

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal
(RI-SHUR)

**NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA:
OBSTÁCULOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ÁREA
CENTRAL DE ASTURIAS**

Manuel Carrero de Roa
Doctor por la Universidad de Oviedo
Arquitecto

Artículo Recibido: 25/11/2016

Artículo Aceptado: 28/12/2016

Resumen

La incapacidad, por rígida e impositiva, para abordar la problemática de las grandes aglomeraciones urbanas supramunicipales de la figura específicamente prevista en la arquitectura administrativa territorial española, el área metropolitana, ha conducido a la búsqueda de soluciones alternativas, mediante estructuras organizativas con mayor o menor grado de ejecutividad, herramientas de planeamiento territorial o estratégico, bien de manera aislada o en combinación. Asturias aborda un nuevo intento de la ineludible ordenación de su territorio metropolitano central, y la cuestión de su gobernanza surge en un contexto desconfianza de los concejos respecto de la Administración Autonómica y escasa cultura de la cooperación interterritorial. En este trabajo se analizan las distintas fórmulas y sus cualidades para aprovechar las actuales condiciones favorables y situar el Área Central de Asturias en una posición homologable a las áreas metropolitanas europeas.

1.- Las respuestas a la gestión del fenómeno metropolitano a nivel estatal

El nivel superior del sistema urbano español está organizado en quince aglomeraciones metropolitanas, que suman 21,5 millones de habitantes (el 46% de la población española) y agrupan un total de 440 municipios (165 en el área metropolitana de Barcelona). 24 horas al día, siete días a la semana, los múltiples componentes de estos artefactos territoriales (personas, colectivos, empresas, instituciones...) interactúan e intercambian información, bienes y servicios generando sistemas dinámicos de un rango

WPS RI-SHUR, nº4, 2016, vol.1, ISSN: 2387-1768

NÚMERO MONOGRÁFICO SOBRE GOBERNANZA URBANA/SPECIAL ISSUE ON GOVERNANCE

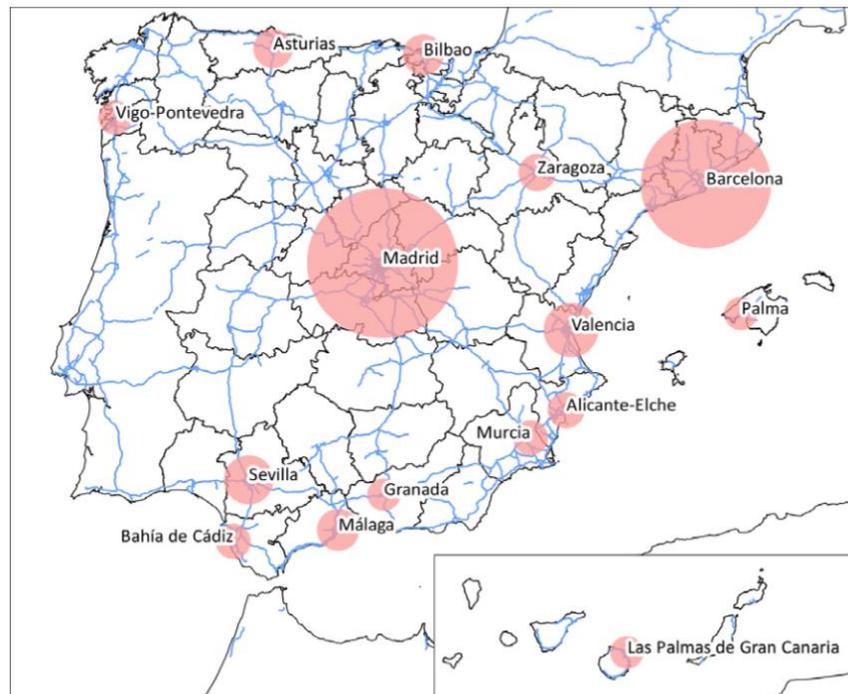
WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

superior al resultado la suma de sus partes, trascendiendo así de la simple acumulación de municipios para convertirse en organismos metropolitanos (ver Mapa 1).

Realidades territoriales dinámicas, complejas y de geometría variable como éstas (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, 2004:11) requieren instrumentos propios que traduzcan las aspiraciones y anhelos de las personas y los grupos sociales que las habitan en una visión compartida, y estructuras de cooperación que piloten el cambio hacia ese nuevo modelo territorial. Sin embargo, hasta el momento son muy pocas las que disponen de estas herramientas imprescindibles para maximizar las ventajas de la aglomeración y minimizar sus efectos negativos. Las áreas metropolitanas españolas presentan rasgos muy diversos en cuanto a morfología, tamaño o dinamismo, pero todas comparten una característica común: la supramunicipalidad.

Sus flujos y vínculos desbordan los límites administrativos locales para extenderse a regiones cada vez más amplias y de límites difusos, en los que confluyen competencias de la Administración General del Estado, de la Autonómica y de los ayuntamientos; se convierten por tanto en territorios condenados a un ejercicio tan imprescindible como poco frecuente –por no decir excepcional- en las relaciones interadministrativas: la cooperación territorial.

Mapa 1. Las principales aglomeraciones metropolitanas de España, según su volumen de población.



Fuente: Ministerio de Fomento, Atlas Digital de las Áreas Urbanas, elaboración propia.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Dentro de las posibilidades que ofrece el diseño organizativo de nuestro sector público -dejando a un lado, por el rechazo que inspiran, las fusiones de municipios-, las respuestas a esa necesidad han sido diversas. Sólo dos espacios metropolitanos están administrados por entidades locales supramunicipales de carácter territorial o general – esto es, con vocación de generalidad de fines y potestades- (TOSCANO 2011:117), definidas en la Ley de Bases de Régimen Local, y creadas en virtud de sendas leyes, aunque con trayectorias bien distintas: el Área Metropolitana de Barcelona, operativa desde 2010, alimentada por la experiencia de tres entidades supramunicipales previas (la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y las Entidades Metropolitanas del Transporte y de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos), con amplias competencias en planeamiento urbanístico, transporte y movilidad, infraestructuras, espacios públicos, medio ambiente y vivienda, entre otras; y el Área Metropolitana de Vigo, creada en 2012, cuyo diseño organizativo fue ya modificado en julio del presente año, y cuyos órganos de gobierno aún no han sido constituidos. En la categoría de áreas metropolitanas institucionales o especializadas en un sector concreto, se encuentran las Entidades Metropolitanas de Servicios Hidráulicos y para el Tratamiento de Residuos de Valencia, creadas ambas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana.

Aunque no diseñada específicamente como la entidad local metropolitana para atender el problema, la figura alternativa más recurrente es el consorcio, bien de carácter local como los consorcios metropolitanos de transporte andaluces- o autonómico -como la Autoridad de Transporte Metropolitano de Barcelona o el Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona-, en función de qué administración ostente su control mayoritario. Son éstas, sin embargo, soluciones parciales y sectoriales que no abordan en su integridad la amplia y compleja problemática metropolitana. Mención aparte merecen los instrumentos de planificación territorial de las áreas metropolitanas, como los Planes de Ordenación del Territorio de Aglomeraciones Urbanas de Granda (1999), Sevilla y Málaga (2009), en desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006); el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (2006), derivado de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997); y el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010) emanado del Plan Territorial General de Cataluña (1995). Se ha publicado ya el Documento inicial estratégico del Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (2016) y el Avance de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio del Área Central de Asturias (2016), cuyas propuestas de gobernanza se analizarán en el apartado siguiente.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

A pesar de su carácter transversal y enfoque integrador estos instrumentos, centrados preferentemente en la planificación, adolecen de una falta de herramientas de gestión y de mecanismos de gobernanza para la ejecución de sus determinaciones.

Con independencia de la aún escasa cultura de la colaboración territorial e interadministrativa, puede afirmarse que la escasa utilización de la figura diseñada ad hoc, el área metropolitana, y la profusión de fórmulas alternativas, de naturaleza tanto organizativa como planificadora (territorial o estratégica) o convencional, ponen de manifiesto que nuestro ordenamiento jurídico no ha sabido, hasta el momento, articular respuestas capaces de abordar la problemática actual de los fenómenos metropolitanos en España.

2.- Inhibición y desgobierno territorial: el caso del Área Central de Asturias

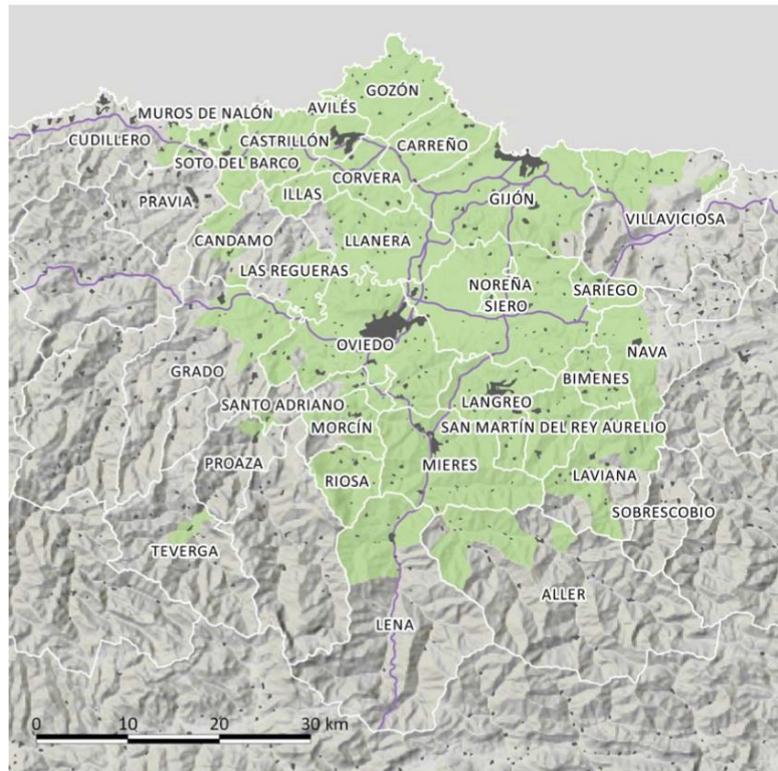
El Área Metropolitana Central de Asturias es una aglomeración urbana multipolar que ocupa aproximadamente el 15% de la superficie del país, alberga al 85% de su población, y con sus 850.000 habitantes ocupa el séptimo lugar en la jerarquía de las áreas urbanas españolas y el 9º de la Península Ibérica. Su ámbito territorial abarca completa o parcialmente un total de 29 concejos¹ (Mapa 2).

Presenta unas características y potencialidades envidiables por otras áreas metropolitanas españolas: un sistema urbano polinucleado y equilibrado, integrado por ciudades medias y villas ajenas a los problemas de congestión asociados a las grandes metrópolis concéntricas; una red de infraestructuras viarias y ferroviarias con una gran capacidad para soportar un sistema de transporte público eficiente, y un conjunto de espacios de alta calidad ambiental y paisajística que, adecuadamente gestionados, pueden convertirse en una infraestructura verde que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

¹ En el Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 de su Estatuto de Autonomía, los municipios reciben el nombre tradicional de concejos.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Mapa 2. Ámbito territorial del Área Central de Asturias



Fuente: Rodríguez Gutiérrez y Carrero de Roa, 2013:3

Sin embargo, una serie de fenómenos espaciales están impidiendo aprovechar todo su potencial:

1. La urbanización difusa y desordenada, que consume suelo (un recurso natural escaso y no renovable) y genera costes ambientales en forma de aumento de la dependencia del transporte motorizado, emisión de gases de efecto invernadero y huella ecológica, además de la banalización y degradación de los paisajes periurbanos.
2. La competencia entre concejos por atraer población y actividad económica, que se traduce en implantaciones de áreas residenciales, industriales y comerciales de emplazamiento irracional y dimensiones disparatadas que ponen en cuestión la sostenibilidad del sistema.
3. Las decisiones sectoriales y parciales que olvidan la visión integrada, especialmente las de política de infraestructuras del transporte, con actuaciones orientadas al incremento de su capacidad y la facilitación de la movilidad motorizada, que hipotecan además la hacienda pública, como la autovía AS-II, el trazado propuesto

WPS RI-SHUR, nº4, 2016, vol.1, ISSN: 2387-1768

NÚMERO MONOGRÁFICO SOBRE GOBERNANZA URBANA/SPECIAL ISSUE ON GOVERNANCE

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

del AVE entre Pola de Lena y Gijón, o la ampliación de la autopista A-66 entre Lugones y Matalablima.

Aunque ampliamente demostrado en la literatura científica, algunos sectores aún ponen en duda la existencia del hecho metropolitano asturiano; quienes sí lo han entendido perfectamente hace mucho tiempo son los promotores de centros comerciales y de ocio y las grandes superficies comerciales desde la implantación en 1977 de la primera área de estas características (HERRÁN, 2002). Más allá de las recomendaciones no vinculantes contenidas en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, aprobadas hace un cuarto de siglo, y dejando a un lado el pionero Plan General de Ordenación de la Comarca Central de Asturias, redactado al amparo de la Ley del Suelo de 1956 (CARRERO, 2011:22), el Área Metropolitana de Asturias nunca ha dispuesto de un organismo de gestión y de una estrategia o plan que ordene su funcionamiento. No se puede hablar tampoco de asunción de las funciones metropolitanas por la Administración Autonómica (TOSCANO, 2011:119), que no ha ejercido su responsabilidad y ha reducido la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio a un ente aprobador de planes generales municipales de forma independiente y de actuaciones aisladas en suelo no urbanizable, sin tener en cuenta la perspectiva metropolitana.

Este desgobierno territorial beneficia únicamente a las empresas privadas que se instalan espontáneamente en suelo no urbanizable, internalizando así el ahorro en costes de implantación sobre un suelo barato y sin urbanizar, y externalizando a la sociedad los ambientales y de urbanización, que terminan siendo asumidos por los ayuntamientos. Y propicia además que empresas públicas como ZALIA o SOGEPESA se aprovechen de la falta de una planificación territorial racional para llevar adelante proyectos disparatados y sobredimensionados que les han llevado al borde de la quiebra. Los costes de oportunidad también son altos: se calcula que si esta área metropolitana, dotándose de los instrumentos de planeamiento y gestión territorial adecuados, invirtiera su rumbo hacia el desorden cada vez mayor y aprovechara sus economías de escala y aglomeración, su rendimiento productivo se incrementaría en un 10% (RUBIERA, 2012:128).

Tras un intento fallido en 2006 -la Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, que incluía Directrices específicas para el Área Central de Asturias, y que no superó la fase de Avance-, y cuatro años después de que la entonces Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Urbanismo comprometiera en la Junta General del Principado su aprobación, el 22 de marzo del presente año se anuncia la información pública del Avance de las Directrices Subregionales de Ordenación del Área Central de Asturias. El documento no elude la cuestión capital del buen gobierno

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

del espacio metropolitano, pero la aborda con prudencia, puesto que la acogida de la propuesta por las administraciones locales, siempre recelosas de una Administración Autonómica invasora de su autonomía, será clave para el éxito del proyecto. El Avance no se decanta por una opción, sino que pone sobre la mesa dos, diferenciadas básicamente por su nivel de ejecutividad: un órgano consultivo y de asesoramiento, denominado Consejo Metropolitano de Asturias, o un ente interadministrativo de cooperación bajo la figura de consorcio, con competencias en Urbanismo, Ordenación del Territorio, medio ambiente, movilidad, áreas productivas y residenciales, turismo, cultura y equipamientos supramunicipales –la relación no es exhaustiva-, y ambas con la participación de la Administración General del Estado, la Administración del Principado de Asturias y los ayuntamientos integrantes del Área Metropolitana².

Esta iniciativa del Gobierno de Asturias ha encontrado, si no un terreno abonado, al menos uno más propicio para prosperar respecto a intentos anteriores, una ventana de oportunidad -de plazo incierto- a cuya abertura han contribuido, por un lado, un estado de opinión favorable inducido por la publicación de diversos estudios académicos que demuestran las ventajas para la economía asturiana de un área metropolitana organizada, coherente y bien articulada; y por otro, la sustitución progresiva de las actitudes localistas –que mantienen aún una importante presencia- por lo que podríamos denominar nueva cultura de la cooperación territorial, vinculada a los cambios en la composición de los gobiernos locales tras las elecciones municipales de mayo de 2015.

El primero de estos vectores se demuestra por los avances recientes en el conocimiento del fenómeno metropolitano asturiano resultantes de la actividad investigadora de los Departamentos de Geografía y de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo; el mejor ejemplo del segundo lo constituye la creación el pasado mes de julio, en el seno del Consejo Social de Gijón, órgano consultivo y de opinión en materia socioeconómica del Concejo, de una comisión de trabajo con el objeto de adoptar una posición conjunta acerca del lugar que debe ocupar el polo de mayor población en el Área Metropolitana multicéntrica, con una composición abierta incluso a representantes del Gobierno autonómico. El 15 de noviembre este Consejo alcanzó un consenso básico en torno a cuatro cuestiones clave: sí a la creación de un Área Metropolitana mediante una ley (sin especificar su forma jurídica); voluntariedad en la adscripción de los concejos, proporcionalidad en la representación sin predominio del Principado de Asturias, y evitación de la duplicidad respecto a órganos ya existentes.

² Según el Avance, forman parte del Área 29 concejos, a saber: Aller, Avilés, Bimenes, Candamo, Carreño, Castrillón, Corvera de Asturias, Gijón, Gozón, Grado, Illas, Langreo, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcín, Muros de Nalón, Nava, Noreña, Oviedo, Las Regueras, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio, Sariego, Siero, Soto del Barco y Villaviciosa.

3.- Coordinación Vs. Cooperación. Operaciones de organización metropolitana

Se examinan a continuación las tres opciones de organización que se están manejando en la actualidad, de mayor a menor nivel de complejidad y ejecutividad.

3.1 Comisión territorial metropolitana

La fórmula más sencilla sería una comisión territorial de coordinación de las introducidas por el artículo 154 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) como una de las técnicas orgánicas de cooperación interadministrativa, o bien una comisión territorial de administración local para la colaboración de las tres administraciones de las previstas en el artículo 58 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En estas figuras se enmarcaría el Consejo Metropolitano apuntado como opción en el Avance de las Directrices del Área Central al que hemos hecho referencia más arriba. De carácter deliberante y consultivo, requieren para su constitución únicamente un convenio, están reservados exclusivamente a Administraciones Públicas, y operan de acuerdo con sus reglamentos internos de funcionamiento sin necesidad de estructura organizativa propia, por lo que resultarían muy indicadas para los primeros pasos del proceso, de manera que sus avances, aun limitados, puedan disipar desconfianzas mutuas y animar la creación de fórmulas de cooperación más ambiciosas.

3.2 Consorcio metropolitano

En un estadio superior de complejidad se encuentra el consorcio metropolitano constituido mediante convenio cuya suscripción, al participar la Administración General del Estado, requiere autorización previa mediante una Ley y del Consejo de Ministros, según exige el artículo 123 de la LRJSP. Según hemos visto, esta fórmula ha sido utilizada, especialmente con alcance sectorial, en la gestión integrada de los servicios públicos metropolitanos. Como Administración Pública instrumental, dependiente de la Administración matriz que ejerce el control mayoritario de sus órganos de gobierno, un consorcio ejerce potestades administrativas, a diferencia de las empresas públicas regidas por el derecho privado. De sus características (TOSCANO 2010:117), destacamos por su pertinencia en el Área Metropolitana de Asturias:

- **Voluntariedad.** Su composición resulta de la adscripción voluntaria de sus miembros y es resultado de la cooperación, al contrario que en las entidades locales metropolitanas, donde una Administración (en este caso, la del Principado de Asturias) ejerce su facultad de coordinación sobre los concejos. Este valor es especialmente interesante puesto que

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

respeta la autonomía local de los ayuntamientos (en el caso de Gijón, como hemos visto, su Ayuntamiento lo presenta como condición inexcusable), aporta flexibilidad a la cuestión –discutida y siempre contestada– de la delimitación, y obliga a sustituir la imposición infructuosa por la persuasión y la seducción basadas en los beneficios de la cooperación.

- **Horizontalidad.** Esta cualidad sintoniza con la tendencia actual a formas de gobierno compartidas y corresponsables, sin estructuras jerarquizadas de organización vertical, y con la propia configuración multipolar del Área Central de Asturias, donde al contrario que en otras aglomeraciones metropolitanas de tipo concéntrico no existe un núcleo dominante. Responde además a la demanda de algunas corporaciones locales de representación equilibrada en los órganos de gobierno, sin que la Administración autonómica adquiera una posición dominante.

- **Eficiencia.** El uso eficiente de los recursos públicos y la evitación de duplicidades no sólo son demandas crecientes de la ciudadanía, sino requisitos para la creación de nuevos organismos públicos. Así, el apartado 2 del artículo 57 de la LRBRL establece que «la suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», y el apartado 3 permite recurrir al consorcio «sólo cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos». Los consorcios permiten aprovechar los medios personales y materiales disponibles; es más, la contratación directa de personal sólo podrá autorizarse por el órgano competente de la Administración a la que esté adscrito el consorcio, según el artículo 121 de la LRJSP, «cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar».

- **Flexibilidad.** La adecuación de los consorcios a las situaciones y necesidades cambiantes que caracterizan la función pública actual no necesita complejas modificaciones legislativas, sino que puede llevarse a cabo mediante la reforma de sus Estatutos. En el caso de Asturias, bastaría con que la Ley que autorizara la creación del consorcio metropolitano estableciera únicamente las condiciones básicas para su funcionamiento, sin condicionar excesivamente su régimen jurídico, y remitiendo los aspectos organizativos concretos a su convenio de constitución y a sus Estatutos.

- **Amplia participación.** A diferencia de las mancomunidades y las áreas metropolitanas, los consorcios permiten integrar otras Administraciones Públicas, lo cual posibilitaría la

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

participación en de la Administración del Principado de Asturias y la General del Estado, ineludible teniendo en cuenta las competencias que ostentan sobre el ámbito, y también de entidades del sector privado³.

En su variedad especializada y sectorial, los consorcios cuentan con antecedentes en el Área Central de Asturias: el Consorcio para Abastecimiento de Aguas y Saneamiento de la Zona Central Asturias (CADASA, 1967) y el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias (COGERSA, 1982)⁴. Esta solución presenta, no obstante, una limitación grave, y es que en función de lo establecido en la Disposición Adicional Novena, apartado 1 de la LRBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, los ayuntamientos sometidos a un plan económico-financiero o de ajuste por incumplimientos en estabilidad presupuestaria según lo dispuesto en según lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no podrán participar en la constitución, entre otros organismos, de consorcios durante el tiempo de vigencia de dichos planes. A falta de datos oficiales disponibles, en la actualidad al menos los ayuntamientos de Gijón y Mieres se encontrarían en esta situación.

3.3.- Entidad local metropolitana

Se trata de la figura diseñada especialmente por la LRBRL, la entidad local supramunicipal a la que le asigna la misma denominación que la realidad territorial sobre la que opera, área metropolitana. Por esta fórmula parecen decantarse algunas formaciones políticas presentes en la Junta General del Principado de Asturias. Su creación, prevista en el apartado 3 del artículo 6 del Estatuto de Autonomía para Asturias, requiere la aprobación de una ley autonómica (art. 43. 1 LRBRL), lo cual le confiere rigidez a la hora de adaptarse a las circunstancias y requerimientos de un fenómeno, como el metropolitano, esencialmente cambiante. Además, la configuraría como una agrupación de concejos organizadas de arriba a abajo por la Administración Autonómica en ejercicio de sus facultades de coordinación, frente a las mancomunidades y los consorcios, asociaciones de concejos –sin excluir, como hemos

³ La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, derogó el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que limitaba la participación de entidades privadas en los Consorcios a aquellas «sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas»

⁴ Aunque denominado Consorcio de Transportes de Asturias, no reviste tal naturaleza; la Ley 1/2002, de 11 de marzo lo configura en realidad como ente público del Principado de Asturias, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, y regido por el derecho privado.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

visto, a otras Administraciones Públicas- de carácter voluntario, creadas sobre la base de su potestad de autoorganización. En esta condición obligatoria se encuentra una de las claves que explican el fracaso de la fórmula administrativa del área metropolitana en España (TOSCANO, 2015:393), como demuestra el hecho de que únicamente dos han sido hasta el momento declaradas, y una de ellas, la de Vigo, aún no ha entrado en funcionamiento.

Las entidades locales metropolitanas, situadas en un nivel intermedio de dos administraciones, concitan recelos en ambas: con frecuencia los ayuntamientos las consideran una maniobra centralizadora impuesta en esta ocasión no por la Administración General del Estado, sino por la autonómica (el caso del Área Metropolitana de Vigo resulta paradigmático en este sentido), y las Autonomías desconfían de un posible contrapoder municipal organizado; en una comunidad autónoma uniprovincial como Asturias, estas tensiones serían más intensas.

En la medida en que significaría la creación de una nueva administración pública, dotada de estructura de gobierno y administración propia, la opción por la entidad local metropolitana requeriría una justificación de su valor añadido al gobierno territorial y de la inexistencia de duplicidades, incompatibles con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigibles al sector público y rechazados por una opinión pública que reclama más cooperación entre administraciones con un uso más eficiente de sus recursos. Con todo, su principal limitación radica en la imposibilidad de integrar a las Administraciones General de Estado y Autonómica, pues el apartado 2 del artículo 43 de la LRBRL las reserva exclusivamente a municipios, una restricción basada en la concepción anacrónica que reduce el hecho metropolitano a un interés local sin tener en cuenta los intereses y competencias del resto de Administraciones.

WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)

Tabla 1. Resumen de las características de las opciones analizadas

Fórmula	Administraciones integrantes	Adscripción de los concejos	Entidades del sector privado	Potestades administrativas	Estructura organizativa	Principio operativo
Comisión territorial metropolitana	Ayuntamientos, Admón. del Principado y Admón. General del Estado	Voluntaria	No	No	No	Cooperación
Consortio metropolitano	Ayuntamientos, Admón. del Principado y Admón. General del Estado	Voluntaria	Sí	Sí	Sí	Cooperación
Entidad local metropolitana	Ayuntamientos	Forzosa	No	Sí	Sí	Coordinación

4.- Conclusión. Condiciones para la viabilidad de un ente de cooperación supramunicipal

La experiencia acumulada de incapacidad y tentativas frustradas, unida a la escasa tradición cooperativa entre las administraciones públicas asturianas, aconsejan adoptar un enfoque realista y comedido cuando se trata de aprovechar la –estrecha, ciertamente– ventana de oportunidad abierta para armar una estructura de gobierno supramunicipal que reconduzca la presente deriva del Área Central de Asturias al desorden territorial hacia la sostenibilidad del sistema metropolitano y el aprovechamiento óptimo de sus potencialidades.

La prudencia, no obstante, no es incompatible con la innovación en el enfoque, y cualquier alternativa ha de basarse en el descarte de cualquier tentación coordinadora por parte de la Administración del Principado de Asturias, la cooperación como principio inspirador de las relaciones entre los tres niveles administrativos, la flexibilidad para adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes, la sustitución de la imposición por la seducción, y la participación de las entidades y organizaciones sociales de base territorial.

5.- Bibliografía

CARRERO DE ROA, M. (2011): La sostenibilidad del crecimiento residencial en baja densidad. El caso del Área Metropolitana de Asturias, tesis doctoral inédita.

HERRÁN ALONSO, M. (2002): “La evolución del paisaje en un espacio periurbano: Lugones-Posada de Llanera (Asturias)”, en *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, nº 57, págs. 25-48.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2004): “La emergencia de Ciudad Astur”, prefacio de *La emergencia de las nuevas ciudades en la era global*, Ediciones Trea, S.L., Gijón, págs. 7-21.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. & CARRERO DE ROA, M. (2013): “Ciudad Astur, una singularidad metropolitana”, en *Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales*, Ministerio de Fomento, págs. 1-17.

RUBIERA MOROLLÓN, F. & VIÑUELA JIMÉNEZ, A. (2012): “Potencialidades económicas del Área Central de Asturias: aproximación teórica y revisión de las evidencias empíricas”, en *Alonso Ibáñez y Pérez Fernández Espacio metropolitano y difusión urbana: su incidencia en el medio rural*, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, págs. 103-133.

TOSCANO GIL, F. (2010): “La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Instituto Nacional de Administración Pública, nº 312, págs. 103-126.

- (2011): “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, en *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº 25, págs. 112-120.

-(2015): “Las Áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica”, en *Istituzioni del federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, Maggioli Editore, págs. 381-422.