

# ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION METROPOLITANA

Por RAFAEL GOMEZ-FERRER MORANT

Sumario: I. CONSIDERACIONES PREVIAS: DELIMITACIÓN DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.—II. LA REALIDAD DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO PUNTO DE PARTIDA.—III. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN, CON REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA: 1. La Administración metropolitana como entidad local de segundo grado.—2. El cauce constitucional para configurar la Administración metropolitana como entidad local de segundo grado.—3. Las consecuencias a que conduce el cauce constitucional en materia de organización.—4. Las consecuencias a las que conduce el cauce constitucional en materia de competencia.—5. Los medios económicos de la Administración metropolitana.—6. La posible incidencia del área metropolitana en la estructura provincial.—7. El riesgo del centralismo metropolitano en el ámbito provincial y de la Comunidad autónoma.

## I. Consideraciones previas: Delimitación del tema objeto de estudio

El tema de las áreas metropolitanas —y el de su Administración—, plantea una serie de cuestiones importantes que han sido objeto de especial atención por la doctrina y el derecho positivo español y comparado.

La propia delimitación del concepto de área metropolitana, los problemas que plantea su organización, la determinación de las competencias que deben atribuirse y la dotación de los medios económicos necesarios para su ejercicio, son algunos de los temas que han sido objeto de atención en diversos trabajos (por ejemplo, entre otros que podrían citarse, los de Morell, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, esp. págs. 115 a 177, Madrid, 1972;

T. R. Fernández, «Áreas metropolitanas y descentralización», en el título III de la obra *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, y Martín Mateo, *Problemática metropolitana*, Madrid, 1974).

En la presente Ponencia no se trata de exponer de nuevo esta problemática, que nos llevaría a estudiar los antecedentes existentes en nuestro Derecho, y las soluciones adoptadas en las diversas fases del proceso —anexión de municipios, legislación de grandes ciudades y sus zonas de influencia, régimen especial del área metropolitana de Madrid, y de la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona—, así como las soluciones que contemplaba el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local aprobado por el Gobierno en diciembre de 1971 y posteriormente remitido a las Cortes y retirado por el propio Gobierno, y la regulación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, base 9.<sup>a</sup>, posteriormente derogada en los términos y con el alcance previsto por la Ley de 7 de octubre de 1978, que afecta a la base citada, la cual se inspiraba en la solución establecida por el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, para el caso de Barcelona.

En definitiva, el estudio de todos estos antecedentes no es el objeto del presente trabajo, que parte ya de las diversas cuestiones suscitadas por la realidad y tratadas por los estudios anteriores, y se circunscribe a examinar el encaje de la Administración metropolitana —y de las cuestiones que plantea— en la reciente Constitución.

Hecha esta precisión inicial, es necesario añadir que —dado el alcance limitado del trabajo— no se trata aquí de proponer soluciones concretas a los diversos temas suscitados, sino de detectar los principios y las líneas de solución que, previsiblemente, habrán de seguirse a partir de la Constitución.

Este objetivo presenta alguna dificultad pues, como es sabido, la Constitución no menciona específicamente el tema de las áreas metropolitanas ni el de su Administración, por lo que será necesario proceder a su análisis con objeto de poner de manifiesto la posible proyección de sus principios inspiradores en el tema objeto de consideración.

Pero antes de ello, conviene hacer notar algunos datos de hecho que permitan valorar la entidad y trascendencia del tema, y de las diversas manifestaciones del mismo a las que habremos de aludir especialmente por su particular interés.

## II. La realidad de las áreas metropolitanas como punto de partida

El Tercer Plan de Desarrollo contenía unas previsiones en torno a la estructura y asentamiento de la población en 1980 de acuerdo con las cuales la población total sería de 37,4 millones de personas (33,9 millones en 1970), la mitad de la cual —un 47 por 100— se concentraría en ocho provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Vizcaya, Alicante, Oviedo y La Coruña); por otra parte, se preveía también que las nuevas conurbaciones resultantes de la política de desarrollo regional haría que existieran en España unas 23 áreas metropolitanas, cuya población representaría un 53 por 100 de la total, que se clasificarán en seis grandes áreas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao y Zaragoza) y 17 áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, cada una de las cuales comprende diversos municipios.

Si centramos nuestra atención en las seis provincias que comprenden las grandes áreas, nos encontramos con que la previsión de su población total en el Tercer Plan de Desarrollo era de 14.995.000 personas en 1980, es decir, el 40 por 100 del total nacional (37,4 millones); proporción que sube al 44 por 100 si se parte de los datos propuestos por A. de Miguel (*La pirámide social española*, Ed. Ariel, 1977).

Pues bien, si tenemos en cuenta que las áreas metropolitanas correspondientes —con independencia por el momento de su caracterización jurídica— concentran la mayor parte de la población de cada provincia, puede ya observarse la trascendencia del fenómeno y de sus posibles consecuencias jurídicas.

### III. Análisis de la Constitución con referencia a la Administración metropolitana

La Constitución, como antes decía, no regula específicamente el tema de la Administración metropolitana. De aquí que sea necesario preguntarse si es posible deducir algún principio de posible aplicación en esta materia.

Desde la perspectiva organizativa que ahora nos interesa, debe afirmarse que una de las características más importantes del área metropolitana es el de comprender diversos términos municipales. De aquí, y la constatación es ciertamente elemental, que se plantea de forma inmediata la necesidad de dotar al conjunto de una organización propia.

En este sentido, y con referencia al Derecho español, la organización a que nos referimos se ha configurado hasta ahora sobre dos modelos distintos: como organismo autónomo de la Administración del Estado —de composición mixta en sus órganos superiores—, superpuesto a los municipios comprendidos en el área, que siguen subsistiendo (COPLACO, Gran Valencia, Gran Bilbao); y como entidad local de segundo grado (Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona).

Ante esta realidad legislativa, debemos preguntarnos si la Constitución se inclina por algunas de estas dos soluciones. Y aun cuando en principio la respuesta pudiera ser negativa, un examen más detenido de la Constitución autoriza a afirmar con carácter general que la solución que mejor encaja en sus principios es la de configurar la Administración metropolitana como una entidad local de segundo grado.

#### 1. *La Administración metropolitana como entidad local de segundo grado*

La Constitución, como antes decíamos, no toma en consideración de forma expresa el tema de la Administración metropolitana, pero sí establece unos principios que nos conducen a la conclusión que antes anunciábamos: la procedencia de configurarla —con carácter general— como una entidad local de segundo grado.

En efecto la Constitución reconoce —artículo 2.º— el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Este derecho a la autonomía se desarrolla en el capítulo III del título VIII que se refiere a las Comunidades autónomas, cuya creación (en los dos niveles previstos por los artículos 148 —especialmente su número 2— y 149, y demás preceptos conexos) supondrá una nueva distribución del poder sobre el territorio.

Pues bien, en este ámbito —normalmente supraprovincial— se prevé que las Comunidades autónomas del primer nivel podrán asumir competencia, entre otras materias, en la número 1, 3.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>:

«3.<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 5.<sup>a</sup> Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable».

La mera lectura del precepto transcrito evidencia que si bien no se refiere a la asunción de competencias exclusivas —tema que habrá de concretarse en cada caso en el correspondiente Estatuto— si contempla como asumibles algunas que responden a problemas característicos de las conurbaciones (el urbanismo y el transporte).

Pues bien, en un modelo de Estado que se configura como una institución compleja, al organizarse territorialmente a través de una pluralidad de entidades como los municipios, las provincias y las Comunidades autónomas, cada una de las cuales goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución), parece con toda evidencia que no encajaría el configurar la Administración metropolitana como un ente autónomo de la Administración del Estado. Tal caracterización podrá subsistir en tanto en cuanto no se constituyan las Comunidades autónomas que incluyan las correspondientes áreas metropolitanas, pero parece claro que una vez constituida la consecuencia lógica —en el tema que comentamos— será la configuración de la Administración metropolitana como entidad local de segundo grado.

Mientras tanto —como decíamos— podrá subsistir transitoriamente la situación actual, que cada vez contrastará más con el

Ordenamiento; por ejemplo, por Real Decreto de 15 de julio de 1978 se ha transferido al Consejo General del País Vasco la casi totalidad de las competencias del Estado en materia urbanística, y en materia de transporte dentro del País Vasco, incluyendo los que afectan al Gran Bilbao, por lo que dadas estas transferencias a los entes preautonómicos, no parece congruente que los niveles territoriales inferiores se configuren como organismos autónomos de la Administración del Estado.

Por excepción, y en la medida en que por el momento no está incluida en ningún ente preautonómico, que han venido en cierto modo a prefigurar el mapa de las futuras autonomías, podría subsistir la actual organización del área metropolitana de Madrid, aun cuando el tema de la revisión de la Administración metropolitana desde una perspectiva política y técnica está planteado desde hace tiempo, hasta el punto de que ha sido la propia Comisión del área la que ha efectuado un estudio del mismo en su reciente publicación de diciembre de 1978 «Qué hacer con Madrid. Bases para una discusión sobre la reforma de las estructuras institucionales básicas».

Como conclusión de las consideraciones anteriores puede afirmarse en principio, desde una perspectiva constitucional, que la configuración de la Administración metropolitana como una entidad local de segundo grado será la solución normal a medida que se vayan aprobando los Estatutos de autonomía, incluso con anterioridad en la medida en que existan regímenes preautonómicos a los que se transfieran competencias importantes como en el caso actual del País Vasco en materia de urbanismo y transportes; por otra parte, según hemos señalado antes, el caso de Barcelona está ya resuelto actualmente en la línea que apuntamos, a través de la entidad municipal metropolitana, siendo claro a mi juicio que es impensable un cambio de modelo.

## 2. *El cauce constitucional para configurar la Administración metropolitana como entidad local de segundo grado*

La solución que consideramos más ajustada a los principios inspiradores de la Constitución, encuentra además su cauce en la misma, tanto al tratar de la Administración local—art. 141—, como al regular los Estatutos de Autonomía.

En efecto, al regular la Administración Local— y ésta será la vía utilizable hasta tanto se aprueben los Estatutos de las Comunidades autónomas— el artículo 141, 3 de la Constitución establece que:

«Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.»

Por otra parte, y en relación a los Estatutos de Autonomía, el artículo 153, 3 de la Constitución establece que,

«Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.»

En definitiva —por una u otra vía— la Administración metropolitana puede configurarse como una entidad local de segundo grado constituida mediante agrupación de municipios.

En todo caso, conviene señalar que la Constitución ofrece un cauce que deberá ser completado por la legislación de régimen local o por los Estatutos de Autonomía en cada casa. Pero interesa hacer notar que tal regulación a nivel de ley no existe por el momento, salvo en el caso de la entidad municipal metropolitana de Barcelona (Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, núm. 5 de la REDA), dado que la base novena, «Entidades municipales metropolitanas», de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 ha quedado afectada por la derogación de la misma llevada a cabo por la reciente Ley de 7 de octubre de 1978; en la legislación general vigente sólo queda la vía de las Mancomunidades Municipales y Agrupaciones Forzosas (arts. 10 a 17 del Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, texto articulado parcial de la Ley de Bases mencionada), que no estaba pensada por el legislador para estos supuestos.

Sin perjuicio de la necesidad de complementar el cauce de la Constitución a través de la ley ordinaria o de cada Estatuto, en su caso, parece necesario considerar ahora las consecuencias a que conduce el cauce constitucional.

### 3. *Las consecuencias a las que conduce el cauce constitucional en materia de organización*

La configuración del área metropolitana como una agrupación de municipios parece conducir a algunas consecuencias en materia de organización, como son las que se exponen seguidamente.

En primer lugar, una consecuencia natural será la existencia de dos niveles de organización, el metropolitano y el de los municipios comprendidos en su ámbito territorial.

Esta solución es correcta (en este sentido, por ejemplo, el informe Redcliffe-Maud, vol. I, p. 84), pero presenta en nuestro caso el inconveniente de que parte de la situación existente en materia municipal; es decir, que el nivel metropolitano se plantea a partir del nivel municipal, cuando la organización metropolitana en sus distintos niveles parece que debería contemplarse como un problema unitario cuya solución comprendería la posibilidad de reconsiderar el propio ámbito territorial de cada Municipio; esta reconsideración es posible y no está excluida por el ordenamiento, que, sin embargo, no contempla de forma expresa el enfoque metropolitano enunciado.

Precisamente por ello, el cauce constitucional parece conducir a que la autoridad metropolitana sea asimismo de segundo nivel —derivada de los ayuntamientos—, con el riesgo evidente de que no tenga la suficiente fortaleza para imponer soluciones de conjunto y, asimismo, la necesaria coordinación y armonía en el funcionamiento de cada uno de los municipios (por ejemplo, en la aplicación de la legalidad urbanística), para lo cual sería conveniente que la autoridad metropolitana tuviera su propia legitimidad democrática distinta de la derivada de los municipios.

Debemos hacer notar que todas estas consecuencias —que son las previsibles a partir del texto constitucional— no son necesarias ni obligadas en su totalidad en la medida en que la Constitución no las impone. Por ello, una contemplación del problema de cada área puede conducir a soluciones específicas, en función de los problemas realmente planteados. Así, en las áreas mononucleares —o en que exista un núcleo de gran peso específico— habrá que contemplar el riesgo existente de centralismo de este



núcleo sobre los demás; en las áreas en que la estructuración en dos niveles sea insuficiente para evitar el alejamiento entre la Administración local y los administrados podrá preverse otro nivel—distritos, por ejemplo— como cauce de participación.

#### 4. *Las consecuencias a las que conduce el cauce constitucional en materia de competencias*

Podría pensarse también—en una primera aproximación al tema— que el encaje constitucional de la Administración metropolitana a través de la fórmula de la agrupación de municipios conduce a la consecuencia de que sus competencias van a quedar delineadas a partir del modelo municipal.

Sin embargo, esta conclusión inicial no sería acertada, como acredita el hecho de que también la provincia se configura como entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141), y sin embargo la Constitución le reconoce autonomía para la gestión de sus intereses; por lo demás, y como es sabido, esta configuración de la provincia no es nueva y siempre se ha admitido su capacidad y competencia propia, independiente de la que corresponda a cada Municipio.

Pues bien, entendemos que la ley que complemente la Constitución en materia de régimen local debe contemplar la Administración metropolitana, con carácter general, como una entidad local con competencias propias para resolver los problemas planteados en su escala territorial, delimitando con claridad tales competencias. Sólo partiendo de la realidad de las áreas metropolitanas y de las competencias que deben serles atribuidas, podrá realmente sentarse un principio para solucionar las cuestiones planteadas en el momento actual por la insuficiencia de tales competencias (en este sentido, por ejemplo, la publicación *Qué hacer con Madrid*, cit., pp. 15 y ss.).

#### 5. *Los medios económicos de la Administración metropolitana*

Otro tema sobre el que conviene meditar, a la luz de la Constitución, es el relativo a los medios económicos de que debe dotarse a la Administración metropolitana.

En tal sentido debe ponerse de manifiesto —como hecho admitido con carácter general— que el coste de los servicios en las áreas metropolitanas es cualitativamente más caro que el correspondiente a una ciudad. El crecimiento de los costes no es proporcional al de la población, sino superior, de forma tal que (como expone U. Hicks, «La Hacienda en el Gobierno metropolitano», en el libro *Problemas de las áreas metropolitanas*, Ed. IEAL, 1973) exceden de los recursos que nutren los ingresos locales, por lo que es preciso la ayuda de niveles superiores. El tema es importante a mi juicio, y merece alguna meditación, por cuanto incide en una serie de aspectos de interés.

Los estudios existentes permiten detectar en España una concentración del desarrollo económico y de la riqueza —y de la renta— en partes determinadas del territorio nacional como el País Vasco, Cataluña y Madrid, especialmente; y —por lo que afecta a la localización de las grandes áreas metropolitanas actuales— también ostentan un elevado nivel de desarrollo, con tendencia a expansionarse en los próximos años, Zaragoza y el País Valenciano, debiendo hacerse notar que existe una expectativa razonable de expansión en el triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva (datos del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, en orden a la renta provincial, recientemente publicados).

Pues bien, por lo que ahora interesa, podemos afirmar que las grandes áreas metropolitanas españolas suponen una concentración de población, riqueza y renta muy superior a la media nacional (lo cual es especialmente cierto en el caso de Madrid, Barcelona o Bilbao).

Siendo esto así, es necesario plantearse el problema de determinar las fuentes de donde deben obtenerse los recursos para hacer frente a los mayores costes que —como antes indicábamos— supone la existencia de las áreas metropolitanas.

Para contestar a esta cuestión es preciso tener en cuenta los principios reflejados en la Constitución en orden a la solidaridad de las nacionalidades y regiones (art. 2.º), la equiparación del nivel de vida de todos los españoles (art. 130), y la planificación para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131). Por otra parte, el artículo 138 de la

Constitución establece que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio español, a cuyo efecto (art. 158), y con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso.

Todos estos principios reflejados en la Constitución apuntan hacia la aplicación de un modelo de desarrollo y de ordenación territorial más equilibrado, que disminuya las diferencias existentes. El logro de esta finalidad no es fácil, pues lo normal es que las zonas más dinámicas sigan creciendo por sí mismas mientras resulta difícil inducir o imponer una dinamicidad en aquellas áreas deprimidas que tienden a la despoblación.

Pero sin ignorar las dificultades de tal intento, y a los efectos que ahora interesan, el problema de determinar las fuentes de los recursos de la Administración metropolitana tiene interés por cuanto las grandes áreas llevan consigo la inversión y gasto de cantidades sustanciosas (en materia infraestructuras, coste político de servicios como el de transporte, abastecimiento de agua, lucha para restablecer o evitar el aumento del deterioro del medio ambiente), que si han de ser abonados o proporcionados por la Hacienda estatal pueden suponer en definitiva una disminución de las posibilidades de aplicar la política de equilibrio territorial expuesta.

Se trata, pues, de un tema importante en el que lógicamente no se puede sentar una conclusión tajante; simplemente se debe señalar cómo los principios de solidaridad y de equilibrio regional y de rentas que inspiran la Constitución habrán de ser necesariamente ponderados a la hora de establecer la política económica y de ordenación territorial, moderando la espiral de concentración de la población, de la riqueza y renta, que genera también unos problemas y unos costes que, en la medida en que exceden de los recursos específicos obtenibles de la población del área, pueden dar lugar a una inyección adicional de medios por parte del Estado que contribuya momentáneamente a consolidar

el modelo que se desea cambiar, en detrimento de otras inversiones dirigidas a aminorar el desequilibrio existente.

El tema es complicado, como es lógico, y hay que huir de soluciones simplistas y demagógicas. En el trabajo—dado su objeto—nos limitamos a apuntar esta cuestión, cuya solución en un momento de crisis económica que afecta también a las áreas más desarrolladas ofrece una especial complejidad.

#### 6. *La posible incidencia del área metropolitana en la estructura provincial*

La Constitución establece en su artículo 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan.

De acuerdo con este precepto, incluido en el capítulo primero del título VIII, relativo a los «principios generales de la organización territorial del Estado», parece claro que la provincia—como entidad local—queda constitucionalizada, de forma tal que todo el territorio español queda organizado territorialmente en municipios y provincias—que ya existen y cuya constitución no es voluntaria—y en las Comunidades autónomas que puedan constituirse. En conexión con lo anterior, la alteración de los límites provinciales se reserva a la Ley Orgánica (art. 141), y la provincia se configura además como circunscripción electoral a efectos de la elección de diputados y de senadores, es decir—en este último caso—, para la elección correspondiente a la Cámara de representación territorial (arts. 68 y 69 de la Constitución).

Partiendo de este principio constitucional, la incidencia en la estructura provincial de la Administración metropolitana puede plantear algunas cuestiones de interés, máxime si se tiene en cuenta que la delimitación de las áreas metropolitanas es susceptible de extenderse, en algunas de las existentes, para comprender una parte importante del territorio provincial, y, por supuesto, la mayor parte de la población y de la riqueza. Este tema se ha planteado ya en Barcelona (sobre el tema, *vid.* «Plan del Area Metropolitana de Barcelona», Barcelona, 1974, pp. 6, 13 y 374), y afecta también a otras áreas como la de Bilbao (*vid.* Martín Mateo, *op. cit.*, pp. 234 y ss.), si bien hasta el momento se

ha optado por no extender el ámbito territorial de las áreas metropolitanas más allá del ámbito comarcal (esta es la solución que al final adoptó el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 en relación a Barcelona), quizá precisamente para no adoptar una solución más rotunda en el problema que planteamos.

En efecto, la extensión territorial de cada área metropolitana y la ampliación de su ámbito actual suscitaría una serie de problemas por cuanto—salvo en el caso de atribuir a la provincia la administración metropolitana—se produciría un vaciamiento importante de competencias de la provincia que podría incluso llegar a poner en cuestión—desde una perspectiva técnica—la conveniencia de su subsistencia en la forma actual.

Por ello—a nuestro juicio—, como la Constitución marca un criterio, que es el de la subsistencia de la provincia, éste es un tema que deberá tenerse en cuenta a los efectos de armonizar tal subsistencia con la dotación a las áreas metropolitanas de una adecuada administración.

#### 7. *El riesgo del centralismo metropolitano en el ámbito provincial y de la Comunidad autónoma*

Por último, y dado el hecho de la concentración de la población en las áreas metropolitanas, debemos referirnos a otro problema delicado como es el relativo al riesgo de que se produzca un centralismo metropolitano en el ámbito provincial y de la Comunidad autónoma.

Para percibir la realidad del problema conviene partir de los datos que refleja el estudio «Plan del Area Metropolitana de Barcelona» (*cit.*), en orden a la importancia relativa del área metropolitana realmente existente respecto a la provincia de Barcelona y a Cataluña. Dice así el citado trabajo en su página sexta:

«El AMB (Area Metropolitana Barcelona), con un 10 por 100 de la población española y un 16 por 100 del producto nacional bruto, es una de las zonas españolas con mayor potencial demográfico y económico de todo el ámbito nacional. Pero, además, el área constituye el núcleo netamente definido de una unidad económica más amplia que es la región catalana. En efecto, Barcelona y su entorno metropolitano representan el 90 por 100 de la población provincial y un 81 por 100 de su

renta. Pero otra parte, el proceso de concentración del Area Metropolitana de Barcelona sigue un ritmo continuado...

El AMB tiene, en relación con la región, el 100 por 100 de los municipios de más de 100.000 habitantes, el 59 por 100 de los de más de 10.000 habitantes, el 31 por 100 de los de más de 1.000 habitantes y sólo el 6,5 por 100 de los de menos de 1.000 habitantes. Su población representa el 69 por 100 de la de Cataluña y el empleo total al 70 por 100, si bien el empleo industrial alcanza el 80 por 100 del regional.»

Los datos transcritos son ciertamente reveladores de la realidad y del riesgo de que la nueva distribución del poder sobre el territorio produzca unos efectos prácticos de carácter descentralizador—aunque el fenómeno es de mucho mayor alcance político—a nivel español y de carácter centralizador al nivel de la Comunidad autónoma en la medida en que tanto la provincia en la que se encuentra el área como la propia Comunidad puedan estar controladas—en la práctica—por la Administración metropolitana.

Planteado así el tema, su solución nos remite a otro que es el sistema electoral, cuya regulación es determinante para encauzar el problema suscitado. No se nos oculta que entramos en una materia delicada, con un trasfondo político importante, pues es conocida la incidencia que la regulación del sistema electoral puede tener sobre el resultado de las elecciones.

En definitiva, y desde la perspectiva de la Constitución, que es la que nos interesa, debe señalarse que el artículo 152, al referirse a la organización institucional autonómica que deberán contener los Estatutos de las Comunidades autónomas del segundo nivel (es decir, del que permite la asunción de más competencias), establece que se basará en

«una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional *que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.*»

La lectura del precepto transcrito evidencia que el constituyente ha tenido en cuenta este problema, de forma tal que esta-

blece unos criterios mínimos para asegurar la representación en la Asamblea Legislativa de las diversas zonas del territorio. Se trata, como fácilmente se observa, de un principio general que deberá ser desarrollado en los correspondientes Estatutos, en los que habrá que armonizar la representación de la población y del territorio.

En cuanto al ámbito provincial, la Constitución no establece ningún principio específico, aun cuando debe señalarse que la Ley de Elecciones Locales, de 17 de julio de 1978, viene a reflejar el principio ya mencionado, al establecer un límite máximo del tercio del número total de diputados por partido judicial y un número mínimo de uno (art. 31).

Las consideraciones anteriores evidencian —máxime si se tiene en cuenta que un área metropolitana puede comprender más de un partido judicial— que el riesgo de centralismo existe; como existe el riesgo de que para evitar el anterior se llegue a un sistema representativo que no refleje la realidad. Encontrar el punto de equilibrio es la solución difícil, que en relación a cada Comunidad autónoma de segundo nivel deberá intentar plasmar su Estatuto, partiendo de los criterios mínimos establecidos por la Constitución.

