y 59 de la LBRL, que no son mencionados en la Ley 2/1991.

10. Los estatutos del País Vasco y de Cataluña, por distintas razones, no preveían expresamente normas relativas a la potestad de coordinar las diputaciones. Sí lo hicieron la disposición adicional 3.ª del Estatuto de Galicia de 1981: “1. La Junta coordinará la actividad de las diputaciones provinciales de Galicia en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma, y a estos efectos se unirán los presupuestos que aquellas elaboren y aprueben al de la Junta de Galicia”, y el art. 4.5 del Estatuto de Andalucía de 1981: “La Junta de Andalucía coordinará la actuación de los diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado a) del número 3 del presente artículo [las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y los la legislación que dicte la Comu-

La Ley 2/1991 no recoge las competencias provinciales, sino que las da por establecidas según resultan de la LBRL y de la legislación sectorial. Su objeto es doble: por un lado, establecer materias de interés general para la Comunidad Autónoma (“y la consiguiente coordinación de las diputaciones”: arts. 6 a 10), y por otro, delegar competencias autonómicas en las diputaciones (arts. 11 a 15). Además, regula el Consejo Regional de Provincias (arts. 16 a 22).

La Ley no surge en el vacío. Según acabo de apuntar, Castilla-La Mancha esperó hasta última hora para regular sus fórmulas de coordinación de diputaciones y delegación de funciones y competencias, de manera que tenía a la vista no solo las demás leyes homónimas de las comunidades autónomas pluriprovinciales, detalladas por Tornos, y algunas de ellas como la valenciana ampliamente comentada (Sánchez Ferriz). También se tuvo muy a la vista la jurisprudencia constitucional relativa a las competencias de las diputaciones, con la STC 32/1991, sobre las diputaciones catalanas, o sobre todo con la STC 27/1987, sobre las diputaciones valencianas.

Esta demora en el tiempo del legislador castellano-mancheño en absoluto significó una mayor sensibilidad hacia las competencias provinciales. Por ejemplo, se pudo haber tomado como referencia la Ley gallega 8/1989 de delimitación y coordinación de las competencias de las diputaciones provinciales de Galicia, que a mi juicio es la más respetuosa de la autonomía provincial, y que lo que coordina no es, en bruto, cualquier materia, competencia o actividad que sea declarada de interés regional¹¹, y además que establece la publicidad de las directrices (art. 7.3 de la Ley gallega) o la rendición de cuentas del Gobierno regional ante el Parlamento en cuanto a la coordinación o la delegación (art. 8.4 de la Ley gallega). O la Ley andaluza 11/1987 reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales, que, al igual que la Ley gallega, establece las competencias propias de las diputaciones (art. 5), para a continuación precisar con elevado nivel de detalle las competencias de asistencia jurídica, económica y técnica, los servicios supramunicipales, las herramientas de programación y

nidad Autónoma en desarrollo de la misma] en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios”.

11. Ello contrasta con la Ley 2/1991, que establece una coordinación a mi juicio demasiado genérica e indiscriminada (art. 2: “En el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y en el marco de lo dispuesto en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la Junta de Comunidades y las diputaciones provinciales coordinarán sus actuaciones en materias declaradas de interés general para Castilla-La Mancha”).

planeamiento provincial, para finalmente (arts. 20 a 22) detallar tres materias en las que se atribuyen competencias propias a las provincias (cultura, deporte y turismo). O también la Ley aragonesa 8/1985 reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las diputaciones provinciales, que, aunque referida a un escenario territorial no equiparable, por la comarcalización de Aragón, establecía mecanismos de relación interadministrativa mucho más avanzados y respetuosos con la autonomía provincial.

Nada de esto se trasladó a Castilla-La Mancha, sino que en 1991 se optó por un modelo minimalista (es decir, de regulación mínima), y, como veremos en seguida, plagado de incorrecciones.

Ortega y Parejo han puesto de manifiesto muchos defectos de esta Ley. Entre otros:

- la “reordenación competencial” se realiza prescindiendo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha;
- al listado de competencias declaradas de interés general no corresponde otro de competencias que no lo sean (o que sean susceptibles de delegación);
- la declaración de competencias de interés regional (art. 6) parte de que las competencias son autonómicas, cuando por el contrario el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha parte –por lo menos como hipótesis– del presupuesto contrario: Ortega escribe que “deben trasladarse al ámbito provincial las esferas de gestión que no supongan una ruptura del interés general”;
- a juicio de Ortega, toda esta confusión late a lo largo del articulado de la Ley: se contraponen cosas completamente distintas, como, de un lado, las materias a efectos de coordinación (el listado del art. 6¹²), con, de otro, las competencias cuya ejecución es delegable por no ser de interés

12. Art. 6: “Se declaran materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, las siguientes:

“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Obras públicas de interés regional. Carreteras, ferrocarriles, caminos y transporte terrestre y por cable, y tubería. Aprovechamiento hidráulico y canales para riego. Agricultura y ganadería. Investigación y capacitación agraria. Regadíos. Montes y aprovechamientos forestales. Espacios naturales protegidos y régimen de zonas de montaña. Protección del medio ambiente, caza y pesca. Denominación de origen. Planificación de la actividad económica regional. Protección de la industria, de la artesanía y del comercio. Régimen minero y energético. Concursos, exposiciones, ferias y mercados. Promoción del turismo. Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial. Cajas de ahorro y cajas rurales. Promoción de empleo. Sanidad e higiene. Servicios sociales de carácter regional. Defensa del consumidor y del usuario. Centro de protección, inserción y rehabilitación. Bibliotecas y museos, hemerotecas y demás centros de depósito de cultura de interés para la Región. Conservación del patrimonio monumental, histórico, artístico y arqueológico. Organización del deporte de competición oficial, deporte escolar y universitario y la representación

- general (el listado del art. 11¹³); este art. 11 establece un procedimiento de delegación, pero no delegaciones concretas, de manera que “nos encontramos no ante competencias ejecutivas sino ante un listado de materias”, que por tratarse de competencias propias de las diputaciones conforme a la LBRL son “no aptas para predicar un supuesto de delegación”; tampoco hay delegación de competencias propiamente dichas, porque el listado alude no a competencias sino a materias, y porque no se regulan las modalidades del ejercicio de la delegación (medios financieros y personales, alcance, contenido y límites de la delegación, etc.);
- el art. 14 prevé mecanismos que según Ortega “vulneran la autonomía provincial”: la comisión mixta para cada provincia es la que establecerá “los términos de la delegación” (en lugar de la Ley), y sobre todo la Comunidad Autónoma puede emanar órdenes vinculantes para las diputaciones, lo cual es incompatible con la LRBL (art. 7.3) y con la jurisprudencia constitucional sobre coordinación de diputaciones tal y como resulta de la STC 27/1987¹⁴. La explicación de tan grosera previsión la encuentra Ortega en la aplicación a la delegación de técnicas previstas para la gestión ordinaria [previstas en el art. 30.3 b) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha].

En cualquier caso, lo esencial de la Ley es la coordinación de las diputaciones en las materias de interés regional señaladas por la propia Ley. Se ha señalado la gran amplitud del listado de materias del art. 6: dice Ortega que viene a coincidir con el listado de competencias exclusivas del art. 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha anterior a la ampliación competencial de 1997, y que cubre el ámbito de las competencias provinciales de la LBRL. Al igual que casi todas las leyes autonómicas de coordinación de diputaciones, el art. 4 define la coordinación retomando casi literalmente la

deportiva institucional de la Región. Aquellos otros cuya declaración de interés general se determine por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha”.

13. Art. 11: “De acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía y mediante ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, la Junta delegará, en todo caso, en las diputaciones provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general para la Región y podrá, en concreto, delegar las siguientes: Obras públicas en servicios mínimos municipales en entidades locales de menos de 10 000 habitantes. Carreteras y caminos de interés provincial. Artesanía provincial peculiar. Difusión del turismo, cultura y deporte de carácter provincial. Programas de experimentación agraria de interés provincial. Regadíos de interés provincial. Concursos, exposiciones, ferias y mercados provinciales. Asistencia social y servicios sociales en general en municipios de menos de 10 000 habitantes”.

14. El FJ 9.º de la STC 27/1987 estableció que los controles autonómicos sobre las competencias delegadas debían ajustarse a la legislación básica estatal, no pudiendo consistir en controles genéricos ni en controles de oportunidad.

fórmula de la STC 27/1987 (diputaciones valencianas)¹⁵. Lo criticable de la Ley 2/1991 no es ni la amplitud del art. 6 ni la definición de coordinación: lo criticable, para Ortega, es que “los arts. 7 y 8 provocan una doble vulneración de la legislación básica estatal”. Porque, de una parte, en la materia o sector sometido a coordinación no existe previamente un plan sectorial que fije objetivos y prioridades (y como tampoco están en la Ley, se termina fácilmente en el decisionismo), y porque, de otra, se condiciona el ejercicio de las competencias provinciales a un control previo de oportunidad mediante una previa autorización autonómica¹⁶. Es verdad que este concreto sistema de control no fue examinado por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre las diputaciones (sobre todo la STC 27/1987), pero no lo es menos que técnicas menos incisivas como el reparo autonómico al proyecto de presupuesto de la Diputación (por no someterse a las directrices de coordinación) fueron desactivadas por el Tribunal en su fallo interpretativo de la citada sentencia.

15. En la STC 27/1987 el Tribunal Constitucional, remitiéndose a jurisprudencia de 1983 sobre la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, dijo (FJ 2.º) que tal potestad coordinadora “no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, solo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley”. Los FFJJ 5.º y 6.º insistían en que la coordinación “no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente se produce, respecto de las materias indicadas en el mencionado art. 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2.º del mismo en conexión con el art. 10.2 de la Ley estatal 7/1985”, y que “la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí”.

16. “Artículo 7. Para la elaboración y ejecución de planes sectoriales o la realización de actividades por parte de las diputaciones provinciales sobre materias declaradas de interés general, será necesaria la autorización expresa del Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Regional de Provincias, salvo en el caso de que se hubiera producido la correspondiente delegación de funciones.

“Artículo 8. A los efectos de la autorización prevista en el artículo anterior, las diputaciones provinciales deberán acompañar a la solicitud de autorizaciones del Consejo de Gobierno una memoria justificativa de la actuación o actividad a realizar, con indicación de los objetivos que se pretendan conseguir, relación de las medidas a implantar así como un estudio económico-financiero del programa a desarrollar”.

Resulta difícil encontrar una razón para que el legislador castellano-manchego haya establecido –por mayoría cualificada– un sistema semejante, abiertamente incompatible con la autonomía provincial y con la jurisprudencia constitucional.

Es posible que la complejidad del sistema, o el haberse percatado el Gobierno regional de la incompatibilidad del modelo con la autonomía local, fuesen las razones que determinasen que los arts. 7 a 9 de la Ley 2/1991, así como el resto de sus preceptos, no se hayan aplicado nunca (así lo afirma literalmente Ortega, precisando que “las diputaciones se limitan a cumplimentar el trámite de comunicación [debe decir publicación] previsto en el art. 32.3 del TRRL para los planes de cooperación”)¹⁷. El sistema de relaciones y de imbricación competencial entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las diputaciones parece, pues, articularse en torno a la difusa figura de los convenios de cooperación, prevista en los arts. 9 y 10 de la Ley 2/1991¹⁸.

La Ley 2/1991 ha sido más criticada que alabada: Ortega, además de poner de manifiesto sus muchos defectos técnicos, abogaba en 2000 por “una revisión completa” del sistema de delegación y de coordinación. Y Cacharro describe correctamente la situación diciendo que “El panorama legislativo [relativo a las diputaciones] en Castilla-La Mancha revela una inexistente voluntad política por desarrollar las potencialidades de las diputaciones, combinada con una clara decisión de someterlas a un intenso control en las materias denominadas de interés general”. La revisión reclamada por Ortega no se ha producido nunca, pues salvo error por mi parte la Ley 2/1991 no ha sido reformada en sus 21 años de existencia¹⁹. Es de suponer que tal reforma no parece haber sido percibida como necesaria: posiblemente no haya habido voluntad política en los partidos políticos de Castilla-La Mancha, ni tampoco presión política de las diputaciones, y además el sistema tampoco planteaba

17. Probablemente una de las razones de la no aplicación de los mecanismos de coordinación haya sido que, con muy pocas excepciones, desde 1991 las cinco diputaciones de Castilla-La Mancha y el Gobierno regional han estado por lo general en manos del mismo partido político, por lo cual la relación entre los dos niveles de Administración se articulaba mediante cauces informales de tipo político, o a través de la FEMP de Castilla-La Mancha.

18. “Artículo 9. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las diputaciones provinciales, podrán suscribir convenios de cooperación para mejorar la prestación de los servicios públicos y potenciar la cooperación técnica y económica.

“Artículo 10. Los convenios de cooperación a que se refiere el artículo anterior, requerirán la aprobación del Consejo de Gobierno y de los plenos de las diputaciones provinciales y una vez suscritos serán publicados en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

19. La Ley 3/1991 de entidades locales se ha reformado muy poco: solo se han modificado el art. 15 (segregación de municipios), por la Ley 3/1998, el art. 80 (por las leyes 10/2008 y 5/2009), y varias veces el título VII, referido al antiguo Fondo Regional de Ayuda Municipal (FRAM), actualmente Fondo Regional de Cooperación Local (FORCOL), la última de ellas en la Ley 10/2011.

quebraderos de cabeza desde el punto de vista técnico, porque, como señaló Ortega, sus mecanismos más problemáticos no se aplicaban.

Como más adelante diré, solo a mediados de la 7.^a legislatura (en el año 2010) parece que el Gobierno regional socialista puso en la agenda política la reforma de la Ley 2/1991, al hilo del por entonces incipiente debate sobre la subsistencia de las diputaciones²⁰.

El Consejo Regional de Provincias merece un breve tratamiento. Está regulado en los arts. 16 a 22, que entre otras cosas establecen sus fines (que en realidad son sus competencias o sus funciones: art. 18) y su composición (11 miembros, con mayoría de la Junta de Comunidades). El Reglamento de Organización del Consejo es el Decreto 123/1992, cuyo art. 5 precisa que debe reunirse al menos una vez cada semestre. Previamente, el Decreto 39/1992 había designado a los representantes de la Junta de Comunidades (cinco directores generales: de Administración Local, de Cultura, de Hacienda, de Obras Hidráulicas y de Servicios Sociales).

Lo más destacado del Consejo es que la mayoría de sus competencias del art. 18 están desactivadas, al igual que está desactivada la propia Ley 2/1991. Dichas competencias se refieren a los mecanismos de la Ley (autorizaciones, delegaciones, planes o programas –autonómicos o provinciales– que vayan a ser objeto de coordinación, etc.), y por ello no ha podido haber actividad del Consejo sobre esos extremos. Sí puede que haya habido más trabajo en relación con el primero de los apartados del art. 18 (“Conocer e informar los anteproyectos de ley que afecten al ámbito de competencias de las diputaciones provinciales que le sean sometidos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”), pero es muy posible que la comunicación que el Gobierno regional le haya hecho al Consejo haya sido meramente testimonial, y que los informes, caso de haberse elaborado, hayan tenido el mismo carácter. Desconozco asimismo si el Consejo ha efectuado alguna vez “propuestas y sugerencias al Consejo de Gobierno en materia de diputaciones provinciales”.

Las diputaciones en Castilla-La Mancha se ciñen, pues, al mínimo previsto en la CE y en la LBRL: a elaborar los planes provinciales del art. 36 de la LBRL (sometidos teóricamente a una intensa coordinación por parte del Gobierno regional) y a la asistencia y cooperación con los municipios.

20. Véanse unas declaraciones del entonces presidente J. M. BARREDA afirmando que la Ley 2/1991 “está obsoleta y no sirve”: <http://www.abc.es/20100827/comunidad-castillalalamanha/propoundra-reformar-coordinacion-diputaciones-20100827.html>

4

La evolución a partir de 1991

Poco o nada ha sucedido desde 1991 para las diputaciones (ni en general para los Gobiernos locales) en Castilla-La Mancha. Además del ya mencionado cambio en el sujeto estatuyente operado en la reforma estatutaria de 1997 (que por otro lado no pasó de meramente retórico), cabe destacar a comienzos de la 7.^a legislatura regional la constitución en el seno de la Consejería de Administraciones Públicas de una comisión de estudio y preparación de la nueva legislación autonómica de régimen local (Resolución de 28 de noviembre de 2007, *DOCM* n.º 257, de 10 de diciembre de 2007, pág. 29527). La Comisión no parece haber llegado a ningún resultado en forma de documento, propuesta, recomendación, etc.

La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de las 8.^a (2007) y 9.^a (2008) legislaturas nacionales, retirada en mayo de 2010, tampoco vino a añadir nada nuevo. El contenido del art. 30 del Estatuto se repartió entre el art. 78 (principios de articulación de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Gobiernos locales), el art. 79 (transferencia de competencias a las entidades locales), el art. 80 (delegación de competencias) y el art. 89.2 (potestad legislativa de coordinación de las diputaciones). El Consejo Regional de Provincias se fusionaba con el Consejo Regional de Municipios, constituyéndose el Consejo de Gobiernos Locales (art. 81).

Tampoco tuvo reflejo sobre las diputaciones el debate sobre cómo afectaban las reformas estatutarias iniciadas con el Estatuto valenciano (Ley Orgánica 1/2006) al régimen local, con la llamada “interiorización” de la autonomía local²¹.

Decía antes que poco o nada había sucedido desde 1991. En realidad sí pasó algo, muy al final de la 7.^a legislatura regional, y que probablemente tenga más carácter de fuegos artificiales preelectorales que de verdadera reflexión sobre las diputaciones. Con el pretexto (real o no) de la crisis económica, el Partido Socialista introdujo en su programa electoral de las elecciones generales de 2011 la supresión, reforma o rediseño (nunca estuvo

21. Naturalmente, en algunas comunidades autónomas el debate sobre la “interiorización” sí afectó a las diputaciones (particularmente en Cataluña, con la aparición de las veguerías, estudiadas por Gracia), pero en Castilla-La Mancha, y en general en el resto de España, la “interiorización” y los cambios en el sistema de fuentes del derecho local no tuvieron apenas incidencia sobre las diputaciones. Sí la tuvieron en Andalucía; como consecuencia de las nuevas previsiones estatutarias (Ley Orgánica 2/2007), el legislador andaluz aprobó la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, que, como señala Carbonell, parece reforzar el papel de las provincias.

muy claro) de las diputaciones provinciales²². Este debate, bastante pintoresco, ha sido muy bien relatado por Bernadí y por Galán, y como digo tuvo en Castilla-La Mancha un pequeño preámbulo, motivado por el hecho, antes reseñado, de que en agosto de 2010, y como anticipo del debate sobre el estado de la región, el entonces presidente Barreda dijo que había que reformar la Ley 2/1991, por “obsoleta e inservible”²³.

Así pues, esta idea de repensar las diputaciones no llegó a la categoría de debate en Castilla-La Mancha (acaso porque se introdujo en la agenda política nacional en la campaña electoral de las elecciones generales de noviembre de 2011, o sea unos meses después de las elecciones autonómicas).

5 Conclusiones

Las diputaciones castellano-manchegas están en la actualidad en la misma situación de neutralización o desactivación política que tenían en el momento estatuyente de 1982 y también cuando se legisló al respecto, en la Ley 2/1991. Según ha señalado Carbonell, en España —salvo en Cataluña, en donde las diputaciones sí han sido objeto de intenso debate político— no ha habido un planteamiento político claro sobre las diputaciones, de manera que en Castilla-La Mancha tampoco ha habido debate político, mediático ni técnico sobre ellas.

Esta ausencia de reflexión o de decisión política sobre el papel de las diputaciones no justifica la inaplicación de la Ley 2/1991. Es muy llamativo que el legislador de Castilla-La Mancha se haya preocupado de promulgar una ley aparentemente muy importante (importante porque se supone que,

22. El Partido Socialista propuso “la transformación de las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes”, dejando a salvo los consejos insulares y los cabildos, que, “por ser entidades locales” (*sic.*), merecen ser mantenidos. Véase <http://www.psoe.es/saladeprensa/docs/608866/page/programa-electoral-para-las-elecciones-generales-2011.html>

23. En el discurso pronunciado en dicho debate de pleno, el día 1 de septiembre de 2010, el Sr. Barreda se limitó a decir que: “Ahora, precisamente porque estamos en una etapa difícil y hay que racionalizar al máximo los recursos, vamos a traer a estas Cortes una ley de régimen local que sustituirá a las actuales leyes de entidades locales y de coordinación de diputaciones. Se trata de avanzar en la clarificación competencial de cada uno de los actores que intervienen, participan y cooperan en el desarrollo de un mismo territorio para evitar duplicidades. Los problemas y las necesidades de los ciudadanos no pueden enredarse en la maraña de las Administraciones, por eso, en Castilla-La Mancha vamos a hacer un proceso de clarificación y simplificación de competencias para conseguir una coordinación más operativa”: véase *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha*, año 2010, VII legislatura, sesión del 1 de septiembre de 2010, n.º 65, pág. 4. Ni en las réplicas ni en las dúplicas, ni tampoco en debate posterior ni en las propuestas de resolución formuladas por los grupos parlamentarios, se volvió a aludir al tema.

junto a la LBRL, era la herramienta para vertebrar la relación entre las diputaciones y la Junta, y porque es una ley de mayoría reforzada: art. 30.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha), para que luego quede inaplicada.

En realidad todo esto tendría una explicación relativamente sencilla, y que escapa al análisis estrictamente jurídico. Como se ha señalado en muchas ocasiones, en los inicios del proceso autonómico las diputaciones eran vistas desde la sospecha, por ser herencia del régimen franquista, por tener una legitimidad democrática solo indirecta, por no quedar bien definidas en la CE ni en la entonces vigente legislación local del franquismo, y sobre todo por ser consideradas por la nueva y emergente clase política autonómica como un obstáculo a la generalización de las competencias autonómicas. Ello provocó que desde el primer momento se les desapoderara casi por completo de funciones y competencias (y por ejemplo ninguna comunidad autónoma puso en práctica la recomendación de la Comisión de Expertos, llevada primero a la LOAPA, luego a la LPA y después a los estatutos de autonomía, de que las diputaciones se encargasen de la gestión ordinaria de las competencias territoriales de las comunidades autónomas), quedando las diputaciones en el mínimo constitucionalmente admisible²⁴. De manera que, una vez desapoderadas las diputaciones por las comunidades autónomas pluriprovinciales, la coordinación de aquellas por estas ya no importaba, y las leyes autonómicas expresamente dictadas para llevar a efecto la coordinación quedaban en general relegadas al cajón de las normas inútiles e inaplicadas.

El resultado de estas dinámicas políticas es la desactivación de las diputaciones como Administraciones con poder propio, o como actores políticos con algún tipo de relevancia en la comunidad autónoma. En Castilla-La Mancha ello trajo además consigo un curioso fenómeno de inaplicación normativa, ya que la Ley 2/1991 de Coordinación de Diputaciones ha quedado inédita en sus más de veinte años de vida.

24. A la presencia político-institucional de las diputaciones en nada ayudó la posibilidad, inmediatamente confirmada, de que estas desaparecieran en las comunidades autónomas uniprovinciales y en las insulares (naturalmente, la ficción de que en realidad en estas comunidades autónomas las diputaciones no desaparecían, sino que se “integraban” en una comunidad autónoma que era al mismo tiempo entidad autonómica y entidad local, lo que vino fue a aumentar la percepción de la inutilidad de las diputaciones, y que casi nadie se las tomase en serio).

6

Nota bibliográfica

Sobre el origen de las diputaciones en las sucesivas divisiones provinciales, con referencia a los avatares de las que luego serían las cinco provincias de Castilla-La Mancha, se ha escrito bastante. El trabajo más reciente acaso sea el de Eloísa CARBONELL, “La división del territorio en provincias y su evolución”, en VV. AA., *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, Universidad de Jaén, 2012, págs. 505 y ss. Específicamente sobre la provincia de Albacete puede consultarse Juan B. VILAR, “Las provincias de Albacete y Murcia en las rectificaciones de límites y en los procesos de reordenación territorial posteriores a la división provincial de Javier de Burgos (siglos XIX y XX)”, *Anales de Historia Contemporánea*, n.º 20, 2004, págs. 315 y ss.

Sobre las peculiares transformaciones sufridas por las provincias entre 1979 y 1983 puede verse Pedro ESCRIBANO y José Luis RIVERO, “La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA”, *Revista de Administración Pública*, n.º 104, 1984, págs. 79 a 120.

Específicamente sobre el régimen de las diputaciones en Castilla-La Mancha, las referencias obligadas son a los trabajos de Luis ORTEGA de los años 1996 y 2000, “El papel de la provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”, en J. ESTEVE (dir.), *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, y “Los entes locales en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”, en Luis ORTEGA (dir.), *Derecho administrativo autonómico de Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2000, págs. 231 y ss. También a Luciano PAREJO, “Organización territorial y corporaciones locales”, en Luis ORTEGA (dir.), *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1995. De manera indirecta, Francisco CACHARRO GOSENDE, “Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10, 2006, págs. 141 y ss.

Sobre el régimen comparado de las diputaciones en las leyes de las comunidades autónomas, Joaquín TORNOS, “La provincia en la legislación de las comunidades autónomas”, en Rafael GÓMEZ-FERRER (coord.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991 (la obra es también relevante como análisis constitucional de la provincia, en tono bastante reivindicativo). Específicamente sobre las diputaciones valencianas véase Remedios SÁNCHEZ, “La coordinación de las diputaciones por la comunidad autónoma: el caso valenciano”, *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, 1988, págs. 81 y ss. Las diputaciones en Cataluña plantearon muchos problemas constitucionales, que pese a las singularidades de la problemática política e institucional cata-

lana se extrapolaron en buena medida al resto de comunidades autónomas. De la amplísima literatura a ello dedicada me remito a Ricard GRACIA, *La Veguería como Gobierno local intermedio en Cataluña*, Huygens, Barcelona, 2008.

Algunos profesores de la Universidad de Castilla-La Mancha sí han estudiado la autonomía local en lo tocante a Castilla-La Mancha, si bien sin detenerse demasiado en las diputaciones: puede verse por ejemplo el extenso voto particular del consejero Enrique Belda al Dictamen del Consejo Consultivo de 17 de abril de 2007 (tomo la referencia de *Conflictos en Defensa de la Autonomía Local 1999-2011*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, INAP, Madrid, págs. 169 a 183). También Enrique BELDA – Javier DÍAZ REVORIO, “La provincia y la diputación: Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 284, 2000, págs. 649-679. En esta misma línea de alusión meramente indirecta a las diputaciones puede verse Tomás VIDAL MARÍN, “La autonomía local y la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n.º 30, 2001, págs. 317 y ss.

Un análisis de las dinámicas político-electorales en las diputaciones (con alguna alusión a Castilla-La Mancha) se puede encontrar en Guillermo MÁRQUEZ CRUZ, “Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: Gobiernos locales y diputaciones provinciales”, en *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, 2003, págs. 189-254.

La jurisprudencia constitucional sobre régimen local ha sido muy estudiada, desde la sentencia sobre las diputaciones catalanas (STC 32/1981) hasta la primera dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 40/2006), pasando por las diputaciones valencianas (STC 27/1987) o por el Plan Único (STC 109/1998). Un buen resumen puede verse en Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO, “La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 25, 2011, págs. 141 y ss.

Un análisis similar al del trabajo coordinado por GÓMEZ-FERRER, *La provincia en el sistema constitucional*, es el de Mayte SALVADOR, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*, MAP-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007. Puede consultarse también Blanca Soro, “La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 305, 2007, págs. 103 a 131.

Sobre las propuestas de reforma de las diputaciones surgidas durante la campaña electoral de las generales de 2011 véase Xavier BERNADÍ – Alfredo GALÁN, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis*

de las últimas propuestas electorales, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011, y algo más en general puede verse Luis COSCULLUELA MONTANER, “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario del Gobierno Local* 2011, págs. 45 a 67. Una visión bastante crítica sobre el debate puede encontrarse en Manuel ZAFRA, “Las diputaciones y la invención del fuego”, *El País*, de 26 de agosto de 2011, http://elpais.com/diario/2011/08/26/opinion/1314309604_850215.html, así como, del mismo autor, “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, 2012, págs. 66 y ss.

Acerca de la situación de las diputaciones en Andalucía, a resultas de la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, pueden verse dos trabajos de Eloísa CARBONELL, “¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía”, en L. COSCULLUELA y L. MEDINA (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Aranzadi, Pamplona, 2012, págs. 173 y ss., y “La Administración local en el nuevo Estatuto andaluz y la reciente legislación andaluza”, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Iustel, Madrid, 3.ª edición, 2011, Tomo IV, págs. 4521 a 4564.