

**EL GOBIERNO METROPOLITANO EN INGLATERRA.
EN PARTICULAR, LAS *COMBINED AUTHORITIES*¹**

Marc Vilalta Reixach

Profesor Agregado de Derecho Administrativo

Universidad de Barcelona

marc.vilalta@ub.edu

Resumen: La creciente urbanización del territorio y la aparición de las grandes ciudades constituyen un fenómeno de alcance global, al que los diferentes ordenamientos jurídicos ofrecen respuestas muy distintas. Así, la presente comunicación pretende aproximarse a una de dichas soluciones, analizando el gobierno de las grandes áreas metropolitanas en Inglaterra y, muy especialmente, la figura de las autoridades combinadas (*combined authorities*).

A tal efecto, la comunicación se divide en dos partes diferenciadas. Se inicia haciendo un repaso histórico a la regulación jurídica del fenómeno metropolitano en Inglaterra, para pasar, seguidamente, a analizar el régimen jurídico específico de las mencionadas autoridades combinadas. Por último, la comunicación finaliza con unas ideas conclusivas sobre la experiencia comparada.

Palabras Clave: Áreas metropolitanas, gobernanza, grandes ciudades, *combined authorities*, descentralización territorial.

Nota biográfica: Marc Vilalta Reixach es profesor agregado de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Autor de diferentes monografías y artículos publicados en libros y revistas jurídicas especializadas, sus principales líneas de investigación se han centrado en el gobierno y administración local, las relaciones interadministrativas y la contratación pública. Actualmente, es Director del Grado de Gestión y Administración Pública de la Universidad de Barcelona y Co-Director del *Anuario del Gobierno Local*.

¹ Esta comunicación es fruto de una investigación desarrollada en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación sobre la organización territorial del poder financiadas por el Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya.

Sumario: 1.- Introducción; 2.- Evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra; 3.- Régimen jurídico de las autoridades combinadas; A) Requisitos subjetivos y procedimiento de creación; B) Funciones de las autoridades combinadas; C) Organización interna de las autoridades combinadas; 4.- A modo de conclusión: ¿qué ideas podemos extraer de la experiencia inglesa?; 5.- Bibliografía.

1.- Introducción

En las últimas décadas estamos asistiendo a un fenómeno global de creciente urbanización del territorio. En efecto, en muchos países de nuestro entorno geográfico y cultural más cercano podemos identificar la tendencia a la creación de grandes áreas urbanas, que concentran un amplio porcentaje de la población y desarrollan un papel esencial en la actividad económica de los diferentes Estados². Aunque, sin duda alguna, estos nuevos espacios metropolitanos ofrecen múltiples oportunidades para sus habitantes, plantean también importantes desafíos sociales, medioambientales, económicos...y jurídicos.

Si nos centramos en estos últimos, podemos convenir que buena parte de ellos derivan del desajuste entre el espacio de vida real de los ciudadanos y la fórmula de organización administrativa de dichos territorios – basada tradicionalmente en la figura del municipio –. Así, el hecho de que la dimensión fáctica de las grandes conurbaciones supere ampliamente los límites geográficos y administrativos de un único municipio, obliga a los distintos poderes públicos afectados a buscar nuevos instrumentos jurídicos que permitan hacer frente a los retos comunes que plantea la administración de dichos espacios: desde la movilidad y el transporte, pasando por la provisión de las infraestructuras y de determinados servicios públicos, hasta la necesidad de asegurar la cohesión y prevenir las desigualdades territoriales.

Como puede imaginarse, las soluciones que los diferentes ordenamientos jurídicos proponen para dar respuesta al fenómeno metropolitano son muy diversas, por cuanto derivan directamente de las diferentes tradiciones históricas e institucionales de cada

² Por poner solamente un ejemplo, de acuerdo con el informe elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en octubre de 2021, en las grandes áreas urbanas españolas habita más del 69% de la población y concentran el 76% del empleo (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021: 4).

uno de ellos. En este contexto, esta comunicación pretende aproximarse brevemente a una de estas soluciones comparadas; analizando, desde un punto de vista jurídico, cómo se organiza territorialmente el espacio metropolitano en Inglaterra³. Y es que, como veremos seguidamente, después de los constantes cambios normativos producidos en los años 80 y 90, en dicho País parece haberse asentado un nuevo modelo de gobernanza metropolitana, mediante la institucionalización de las denominadas autoridades combinadas (*combined authorities*).

2.- Evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra

Para entender mejor el papel de las nuevas autoridades combinadas, situándolas correctamente en su contexto jurídico-político, creemos oportuno iniciar esta comunicación con una primera referencia a la evolución histórica del sistema de gobierno metropolitano inglés.

Renunciando a los antecedentes más lejanos, el punto de partida podríamos situarlo en la *Local Government Act* de 1972 (en adelante, LGA/1972) que sentó las bases del actual modelo de organización territorial de Inglaterra. Entre otros muchos aspectos, esta norma estructuraba verticalmente el sistema de gobierno local de este País en dos niveles territoriales básicos, dotados de legitimación democrática directa: los condados (*counties*) y los municipios (*districts*). Así, mientras que los municipios se ocupaban principalmente de la prestación de los servicios públicos de proximidad (como los servicios sociales o la educación primaria), los condados se encargaban de gestionar competencias de carácter supramunicipal (referidas, por ejemplo, a la seguridad y el transporte público, el tratamiento de los residuos o la planificación territorial)⁴.

³ Como es sabido, lo que hoy en día llamamos “Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte” es un Estado unitario formado por la agrupación, en diferentes momentos históricos, de 4 naciones constitutivas: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Así pues, las referencias a *Inglaterra* contenidas en este trabajo deben de entenderse en sentido estricto, esto es limitadas únicamente a este concreto ámbito territorial. De hecho, la forma de gobierno metropolitano que expondremos a continuación únicamente existe en dicho territorio, puesto que Escocia, Gales e Irlanda del Norte – que disponen de competencias legislativas propias en materia de régimen local – han optado por otros modelos de organización territorial. En todo caso, sobre la evolución del régimen local en el Reino Unido podemos remitirnos a Velasco Caballero, 2010: 363-501.

⁴ En realidad, en algunas zonas de Inglaterra, la LGA/1972 seguía previendo un tercer nivel de gobierno local, denominado *parishes* (parroquias), cuyo órgano de gobierno puede ser también elegido democráticamente y al que se atribuyen algunas pocas competencias prestacionales en materia de cementerios, mantenimiento de carreteras, entre otras.

Pero, por otro lado, la LGA/1972 establecía también una segunda clasificación horizontal del gobierno local, que dividía legalmente el territorio de Inglaterra en dos grandes categorías: por un lado, se identificaban 6 grandes zonas urbanas que debían de considerarse como condados metropolitanos (*metropolitan counties*)⁵, mientras que, por el otro, los restantes 39 condados creados por la Ley eran calificados como rurales.

Aunque es cierto que esta clasificación tenía unos efectos bastante limitados – puesto que afectaba principalmente a la distribución interna de competencias entre los condados y los distritos en cada uno de dichos territorios –, resulta relevante a efectos de nuestra comunicación, por cuanto la creación de los condados metropolitanos supone un primer intento de dotar a Inglaterra de una forma de organización propia y específica para las grandes áreas urbanas.

A partir de los años 80, la entrada en el Gobierno británico del partido conservador – liderado entonces por la Sra. Margaret Thatcher – supondrá un cambio radical en lo que se refiere a la gobernanza metropolitana en Inglaterra, puesto que, mediante la *Local Government Act* de 1985 (en adelante, LGA/1985), se suprimen todos los condados metropolitanos (así como el *Greater London Council*)⁶. En este sentido, aunque algunas de las competencias que ejercían estas entidades fueron “devueltas” a los diferentes municipios metropolitanos, buena parte de sus funciones fueron atribuidas a un conjunto muy diverso de organismos sectoriales, de carácter mono-funcional, creados directamente por la Ley (Cuchillo Foix, 1987: 215-217).

Por lo que, a partir de la entrada en vigor de la LGA/1985, pasamos de un modelo de gobernanza metropolitana fuertemente institucionalizado, caracterizado por la existencia de un gobierno estable, representativo y de carácter pluri-funcional, a un modelo mucho más fragmentado y complejo, en el que coexistirán una gran variedad de organismos

⁵ En concreto, de acuerdo con el Anexo I de la LGA/1972, los condados metropolitanos (*metropolitan counties*) eran los siguientes: Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Yorkshire y West Midlands. Como puede comprobarse, queda fuera de este listado el área metropolitana de Londres (*Greater London*), que disponía ya de una regulación legal propia y específica contenida en la *London Government Act* de 1963.

⁶ Aunque formalmente el objetivo de dicha reforma legislativa pretendía justificarse en la búsqueda de una mayor eficiencia económica y en la mayor proximidad de la gestión pública a los ciudadanos, la doctrina coincide en señalar que ésta tuvo también una clara motivación política. Y es que, desde su creación, los condados metropolitanos, y el área metropolitana de Londres, habían sido gobernados predominantemente por el Partido Laborista (entre otros, Wilson y Game, 2011: 64-65).

sectoriales, de carácter tecnocrático, con ámbitos territoriales de actuación muy diversos y no siempre coincidentes.

La victoria del Partido Laborista en las elecciones generales de 1997 abre una nueva etapa en la evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra, que va especialmente ligada a los procesos de descentralización política (*Devolution*) en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Y es que, en efecto, el proceso iniciado con las *Devolution Acts* aprobadas en el año 1998 planteó también la necesidad de abordar la cuestión de la organización territorial inglesa⁷, es decir, la necesidad de estructurar internamente su territorio, introduciendo un nivel de gobierno intermedio entre *Whitehall*, esto es, el Gobierno central británico y el ámbito local⁸.

Desde esta perspectiva, la apuesta inicial del Gobierno Laborista del Sr. Tony Blair se centró en el establecimiento de un nivel de gobierno de ámbito regional. Sin embargo, la denunciada artificialidad e ineficiencia de las regiones que pretendían crearse, así como la deficiente gestión del procedimiento por parte la Administración británica – ejemplificada en el fracaso del referéndum sobre la implementación de dichas regiones celebrado en noviembre de 2004 en la región del Región del Noreste (*North East*), con un 78% de los votantes contrarios a la propuesta de reforma – llevo a que el proyecto político inicial de regionalización territorial de Inglaterra no pudiera materializarse, siendo abandonado definitivamente pocos años después.

En este contexto, rápidamente todas las miradas se pusieron otra vez en el ámbito metropolitano, al considerarse que las grandes áreas urbanas – consideradas ahora como ciudades-regiones (*city-regions*) –, en la medida que responden a un área económica, social y cultural más bien definida, podían configurarse como el nivel territorial adecuado para articular el desarrollo territorial de Inglaterra (entre otros muchos, Parr, 2005: 555-566; Rodríguez-Pose, 2009: 50-51; Turock, 2008: 149-166).

⁷ Aunque la denominada “*English Question*”, es decir, el reconocimiento de instituciones propias de autogobierno para Inglaterra se plantea de forma recurrente, no parece que ésta sea una verdadera demanda política mayoritaria de los ciudadanos, llegándose a afirmar que en Inglaterra no existe realmente “*appetite for Devolution*” (Fenwick y Elcock, 2018: 177).

⁸ Téngase en cuenta que, como decíamos, a raíz de la supresión de los condados metropolitanos, en la mayor parte de Inglaterra solamente existían 2 niveles territoriales de gobierno: los municipios y el Estado. De ahí, que algunos autores se refirieran a dicha situación como el “agujero de en medio” (*missing middle*) (Harding, 2011).

En este sentido, a pesar de que el Gobierno británico renunció a una reorganización general del sistema de gobierno local, a partir del año 2005 se adoptaron toda una serie de iniciativas gubernamentales que, centradas en el nivel sub-regional, pretendían crear economías de escala y favorecer la actuación cooperativa inter-local a escala metropolitana en sectores estratégicos (como el transporte público, la educación o el desarrollo económico)⁹. Así aparecen instrumentos jurídicos muy diversos como, por ejemplo, los *Local Area Agreements*, los *Multi-Area Agreements*, entre otros.

De todos modos, la necesidad de dotar a dicha colaboración de un marco normativo más estable, duradero e institucionalizado llevó a que, poco tiempo después, en el año 2009, se aprobara la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (en adelante, LDA/2009); que, en lo que más nos interesa a nosotros, establece las bases organizativas para un nuevo sistema de gobernanza metropolitana, mediante la creación de las denominadas autoridades combinadas (*combined authorities*).

De acuerdo con esta norma, las nuevas *combined authorities* se configuraban legalmente un tipo de entidad pública, con personalidad jurídica propia (*statutory corporation*), formada por la asociación voluntaria de dos o más autoridades locales; a las que, de acuerdo con sus normas reguladoras, podía atribuírseles la gestión de determinadas competencias de ámbito supramunicipal (nuevamente, en materia de transporte público, regeneración urbana o desarrollo económico). De manera que, más de veinte años después de las reformas organizativas aprobadas por el Gobierno de la Sra. Margaret Thatcher, se recuperaba la posibilidad de crear un segundo nivel de gobierno local para las zonas metropolitanas de Inglaterra que, manteniendo la existencia y autonomía de los municipios metropolitanos ya existentes, se superponía a ellos. Al mismo tiempo, este instrumento organizativo debía permitir también simplificar el complejo sistema institucional local inglés, por cuanto absorbía funciones que, desde la supresión de los condados metropolitanos, habían sido desarrolladas por diversas entidades metropolitanas sectoriales.

⁹ Téngase en cuenta que, a diferencia de lo que podría pensarse inicialmente, en ese momento colaboración administrativa entre las diferentes autoridades locales era prácticamente inexistente (Kelly, 2007: 319-334).

Estas previsiones normativas han servido de fundamento para la creación, desde el año 2011 hasta el día de hoy, de 10 *combined authorities*, situadas en las principales áreas urbanas de Inglaterra, esto es, Birmingham, Manchester, Leeds, Liverpool o Sheffield. Por lo demás, debemos mencionar también que la evolución posterior del ordenamiento jurídico inglés no ha hecho sino confirmar y reforzar la posición jurídica de dichas entidades. En primer lugar, porque las sucesivas reformas normativas producidas desde el año 2010 – muy especialmente, con la aprobación de la *Cities and Local Government Devolution Act* de 2016 (en adelante, CLGA/2016) – han venido a reconocerles mayores funciones y recursos económicos (en ámbitos tan relevantes como la vivienda, los servicios sociales, la seguridad ciudadana e, incluso, la salud pública); si bien, como veremos, condicionándolo también a un mayor control democrático.

Pero también porque, muy recientemente, el Libro Blanco *Levelling Up the United Kingdom*, publicado por el Gobierno inglés en febrero de 2022, en el que se establece un nuevo marco para la devolución de competencias a los diferentes niveles de gobierno territorial de Inglaterra – no solamente aquellos de ámbito metropolitano –, sigue el mismo camino. Así, se prioriza a las autoridades combinadas a la hora de descentralizar nuevas competencias en nuevos sectores materiales, se abre la puerta a renegociar los acuerdos existentes con algunas de dichas entidades y se anticipa también la voluntad del Gobierno inglés de crear una nueva autoridad combinada – la *York and North Yorkshire Combined Authority*, que comprendería la ciudad de York y el Condado de North Yorkshire, con una población de cerca de 900.000 habitantes¹⁰ –.

3.- Régimen jurídico de las autoridades combinadas

Una vez finalizado este repaso a la evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra, podemos pasar a centrar nuestra atención en el régimen jurídico específico de las *combined authorities*.

¹⁰ En agosto de 2022, el *Department for Levelling Up, Housing and Communities* ha publicado el *Policy paper “York and North Yorkshire Devolution Deal”*, mediante el que, de manera provisional, puesto que se requiere aún la definitiva aceptación por las partes, se viene a concretar el régimen jurídico de esta nueva autoridad combinada.

En este sentido, antes de avanzar más, deberíamos empezar por poner de relieve una de las características definitorias de estas nuevas entidades: su notable diversidad. Aunque es evidente que las autoridades combinadas comparten unos elementos jurídicos comunes, que permiten identificarlas como un tipo concreto de entidades públicas, lo cierto es que la mayor parte de su regulación se remite a sus respectivas normas de creación. De ahí que, con razón, se haya afirmado que las *combined authorities* pueden ser consideradas como una hoja en blanco, que deberá ser rellenada por los diferentes entes locales que las componen de acuerdo con sus necesidades y propósitos (Medda, 2016: 2).

En cualquier caso, aun debiendo tener en cuenta estas peculiaridades, para analizar brevemente el régimen jurídico de estas entidades podemos referirnos de forma separada, en primer lugar, a su procedimiento de creación; en segundo lugar, a sus funciones y, finalmente, a su organización interna.

A) *Requisitos subjetivos y procedimiento de creación*

Como ya sabemos, las *combined authorities* se configuran legalmente como una entidad pública, de existencia facultativa, constituida por la asociación voluntaria entre dos o más autoridades locales (art 103.1 LDA/2009). De esta breve definición de las autoridades combinadas podemos extraer, sin embargo, algunas ideas relevantes sobre su naturaleza jurídica y los sujetos que participan en ellas.

La primera es que, a diferencia de los anteriores condados metropolitanos previstos por la *Local Government Act* de 1972, la LDA/2009 no crea directamente estas nuevas entidades, sino que se limita a prever su posible existencia, fijar sus requisitos esenciales y diseñar el procedimiento para su constitución. De ahí se deriva que, a contrariamente a lo que ocurre en otros países de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano (como, por ejemplo, Italia¹¹), en Inglaterra no existe una predeterminación normativa de cuáles son los territorios que pueden aspirar a convertirse en una *combined authority*.

¹¹ En efecto, la Ley de 7 de abril de 2014, núm. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, prevé directamente la creación de 10 *città metropolitane*, identificando su territorio con el de las provincias homónimas.

En efecto, la Ley no indica cuáles son las áreas metropolitanas existentes, sino que ello dependerá del acuerdo de los gobiernos locales promotores y, en última instancia, de la aprobación por parte del Gobierno central.

De todos modos, como puede imaginarse, la LDA/2009 sí que ha venido estableciendo algunos requisitos subjetivos y territoriales mínimos a la hora de constituir dicho tipo de entidades. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 103.11 de la LDA/2009, las “autoridades locales” habilitadas para constituir este tipo de asociaciones pueden ser tanto los municipios (*districts*) como los condados (*counties*). Ahora bien, en la práctica, esta posible heterogeneidad en la composición de las autoridades combinadas ha sido más teórica que real, puesto que la mayoría de ellas han sido creadas por municipios.

En este sentido, debemos mencionar que, tal y como apuntaba el mencionado Libro Blanco *Levelling Up the United Kingdom*, publicado el pasado mes de febrero, actualmente se encuentra en tramitación en el Parlamento británico una nueva norma legal – la *Levelling-up and Regeneration Bill* (en adelante, LRB) – que introduciría una nueva forma de autoridad combinada – la *Combined County Authority* – y que, como indica su nombre, parece pensada específicamente para la agrupación de varios condados y municipios (no metropolitanos) que actúan como autoridades unitarias (*unitary authorities*)¹². Como en el caso de las *combined authorities*, éstas contarían con un alcalde elegido directamente por los ciudadanos y aunque, de momento, se regulan de una forma más difusa, las *combined county authorities* podrían asumir también no solo las funciones de los condados y municipios que agrupan, sino también otras competencias delegadas por el Gobierno central (art. 16 LRB)¹³.

¹² Muy resumidamente, cuando hablamos de autoridades unitarias nos referimos a una tipología de entidades locales inglesas, introducida por la *Local Government Act* de 1992 – y, sobretudo, por la posterior *Local Government Changes for England Regulations* de 1994 – que permite a los condados y determinados municipios asumir, de forma unitaria, todas las funciones que, previamente, eran atribuidas a diferentes niveles de gobierno local. Para un análisis más detallado de todas estas cuestiones, así como de las autoridades unitarias existentes en Inglaterra, podemos remitirnos a Sandford, 2021.

¹³ A pesar de que, como decíamos, esta norma aún no ha sido aprobada definitivamente, el pasado 30 de agosto se ha presentado ya una primera propuesta de creación de la *East Midlands Mayoral Combined County Authority*, que englobaría los condados de Derbyshire y Nottinghamshire y los municipios de Derby y Nottingham – los cuales, formalmente, no forman parte de dichos condados – y que asumiría competencias, entre otras, en materia de educación, transporte o energía.

En cualquier caso, dejando de lado estas previsiones, la legislación inglesa prevé otros límites subjetivos y territoriales a la creación de las autoridades combinadas. Por ejemplo, se prevé la imposibilidad de que, mediante su creación, pueda modificarse el término de los municipios o condados que agrupan (art. 103.2 LDA/2009). Más problemática resultó la exigencia inicial de que se tratara de autoridades locales adyacentes (art. 103.3 LDA/2009), puesto que, *de facto*, este requisito se había convertido en una especie de derecho de veto a determinados municipios situados estratégicamente¹⁴. De ahí que, finalmente, la CLGA/2016 haya optado por eliminar dicha exigencia, permitiendo que puedan constituirse *combined authorities* entre autoridades locales entre las que no haya continuidad territorial¹⁵.

Por lo que se refiere al procedimiento de creación de dichas entidades, debemos señalar que, aunque dicho procedimiento sea iniciado a instancia de los gobiernos locales interesados, se exige siempre la previa aprobación del Gobierno británico mediante orden ministerial (*order*)¹⁶. En este sentido, la intervención estatal no se reduce a un mero control formal sino que el ordenamiento jurídico asigna al Ministro competente la tarea de examinar, por un lado, si el establecimiento de esta nueva autoridad combinada contribuye a mejorar el ejercicio de aquellas funciones públicas que le sean asignadas (art. 109.1 LDA/2009) y, por el otro, si ésta refleja la identidad e intereses de las comunidades locales participantes, asegurando una forma de gobierno local efectiva y conveniente (art. 110.4 LDA/2009).

¹⁴ Por poner un ejemplo, Lowndes y Lemprière nos explican cómo, a diferencia de otras experiencias que habían resultado mucho más ágiles (como en el caso de la *Greater Manchester Combined Authority*), el proceso de creación de la *West Midlands Combined Authority* se caracterizó por la desconfianza e, incluso, el conflicto entre sus promotores; con el municipio de Solihull bloqueando geográficamente la participación de la ciudad de Coventry en dicha entidad (Lowndes y Lemprière, 2018: 235).

¹⁵ De todos modos, en la práctica y hasta día de hoy, dicha previsión aún no ha sido objeto de aplicación, garantizándose la continuidad territorial en todas las *combined authorities*. Antes de la reforma introducida por la CLGA/2016 y para superar las limitaciones territoriales del artículo 103.3 de la LDA/2009, algunas *combined authorities* habían reconocido a determinados municipios entre los que no había continuidad territorial un estatus jurídico particular, y más limitado, como observadores o miembros no constitutivos (*non-constituent membership*). Ahora bien, la doctrina inglesa se ha ocupado de criticar estas previsiones, que no parecen tener una base normativa expresa – ni en la LDA/2009 ni en la CLGA/2016 – que las justifique (Sandford, 2019: 10).

¹⁶ En el Derecho inglés, cuando hablamos de órdenes ministeriales (*Orders*) nos referimos genéricamente a un tipo de normas jurídicas secundarias, de carácter obligatorio (*statutory instruments*), aprobadas por la Administración estatal – normalmente por los distintos ministros (*Secretaries of State*) –. Aunque es cierto que el ordenamiento jurídico inglés regula distintos tipos de órdenes ministeriales, la mayoría de ellas requieren de un trámite de presentación previo ante el Parlamento, que deberá autorizar su aprobación. Sobre los distintos tipos de normas reglamentarias existentes en el Reino Unido nos remitimos a Kelly, 2016.

B) *Funciones de las autoridades combinadas*

Por lo que se refiere a las competencias que asumen las diferentes autoridades combinadas, en primer lugar, debemos destacar que la LDA/2009 no fija de forma expresa un contenido competencial mínimo u obligatorio para este tipo de entidades, sino que se limita a prever el marco normativo general a partir del cual atribuirles el ejercicio de determinadas funciones. Así, la doctrina inglesa ha venido calificando las funciones de las *combined authorities* como un menú con acompañamientos (Sandford, 2019: 9).

Los platos principales de este menú serían las competencias en materia de transporte público, regeneración urbana y desarrollo económico – previstas ya inicialmente en la LDA/2009 – y que constituyen el núcleo funcional básico a partir del cual se han venido desarrollando las diferentes autoridades combinadas. Pero, a partir de aquí podemos encontrar otras competencias – los acompañamientos – que varían en cada caso, puesto que dependen tanto del acuerdo alcanzado con los gobiernos locales que componen dichas entidades como, sobre todo, de las competencias específicas delegadas por el Gobierno británico – ya sea en el momento de su constitución o, posteriormente, a partir de los sucesivos *devolution deals*¹⁷ – .

Entre éstas, podemos encontrar competencias en materia de vivienda, cultura, seguridad pública o medio ambiente. Incluso en el caso de la *Greater Manchester Combined Authority* – que, sin duda alguna, es la autoridad combinada que ostenta un mayor rango de funciones – se le reconocen también competencias en el ámbito de la salud pública y hospitalaria, que se ejercen conjuntamente con el Servicio Nacional de Salud británico (NHS).

Incluso, la *Cities and Local Government Devolution Act* de 2016 pareció dar un paso más, reconociendo la posibilidad de que las normas reguladoras de las autoridades combinadas les atribuyeran también una cláusula general de competencias (*general power of competence*), que las habilitaría para realizar todas aquellas actuaciones que

¹⁷ Iniciados a partir del año 2014, los denominados *devolution deals* son toda una serie de acuerdos que el Gobierno central británico ha formalizado individualmente con cada una de las diferentes autoridades combinadas para atribuirles el ejercicio de nuevas competencias y recursos económicos. Para un análisis más amplio del proceso de descentralización territorial de Inglaterra, nos remitimos a Sandford, 2019b.

resulten de su interés y no estén expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico (art. 113A LDA/2009). Sin embargo, en la práctica cláusula general parece bastante más limitada por cuanto, a diferencia de lo previsto para los municipios y condados¹⁸, la LDA la circunscribe solamente al ámbito de sus funciones constitutivas¹⁹.

En cualquier caso, más allá de este listado concreto de funciones, la idea que nos interesa destacar es la paulatina evolución de las autoridades combinadas hacia un verdadero nivel de gobierno de carácter supramunicipal, que lleva a dichas entidades a asumir no solo competencias relacionadas con el medio físico (como el urbanismo, la movilidad o el medio ambiente), sino también relevantes responsabilidades en el ámbito de las “soft policies” (Tomas, 2009:48-49), es decir, en el desarrollo de aquellas políticas públicas más directamente vinculadas con las personas (como los servicios sociales, la cultura, la seguridad pública o el empleo).

En este punto, debemos destacar que ha sido, precisamente, por la asunción de estas nuevas competencias que las autoridades combinadas inglesas han tenido – y siguen teniendo – una actuación relevante tanto en lo que se refiere a las medidas sociales para hacer frente a la crisis sanitaria generada por la COVID-19, como en el impulso de la posterior recuperación económica. Si bien, la tan criticada falta de recursos propios de las autoridades combinadas ha limitado notablemente el alcance de dicha actuación.

Y es que, no podemos olvidar que, como ponen de relieve muchos autores, hoy en día, la capacidad real de actuación de las autoridades combinadas queda lastrada por un sistema de financiación muy mejorable. Y es que, como ocurre de forma general para el conjunto de entidades locales, la principal fuente de recursos económicos de las autoridades combinadas son las transferencias que aporta el Estado, la mayoría de las cuales son de carácter finalista, esto es, dirigidas a financiar programas específicos (como el transporte público o la vivienda). De esta manera, las autoridades combinadas disponen de una autonomía financiera más bien limitada, en la medida que muchas de

¹⁸ La cláusula general de competencias en el ámbito local fue introducida por el artículo 1.1 de la *Localism Act* de 2011, que habilita a los municipios y condados ingleses a realizar “*anything that individuals generally may do*”.

¹⁹ En concreto, el vigente artículo 113D.1 de la LDA/2009 afirma que las *combined authority* pueden llevar a cabo “*anything it considers appropriate for the purposes of the carrying-out of any of its functions (its “functional purposes”)*”.

sus decisiones en materia de gasto resultan previamente condicionadas por las subvenciones estatales recibidas (en este sentido, Warner, Richards, Coyle y Smith, 2021 o Leach, Stewart y Jones, 2018: 46).

Finalmente, para terminar la referencia a las funciones de las autoridades combinadas, debemos recordar que el mencionado Libro Blanco *Levelling Up the United Kingdom*, publicado el pasado mes de febrero, prevé la posibilidad de atribuir nuevas competencias a dichas entidades en materias muy diversas, como por ejemplo, transportes – previendo la elaboración de planes de transporte locales –, educación – con mayores recursos provenientes del *Adult Education Budget* –, seguridad pública – permitiendo a todos los alcaldes metropolitanos asumir las funciones de *Police and Crime Commissioner* –, entre otras muchas (Secretary of State for Levelling Up, Housing and Communities, 2022: 139-143).

C) Organización interna de las autoridades combinadas

Los elementos más destacados de la organización interna de las autoridades combinadas podrían ser, por un lado, el hecho de que, a diferencia de los anteriores condados metropolitanos – y de la autoridad metropolitana de Londres (la *Greater London Authority*) –, el pleno de dicha entidad no está formado por representantes elegidos directamente por los ciudadanos, sino por los alcaldes o concejales de las diferentes autoridades locales que la componen, designados directamente por éstos.

De manera que en las autoridades combinadas nos encontraríamos ante un órgano con legitimación democrática indirecta, en el que todos sus miembros constitutivos gozan de la misma posición jurídica. No solo porque todos ellos deben poder participar en los órganos de gobierno de la autoridad combinada sino también porque, independientemente de su población o incluso de la tipología de autoridad local de que se trate (ya sea un municipio o un condado), todos los miembros de pleno derecho de las autoridades combinadas disponen de los mismos derechos de voto.

En este sentido, no es extraño que los estatutos reguladores de las diferentes autoridades combinadas acostumbren a prever que, en la medida de lo posible, los acuerdos se adopten por consenso de los diferentes miembros de la autoridad combinada o, en su defecto, por mayoría (simple) de sus miembros²⁰.

De todos modos, sin perjuicio de lo anterior, podemos afirmar que el máximo órgano de gobierno de las autoridades combinadas es el alcalde metropolitano (*mayor*), que, a partir de la reforma introducida por la CLGA/2016, debe ser elegido directamente por los ciudadanos. De ahí que el modelo de gobierno de dichas entidades se haya calificado de *presidencialismo metropolitano* (Barres y Martí-Costa, 2022: 57).

Ello se refleja no solo porque el alcalde metropolitano asume un papel muy relevante en la organización y funcionamiento de las autoridades combinadas – atribuyéndosele la mayoría de las funciones que la ley asigna directamente a dichas entidades, así como su representación – sino también, y sobre todo, porque, a diferencia de lo que ocurre en la gran mayoría de municipios, el alcalde metropolitano sí que se elige directamente por los ciudadanos; configurándose, por lo tanto, como un mecanismo para asegurar la responsabilidad de los nuevos gobiernos metropolitanos ante sus electores.

Ahora bien, aunque la introducción de un nuevo órgano de gobierno de carácter electivo se ha configurado como una de las principales particularidades de esta nueva forma de organización territorial, su aceptación no ha estado exenta de dificultades, antes al contrario. Así, por ejemplo, en dos de las autoridades combinadas creadas —en concreto, en la *West Yorkshire Combined Authority* y en la *North East Combined Authority*, ambas constituidas en el año 2014 sin la previsión inicial de la elección directa por los ciudadanos de sus órganos de gobierno—, la imposibilidad de los diferentes municipios metropolitanos de llegar a un acuerdo sobre estas cuestiones ha venido obstaculizando la posibilidad de formalizar el correspondiente *devolution deal* con el Gobierno británico.

²⁰ Véase, por ejemplo, el apartado 5 —punto 18.1— de la *Greater Manchester Combined Authority Constitution* de junio de 2018 o el apartado 18.1 de la *Constitution of the West Midlands Combined Authority* de 2017.

En el caso de la *West Yorkshire Combined Authority* la situación desencalló en marzo de 2020, cuando las autoridades locales que formaban dicha entidad aceptaron finalmente el acuerdo con el Gobierno, comprometiéndose a adoptar su modelo de gobierno, incorporando la figura del alcalde metropolitano (cuyas primeras elecciones se celebraron en mayo de 2021). No obstante, en el caso de la *North East Combined Authority*, el desacuerdo fue de tal magnitud que provocó la escisión de una parte importante de su territorio (básicamente del área situada en torno a la ciudad de Newcastle), dando lugar a la re-delimitación del ámbito territorial de ésta y a la creación de otra nueva autoridad combinada —la *North of Tyne Combined Authority*—, que sí se ha dotado expresamente de un alcalde metropolitano (y cuyas primeras elecciones se celebraron en mayo de 2019).

4.- A modo de conclusión: ¿qué ideas podemos extraer del modelo inglés?

Finalmente, para concluir esta comunicación, quisiéramos preguntarnos qué ideas podemos extraer del modelo inglés que pudieran ser útiles para nuestro propio sistema de gobierno local. Y es que, aunque obviamente no se trata de importar acríticamente técnicas propias de otros ordenamientos jurídicos, el estudio del Derecho comparado en esta materia – en nuestro caso, del Derecho inglés – puede ayudarnos a comprender, gestionar y transformar mejor nuestra propia realidad, evitando incurrir en errores ya cometidos y aprendiendo de las buenas prácticas.

Desde esta perspectiva, de lo expuesto hasta ahora, creemos oportuno destacar 3 grandes ideas, que, en nuestra opinión, sintetizan la evolución reciente del sistema inglés de gobierno metropolitano. Ideas que, en su caso, podrían ser también de interés para los diferentes operadores jurídicos a la hora de afrontar la *metropolitanización* de nuestro territorio:

1. Diversidad, flexibilidad y simplificación. Como apuntábamos anteriormente, una de las características evidentes que se deriva de la regulación inglesa es que la gobernanza metropolitana se configura de una forma variable, flexible, tanto en su extensión territorial como en sus funciones; permitiendo, de este modo, que la organización institucional de las grandes áreas urbanas pueda ir adaptándose a las específicas exigencias de cada territorio. De hecho, como ha

apuntado algún autor, la creación de las autoridades combinadas no es un fin en sí mismo sino un proceso de construcción progresiva para obtener una prestación más eficiente, funcional y sostenible de los servicios públicos a los ciudadanos (Ayres, Flinders y Sandford, 2018: 860).

Además, pero no menos importante, la creación de la autoridades combinadas ha supuesto un notable avance en la simplificación del complejo sistema institucional británico, en cuanto ha permitido sustituir y racionalizar algunas de las múltiples entidades sectoriales de ámbito metropolitano creadas a partir de 1985.

2. Concertación institucional. Aunque es cierto que en Inglaterra, como en España y otros países de nuestro entorno, se observan dificultades para consolidar un único modelo de gobierno metropolitano, podemos afirmar que la construcción de las autoridades combinadas inglesas ha sido un proceso conjunto, que, incluso cuando la dinámica político-partidista no era coincidente, ha logrado implicar a los diferentes niveles de gobierno en que se organiza territorialmente dicho País.

En este sentido, la creación de las autoridades combinadas se ha visto como un procedimiento de construcción *bottom-up*, pero en el que el Estado – y el resto de Poderes Públicos – asume también un papel activo, como un actor más, estimulando la descentralización política y administrativa de su territorio.

3. Gobernanza democrática. Finalmente, muy vinculado a la propia evolución de la posición jurídica de las autoridades combinadas en Inglaterra – especialmente, a la asunción por éstas de mayores competencias y de un papel más activo en la implementación de verdaderas políticas públicas de escala metropolitana –, se ha impuesto un modelo de representación democrática directa de los ciudadanos en los órganos de gobierno de dichas entidades, mediante la elección directa del alcalde metropolitano²¹.

²¹ Si bien es cierto que la participación electoral en las elecciones a alcaldes metropolitanos – las últimas celebradas en 2021, coincidiendo con la celebración de las elecciones locales en Inglaterra, y que habían sido inicialmente pospuestas como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el COVID – es

Este modelo de gobierno, se ha valorado de manera muy positiva. No sólo porque ha permitido reforzar el liderazgo y la proyección exterior de dichas entidades así como asegurar una mayor representatividad democrática, visualizando la identidad metropolitana compartida por los ciudadanos de dichos territorios. Al mismo tiempo, algunos estudios han puesto de relieve su mayor eficacia, en la medida que pueden adoptar algunas decisiones de manera más rápida y coordinada con otros actores, tanto públicos como privados, dirigidas a impulsar el crecimiento económico local (Roberts, 2020: 998).

5.- Bibliografía

Ayres, Sarah; Flinders, Matthew y Sandford, Marc (2018): “Territory, power and statecraft: understanding English devolution”, *Regional Studies*, vol. 52, núm. 6, 2018, p. 853-864.

Barres, Roger y Martí-Costa, Marc (2022): “La representación democrática en los gobiernos metropolitanos en Europa: entre el reescalamiento de los sistemas locales y la innovación institucional”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 59, p. 43-64.

Cuchillo Foix, Montserrat (1987): “La reestructuració del govern metropolità a Gran Bretanya”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 6, p. 209-223.

Fenwick, John y Elcock, Howard (2018): “Devolution and federalism in England”, *Public Money and Management*, vol. 38, núm. 3, p. 175-184.

Harding, Alan (2011): *Is there a “missing middle” in English Governance?*. Londres: New Local Government Network.

Kelly, Josie (2007): “The curious absence of Inter-municipal cooperation in England”, *Public Policy and Administration*, vol. 22, núm. 3, p. 319-334.

tradicionalmente muy baja, situándose solamente en un promedio del 34,2%. Sobre los últimos resultados electorales de las autoridades combinadas puede verse Uberoi (2021).

Kelly, Richard (2016): *Statutory Instruments*. Londres: House of Commons Library, Briefing Paper núm. 6509.

Leach, Steve, John Stewart, y George Jones (2018): *Centralisation, Devolution and the Future of Local Government in England*. Nueva York: Routledge.

Lowndes, Vivien y Lemprière, Maximilian (2018): “Understanding variation in processes of institutional formation”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 1, p. 226-244.

Medda, Roberto (2016): “La riorganizzazione del local government in Inghilterra: l'introduzione delle mayoral combined authorities”, *Federalismi.it*, núm. 19, p. 1-14.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021): *Áreas urbanas en España 2021*, Madrid.

Parr, John (2005): “Perspectives on the city-region”, *Regional Studies*, vol. 39, núm. 5, p. 555-566.

Roberts, Jane (2020): “The leadership of place and people in the new English combined authorities”, *Local Government Studies*, vol. 46, núm. 6, p. 995-1014.

Rodríguez Álvarez, José Manuel (2005): “Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 298-299, p. 229-268.

Rodríguez-Pose, Andrés (2009): “Are city regions the answer?”, en John Tomaney (Ed.): *The future of regional policy*. Londres: Smith Institute, p. 50-59.

Sandford, Mark (2019): *Combined Authorities*. Londres: House of Commons Library , Briefing Paper núm. 06649.

Sandford, Mark (2019b): *Devolution to Local Government in England*. Londres: House of Commons Library, Briefing Paper núm. 07027.

Sandford, Mark (2021): *Unitary local government*. Londres: House of Commons Library.

Secretary of State for Levelling Up, Housing and Communities (2022): *Levelling Up the United Kingdom*. Londres: HMSO.

Tomàs, Mariona (2009): *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Turock, Ivan (2008): “A new policies for Britain’s cities: choices, challenges, contradictions”, *Local Economy*, vol. 23, núm. 2, p. 149-166.

Uberoi, Elise (2021): *Combined authority mayoral elections in May 2021*, Londres: House of Commons Library, Briefing Paper núm. CBP9237.

Velasco Caballero, Francisco (Dir.) (2010): *Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.

Warner, Sam; Richards, David; Coyle, Diane y Smith, Martin J. (2021): “English Devolution and the Covid-19 Pandemic: Governing Dilemmas in the Shadow of the Treasury”, *Political Quarterly*, vol. 92, núm. 2, p. 321-330.

Wilson, David y Game, Chris (2011): *Local Government in the United Kingdom*. Hampshire: Ed. Palgrave MacMillan, 5ª edición.