

Modelos de organización metropolitana: las *combined authorities* inglesas

Marc Vilalta Reixach

Profesor lector de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Models of metropolitan organization: the English Combined Authorities

ABSTRACT Over the last decades, we have been witness to a global phenomenon of increasing urbanization of the territory and the emergence of large cities. The European legal systems offer very different institutional responses to this phenomenon. From this perspective, this paper tries to approach to one of these solutions, analysing how metropolitan areas are organized in England. In this sense, it focuses its attention particularly on the figure of the combined authorities. The paper is divided in two parts. The first one examines the evolution of the legal regulation of the metropolitan phenomenon in England. The second one analyses the specific regulation of the combined authorities. Finally, this paper ends with some conclusive ideas about comparative experience.

KEYWORDS metropolitan areas; government; England; combined authorities; decentralisation; devolution; local government.

RESUMEN La creciente urbanización del territorio y la aparición de las grandes ciudades constituyen, sin duda alguna, fenómenos de alcance global, a los que los diferentes ordenamientos jurídicos ofrecen respuestas institucionales muy distintas. Desde esta perspectiva, este trabajo pretende aproximarse a una de dichas soluciones, analizando el sistema de gobierno de las grandes áreas metropolitanas en Inglaterra y, muy especialmente, la figura de las autoridades combinadas (*combined authorities*). A tal efecto, este artículo se divide en dos grandes partes diferenciadas. En la primera se realiza un repaso histórico a la regulación jurídica del fenómeno metropolitano en Inglaterra, mientras que la segunda parte se dedica a analizar el régimen jurídico específico de las autoridades combinadas. Por último, este trabajo finaliza con unas ideas conclusivas sobre la experiencia comparada.

PALABRAS CLAVE *combined authorities*; áreas metropolitanas; gobernanza; Inglaterra; descentralización territorial; *devolution*; gobierno local.

Artículo recibido el 14/04/2020; aceptado el 08/05/2020.

Este artículo es el resultado de la estancia de investigación que el autor realizó en el Institute of Local Government Studies de la University of Birmingham (Reino Unido) en el marco del Programa de Becas y Ayudas 2018 del Institut d'Estudis de l'Autogovern.

1. Introducción

Como es sabido, en las últimas décadas estamos asistiendo a un fenómeno global de creciente urbanización del territorio. Tanto en España como en otros 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 Estados.¹ Aunque, sin duda alguna, estos nuevos espacios metropolitanos ofrecen múltiples oportunidades para sus habitantes, plantean también importantes desafíos tanto en el ámbito social como en el medioambiental, económico... y jurídico.

En efecto, el desajuste entre el espacio de vida de los ciudadanos —la ciudad real— y los límites administrativos de los diferentes municipios que conforman las grandes aglomeraciones urbanas obliga a los diferentes ordenamientos a buscar nuevos instrumentos organizativos que permitan superar dicha fragmentación, ofreciendo una respuesta adecuada a los retos comunes que plantea esta nueva realidad territorial.

Desde esta perspectiva, nuestro trabajo pretende aproximarse a una de las soluciones que nos ofrece hoy en día el Derecho Comparado, analizando, desde un punto de vista jurídico, cómo se organiza territorialmente el espacio metropolitano en Inglaterra.² El motivo de dicha elección reside no solo en la curiosidad académica por el conocimiento de un sistema jurídico distinto —que, tradicionalmente, ha sido objeto de menor atención por parte de la doctrina iuspublicista española— sino por el hecho de que, como iremos viendo a lo largo de nuestra exposición, después de numerosos cambios nor-

1. Sin ir más lejos, de acuerdo con el informe elaborado por el Ministerio de Fomento en diciembre de 2018, en las grandes áreas urbanas españolas habita más del 65% de la población y se concentra el 75% del empleo (Ministerio de Fomento, *Áreas urbanas en España 2018*, 4).

2. 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 de cuatro naciones constitutivas: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Así, las referencias a *Inglaterra* contenidas en este trabajo deben entenderse en sentido estricto, esto es limitadas únicamente a este concreto ámbito territorial. De hecho, las formas de gobierno metropolitano que expondremos en nuestro trabajo únicamente existen en dicho territorio, puesto que Escocia, Gales e Irlanda del Norte —que disponen de competencias legislativas propias en esta materia— han optado por otros modelos de organización territorial. Sobre la evolución del régimen local en el Reino Unido podemos remitirnos a Díez Sastre, *et al.*, “Reino Unido”, 363-501.

mativos, en los últimos años en dicho país parece haberse asentado un nuevo modelo de gobierno metropolitano, mediante la institucionalización de las denominadas autoridades combinadas (*combined authorities*).

Para ello, estructuraremos este trabajo en dos grandes partes diferenciadas. En primer lugar, iniciaremos nuestra exposición haciendo un rápido repaso a la evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra, lo que nos permitirá situar mejor a las autoridades combinadas en su contexto jurídico-político. A partir de aquí, y en segundo lugar, centraremos nuestra atención específicamente en el régimen jurídico de las autoridades combinadas, analizando detalladamente algunos de sus principales elementos definitorios, como, por ejemplo, sus funciones u organización interna. Finalmente, a modo de conclusión, dedicaremos las últimas páginas de este trabajo a identificar y extraer algunas ideas generales del modelo inglés que, en su caso, pudieran ser de interés para los diferentes operadores jurídicos a la hora de afrontar la *metropolización* de nuestro propio territorio.

2. Evolución histórica de la ordenación del fenómeno metropolitano en Inglaterra

Como apuntábamos, para iniciar nuestro análisis de las *combined authorities* creemos oportuno hacer referencia a la evolución histórica del sistema de gobierno metropolitano en Inglaterra. Ello nos permitirá no solo entender mejor esta figura, situándola en su contexto, sino también exponer resumidamente cuáles han sido los principales argumentos que han justificado su reciente creación. Así, para aproximarnos al desarrollo temporal de esta figura, podemos identificar varias etapas sucesivas, que van desde la aprobación de la *Local Government Act* de 1972 hasta nuestros días.

2.1. La organización territorial local de Inglaterra: la *Local Government Act* de 1972

Como es sabido, Inglaterra fue uno de los países pioneros en la industrialización de la economía y en la creación de grandes ciudades. De ahí que el reconocimiento jurídico-administrativo del fenómeno metropolitano en dicho ordenamiento haya sido una constante histórica desde mediados del

siglo XIX.³ De todos modos, a efectos de nuestro trabajo tomaremos como referencia un momento temporal más cercano, situando como punto de partida la aprobación de la *Local Government Act* de 1972 (en adelante, LGA/1972).

Esta norma, aun parcialmente vigente, sentó las bases del actual modelo de organización territorial de Inglaterra (y Gales), eliminando la disparidad de entidades y regímenes locales particulares existentes hasta entonces. Así, de manera muy esquemática, podemos señalar que el sistema de gobierno local introducido por la LGA/1972 se caracterizaba por dos elementos.

En primer lugar, por estructurar verticalmente el gobierno local inglés en dos niveles territoriales básicos: los condados (*counties*) y los municipios (*districts*), cuyo gobierno y administración se encargaba a entidades públicas con personalidad jurídica propia y dotadas de legitimación democrática directa —los *county councils* y los *district councils*—. Por lo que se refiere a sus funciones, 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

Pero, al mismo tiempo, la LGA/1972 establecía una segunda clasificación horizontal (o cualitativa) del gobierno local, al dividir legalmente el territorio de Inglaterra en dos grandes categorías: por un lado, se identificaban 6 grandes zonas urbanas que se definían como condados metropolitanos (*metropolitan counties*),⁵ mientras que, por el otro, los restantes 39 condados creados por

3. Como ha señalado la doctrina inglesa, incluso desde antes del 1850 pueden encontrarse ya algunas regulaciones específicas para la entonces incipiente área metropolitana de Londres. Véanse, entre otros, Chandler, *Explaining Local Government*, 29-49, y Wilson y Game, *Local Government*, 57-59.

4. En realidad, en algunas zonas de Inglaterra la LGA/1972 seguía previendo un tercer nivel de gobierno local, denominado *parishes* (parroquias), cuyos órganos de gobierno son también elegidos democráticamente y al que se atribuyen algunas competencias en materia de cementerios, mantenimiento de carreteras, turismo, alumbrado público, entre otras. Sobre la reorganización del gobierno local en Inglaterra puede consultarse, entre otros, Cuchillo Foix, “La reestructuració del govern metropolità”, 135-141.

5. De acuerdo con el Anexo I de la LGA/1972, los condados metropolitanos creados fueron 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

la Ley eran calificados como no metropolitanos o rurales (*non-metropolitan counties*).

En realidad, esta segunda clasificación tenía unos efectos prácticos más bien limitados, puesto que afectaba principalmente a la distribución interna de competencias entre los condados y los distritos en cada uno de dichos territorios. Así, se reconocían a los condados rurales algunas funciones más (por ejemplo, en el ámbito de la educación o de los servicios sociales) en detrimento de sus municipios.

De todos modos, a efectos de nuestro trabajo, esta clasificación sí que resulta especialmente relevante, en la medida que la creación de los condados metropolitanos supone un primer intento de dotar de un sistema de gobierno propio y diferenciado a las grandes áreas urbanas de Inglaterra (al margen del régimen jurídico específico que, como ya hemos mencionado, se había venido previendo para la ciudad de Londres).

2.2. La supresión de los condados metropolitanos

A partir de los años 80, la entrada en el Gobierno británico del partido conservador —liderado entonces por la señora Margaret Thatcher— supondrá un cambio sustancial en la estructuración del sistema de gobierno local inglés y, muy especialmente, en lo que se refiere a la gobernanza metropolitana. En efecto, una de las reformas más relevantes llevadas a cabo en este período fue, sin duda alguna, la supresión de los condados metropolitanos (y de las instituciones específicas del *Greater London*) mediante la aprobación de la *Local Government Act* de 1985 (en adelante, LGA/1985).

Aunque, formalmente, el objetivo de dicha reforma legislativa se justificaba 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 esta tuvo también —y de forma muy destacada— una clara motivación política. Y es que, desde su creación, los condados metropolitanos (así como el área metropolitana de Londres) habían sido gobernados predominantemente por

metropolitana de Londres (*Greater London*), que disponía ya de una regulación legal propia y específica contenida en la *London Government Act* de 1963.

el Partido Laborista, configurándose, de este modo, como alternativas a las exigentes políticas de austeridad propuestas por el Gobierno conservador.⁶

Fuera como fuera, la supresión del nivel de gobierno metropolitano supuso la necesaria reordenación del sistema de organización territorial inglés. En este sentido, rehuendo cualquier otro intento de descentralización territorial, se dividieron las funciones ejercidas por los anteriores condados metropolitanos entre las entidades públicas ya existentes. Así, aunque algunas de las competencias que ejercían dichos condados metropolitanos fueron asumidas directamente por los diferentes departamentos ministeriales o por organismos públicos adscritos a la Administración estatal, otras muchas —por ejemplo, aquellas referidas a la planificación urbanística, el tráfico o la gestión de los residuos urbanos— fueron asignadas al nivel territorial inferior, esto es, a los diferentes municipios metropolitanos.

De esta manera, a partir de 1985, en muchas de las grandes áreas urbanas inglesas —que la LGA/1972 había pretendido articular en torno a la figura de los condados metropolitanos— los municipios pasaban a convertirse en el único nivel de gobierno local existente,⁷ si bien es cierto que la inexcusable necesidad de seguir coordinando el ejercicio de algunos servicios de ámbito supramunicipal conllevó también que la gestión de algunas de las competencias que ejercían los anteriores condados metropolitanos (como, por ejemplo, el transporte público) se mantuviera en este ámbito territorial, mediante un conjunto muy diverso de organismos sectoriales de carácter monofuncional, creados directamente por la Ley.⁸

En definitiva, como apuntábamos, la entrada en vigor de la LGA/1985 supuso un cambio radical en el sistema de organización de las grandes áreas urbanas inglesas: de un modelo fuertemente institucionalizado, caracterizado por la existencia de un gobierno metropolitano estable, representativo y de carácter

6. Entre otros, Wilson, y Game, *Local Government*, 64-65, y Kösecik, y Kapucu, “Conservative Reform”, 86-90.

7. Sobre estas cuestiones, con mucho más detalle, puede verse Cuchillo Foix, “La reestructuració del govern metropolità”, 215-217.

8. Así, por ejemplo, el artículo 28 de la LGA/1985 preveía la creación de una Autoridad para el Transporte de Pasajeros (*Transport Passenger Authority*) en cada uno de los condados metropolitanos suprimidos, cuyos miembros serían designados directamente por las asambleas de los diferentes municipios, y que asumiría las competencias en materia de transporte público.

plurifuncional, pasamos a un modelo mucho más fragmentado y complejo, en el que coexistirán una gran variedad de organismos sectoriales, de carácter tecnocrático, con ámbitos territoriales de actuación muy diversos y no siempre coincidentes.

2.3. El resurgimiento de la cuestión metropolitana y la creación de las *combined authorities*

Aunque con algunas pequeñas reformas, la regulación general de las grandes áreas urbanas inglesas se mantuvo prácticamente inalterada hasta la victoria del Partido Laborista británico en las elecciones generales de 1997.⁹ A partir de este momento, como veremos a continuación, se abrirá una nueva etapa decisiva en la evolución histórica del gobierno metropolitano en Inglaterra, que va ligada en parte a los procesos de descentralización política (*Devolution*) en Escocia, Gales e Irlanda del Norte... e Inglaterra.

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 inglesa, que, a diferencia de lo que ocurría con las otras naciones históricas que conforman el Reino Unido, no se refería tanto a la aspiración de crear unas instituciones propias de autogobierno¹⁰ sino a la necesidad de descentralizar territorialmente dicho país, reduciendo el centralismo de la Administración estatal y acercando la gestión pública a los ciudadanos.

9. No fue así en el resto de los condados rurales, algunos de los cuales a lo largo de los años 90 —y, muy especialmente, a partir de la aprobación de la *Local Government Act* de 1992— se vieron sujetos también a un proceso de reorganización que tenía como finalidad simplificar el mapa local y unificar todas las funciones y competencias locales en un único nivel de gobierno municipal, denominado *unitary authority*.

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

2.3.1. La fallida apuesta regional

Desde esta perspectiva, tal y como había propuesto en su programa electoral —*New Labour because Britain deserves better*—, la apuesta inicial del Gobierno laborista del señor Tony Blair para la cuestión territorial inglesa se centró en el establecimiento de un nivel de gobierno intermedio, de ámbito regional. Así, la *Regional Development Agencies Act* de 1998 (en adelante, RDA/1998) previó la división territorial de Inglaterra en 8 grandes regiones —a las que se sumaba el Área Metropolitana de Londres—¹¹ (Mapa 1), cuya administración se encomendaba inicialmente a órganos (*assemblies*) de carácter no electivo y que debían asumir determinadas competencias en materia de planificación económica, impulso de la competitividad y fomento del empleo.¹²

11. El régimen municipal especial para la conurbación de Londres sería restituido pocos meses después por la *Greater London Authority Act* de 1999, que dotaba nuevamente a la capital inglesa de una nueva institución de gobierno supramunicipal (la Greater London Authority), cuyos miembros eran —y siguen siendo— elegidos directamente por los ciudadanos. A pesar de su interés, al tratarse de un régimen jurídico singular, que difiere notablemente del previsto para las autoridades combinadas (que analizaremos seguidamente), dejaremos de lado en nuestro trabajo el estudio del Área Metropolitana de Londres (*Greater London*).

12. La enumeración concreta de las Regiones inglesas puede encontrarse en el Anexo 1 de la RDA/1998. En todo caso, debemos mencionar que dicha división regional tomaba como referencia una división anterior introducida por el Gobierno conservador del señor John Major, que, en 1994, había previsto ya la creación de nueve regiones administrativas —cada una de las cuales dotada de una oficina regional (Government Offices for the English Regions)— con el objetivo de coordinar la ejecución de determinadas políticas públicas estatales, en materias tales como la lucha contra el crimen, la salud pública o la promoción del empleo. Ahora bien, a diferencia de lo previsto en la RDA/1998, aquellas regiones no se configuraban en ningún caso como un verdadero nivel de gobierno “local” sino como una división territorial propia de la Administración del Estado (Bogdanor, “Devolution”, 269).

Mapa 1. Regiones de Inglaterra



Fuente: House of Commons: *Communities and Local Government Committee – Fourth Report, 2007*.

Poco tiempo después, en el año 2002, la propuesta hacia la descentralización política y el establecimiento de verdaderas estructuras de gobierno regional en Inglaterra dio aún un paso más con la publicación del Libro Blanco *Your Region, Your Choice: revitalising the English Regions*, en el que se planteaba la posibilidad de atribuir a las mencionadas asambleas regionales el ejercicio de nuevas competencias, que hasta ahora habían venido correspondiendo al Estado (en ámbitos tan relevantes como vivienda, cultura, salud pública o medio ambiente).

Ahora bien, el ordenamiento inglés supeditaba la efectiva realización de dichos traspasos al cumplimiento de dos condiciones previas. En primer lugar,

que dichas asambleas regionales se dotaran de legitimación democrática directa, esto es, que sus miembros pudieran ser elegidos directamente por los ciudadanos. Y, en segundo lugar, la *Regional Assemblies (Preparation) Act* de 2003 preveía la necesaria aprobación por parte de los ciudadanos de cada una de las regiones mediante referéndum.

En este contexto, el estrepitoso fracaso del primer referéndum regional celebrado en noviembre de 2004 en la Región del Noreste (*North East*) —con un 78% de los votantes contrarios a la propuesta de reforma— paralizó el proyecto de descentralización territorial de Inglaterra; abandonándose, poco tiempo después, las propuestas de creación de un nivel de gobierno regional de carácter representativo.¹³

2.3.2. El resurgimiento de la cuestión metropolitana

Como puede imaginarse, los motivos que pueden explicar el rechazo de la propuesta de descentralización regional de Inglaterra son muy diversos: desde la deficiente gestión de todo el proceso por parte del Gobierno británico y la propia debilidad de la propuesta presentada, hasta el escaso interés que parecía generar entre los ciudadanos el proceso de *devolution* en Inglaterra, pasando también por la artificialidad de la división regional proyectada, que no tenía ninguna base histórica ni cultural, y obedecía principalmente a criterios meramente económicos.¹⁴

Sea como fuera, el fracaso del proyecto de regionalización de Inglaterra abrió nuevamente el debate sobre la necesidad de buscar otra escala territorial, de carácter sub-regional, que pudiera resultar más adecuada al proceso de descentralización iniciado en dicho país. Y fue en este momento cuando, casi por defecto, todas las miradas se pusieron nuevamente en el ámbito metropolitano. En efecto, pasó a considerarse que las grandes conurbaciones —definidas ahora como ciudades-regiones (*city-regions*)—, en la medida que responden

13. En este sentido, algunos autores han apuntado que los malos resultados del referéndum de 2004 crearon el consenso entre las élites políticas británicas de que la idea de un gobierno regional elegido directamente por los ciudadanos debía ser borrada del mapa —*blown out of the water*— por décadas (Blunkett, *et al.*, “Devolution, Evolution, Revolution... Democracy?”, 557).

14. Entre otros Galindo, “El proyecto laborista”, 138-140, y Smith, y Wistrich, *Devolution and localism*, 100-101.

a un área económica, social y geográfica bien definida, podían configurarse como el nivel territorial adecuado para articular el desarrollo territorial y estratégico de Inglaterra.¹⁵

Desde esta perspectiva, aunque renunciando a aprobar por ley una reorganización general del sistema de gobierno local existente —que se consideraba demasiado lenta y costosa—,¹⁶ la estrategia del Gobierno británico consistió, principalmente, en promover mediante importantes estímulos económicos la actuación cooperativa interlocal a escala metropolitana en sectores estratégicos (como el transporte público, la educación o el desarrollo económico), como mecanismo para crear economías de escala y también para simplificar el complejo y fragmentado sistema institucional local.

De ahí que, a partir de 2005, aparezcan una gran diversidad de iniciativas en este sentido, iniciativas que se traducen tanto en formas de cooperación voluntaria de carácter temporal en determinados ámbitos materiales (como ocurre con los denominados como *multi-area agreements*), como en formas de colaboración más institucionalizadas dirigidas a la creación de organismos sectoriales conjuntos entre varias autoridades locales y el Gobierno central, encargados también de impulsar el desarrollo económico a escala supramunicipal (como sucede, por ejemplo, con los *Local Enterprise Partnerships*).¹⁷

Sin perjuicio de todos estos instrumentos, la necesidad de dotar a dicha colaboración supramunicipal de un marco normativo más estable y duradero, que permitiera una implicación más efectiva de los diferentes actores locales,¹⁸

15. Parr, “Perspectives”, 555-566; Rodríguez-Pose, “Are city regions”, 50-51 o Turock, “A new policies for Britain’s cities”, 149-166.

16. DCLG, *Strong and prosperous communities*, y HM Treasury, *Devolving Decision Making*.

17. La introducción en el ámbito local de estas nuevas técnicas negociales supuso una novedad relevante en ese momento. No tanto porque el ordenamiento jurídico inglés no previera la posibilidad de que los gobiernos locales pudieran celebrar convenios entre sí o crear órganos conjuntos —puesto que, por ejemplo, la *Local Government Act* de 1972 ya se refería expresamente a esta posibilidad (art. 102 LGA/1972)—, sino, sobre todo, porque la generalización de estas técnicas en el ámbito local supuso un cambio importante en la forma de actuación de las autoridades locales inglesas, que, tradicionalmente, habían aspirado a la autosuficiencia (Kelly, “The curious absence”, 319-334). Actualmente, la situación es notablemente distinta, puesto que, como ha destacado la doctrina inglesa, desde 2010 la colaboración interlocal ha aumentado de forma considerable (Dixon, y Elston, “Efficiency and legitimacy in collaborative public management”, 1-28).

18. Pemberton, y Shaw, “New Forms of Sub-regional Governance”, 446.

llevó a que, en el año 2009, se aprobara la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (en adelante, LDA/2009). Aunque esta norma dedicaba buena parte de su articulado a regular la transparencia y la participación ciudadana en el ámbito municipal, establecía también las bases organizativas para un nuevo sistema de gobierno metropolitano, mediante la creación de las denominadas autoridades combinadas (*combined authorities*).

En efecto, pensando principalmente en las grandes áreas urbanas, la LDA/2009 introducía por primera vez en el ordenamiento jurídico inglés una nueva institución —las *combined authorities*—, configurándola como un tipo de entidad pública, con personalidad jurídica propia y diferenciada (*statutory corporation*), formada por la asociación voluntaria de dos o más autoridades locales y que, de acuerdo con lo que previeran sus normas reguladoras, podía asumir la gestión de determinadas competencias en materia de transporte público, regeneración urbana y desarrollo económico. De manera que, más de veinte años después de las reformas organizativas aprobadas por el Gobierno de la señora Margaret Thatcher, se recuperaba nuevamente un segundo nivel de gobierno local, de carácter metropolitano, para Inglaterra.

Además, prácticamente sin solución de continuidad, estas medidas fueron bien acogidas por la nueva coalición de gobierno surgida de las elecciones generales británicas de 2010 —formada por el Partido Conservador y el Partido Liberal y presidida por el señor David Cameron—, que partía de una aproximación claramente localista a la cuestión territorial inglesa.¹⁹ Todo ello, en lo que nos interesa a nosotros, vino a reforzar aún más la posición jurídica de las autoridades combinadas, puesto que la aprobación de la *Localism Act* de 2011 no solo asentó la existencia de estas nuevas instituciones metropolitanas sino que enfatizó también su carácter plurifuncional, al prever que, más allá de los ámbitos materiales mencionados inicialmente en la LDA/2009 (es decir, transporte público, regeneración urbana y desarrollo económico), pudieran asumir también todas aquellas otras funciones públicas que les fue-

19. Una buena muestra de esta aproximación local a la política inglesa la encontramos en el documento *A plain English guide to the Localism Act*, elaborado por el Ministerio de Comunidades y Gobiernos Locales en noviembre de 2011, en el que, por ejemplo, se afirma: “We think that power should be exercised at the lowest practical level —close to the people who are affected by decisions, rather than distant from them. Local authorities can do their job best when they have genuine freedom to respond to what local people want, not what they are told to do by central government [...]” (DCLG, *A plain English guide*, 4).

ran transferidas tanto por las propias autoridades locales fundadoras como, sobre todo, por el Gobierno central —opción esta última que, como veremos en el siguiente apartado, se ha plasmado mediante la formalización de los denominados *devolution deals*.

2.3.3. El proceso de creación de las *combined authorities*

¿Qué impacto real tuvieron todas estas medidas legales en la estructuración del gobierno local de Inglaterra? Pues, si hacemos una breve referencia a las diferentes autoridades combinadas que se han creado hasta la fecha, podremos comprobar cómo la primera de ellas —la Greater Manchester Combined Authority— fue constituida poco más de un año después de la entrada en vigor de la LDA/2009, en abril de 2011. Con una extensión territorial de 1.277 km², estaba formada —y sigue estándolo hoy en día— por 10 municipios metropolitanos (entre ellos, la propia ciudad de Manchester), con una población total aproximada de más de 2.700.000 habitantes.

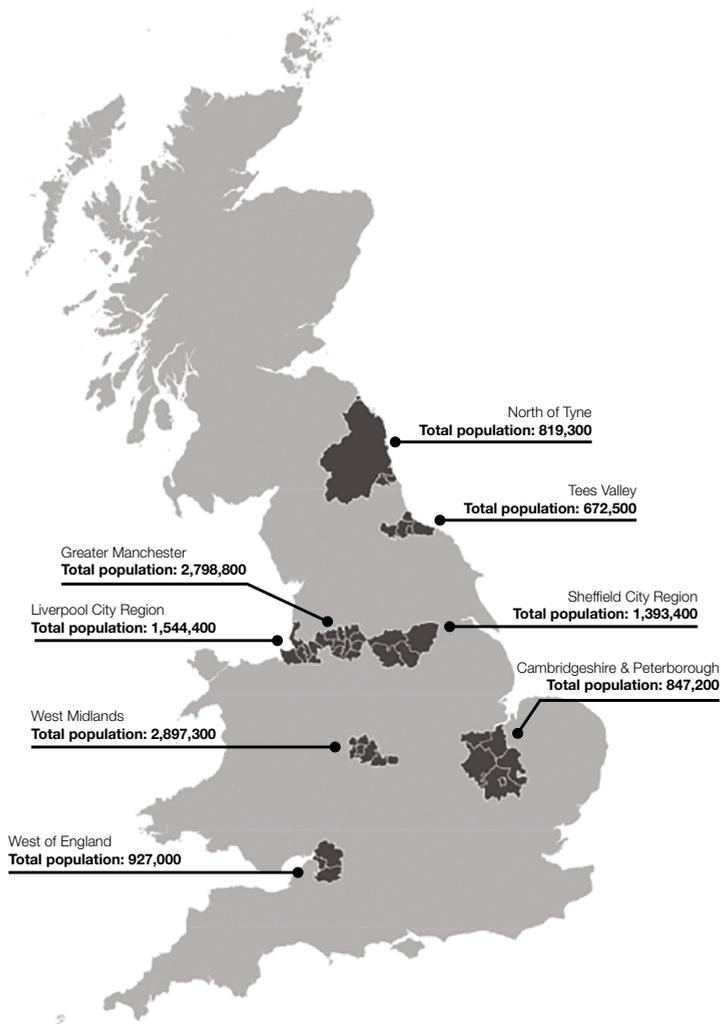
Seguramente, el hecho de que Manchester fuera la primera de las grandes aglomeraciones urbanas inglesas en acceder a esta nueva forma de organización metropolitana no debe sorprendernos. Y es que, como ha puesto de relieve la doctrina en muchas ocasiones, desde la supresión del condado metropolitano del Gran Manchester (Greater Manchester County), los diferentes municipios situados en su área territorial habían venido ya manteniendo voluntariamente fructíferas relaciones de colaboración (por ejemplo, mediante la creación de la Association of Greater Manchester Authorities en 1987 o la formalización del *Manchester Multi-Area Agreement* en 2008).²⁰

En cualquier caso, además del área metropolitana de Manchester, la normativa establecida por la LDA/2009 ha servido hasta ahora de fundamento jurídico para la constitución de otras 9 *combined authorities*, que se distribuyen geográficamente por toda Inglaterra (Mapa 2) y que cubren las principales áreas urbanas de este país. De hecho, con la excepción de la West of England Combined Authority y de la Cambridgeshire & Peterborough Combined Authority, las autoridades combinadas creadas hasta la fecha coinciden, en buena medida, con

20. Sobre estas cuestiones pueden verse con más detalle Kenealy, “A Tale of One City”, 574-576, o Lowndes, y Lemprière, “Understanding Variation”, 232-234.

aquellas seis áreas territoriales que inicialmente la LGA/1972 había calificado como condados metropolitanos, si bien con denominaciones distintas.²¹

Mapa 2. *Combined authorities* con alcalde elegido directamente



Fuente: Centre for the Cities: *Everything you need to know about metro mayors*, 2019.

21. Así, se ha afirmado que la creación de dichas entidades ha supuesto *de facto* la reintroducción de los anteriores condados metropolitanos (Leach, *et al.*, *Centralization*, 132). En todo caso, recuérdese que queda fuera de este listado —y de nuestro objeto de estudio— el área metropolitana de Londres, que, como ya sabemos, dispone de un régimen legal propio y específico fijado por la *Greater London Authority Act* de 1999, distinto al previsto para las *combined authorities*.

En todo caso, por lo que se refiere al número de *combined authorities* existentes, debemos señalar que, en el momento de redactar este trabajo, existen otros procedimientos formales de negociación en marcha de cara la constitución de nuevas autoridades combinadas. Es el caso, por ejemplo, de la *East Midlands Combined Authority*, articulada en torno a las ciudades de Leicester y Nottingham.²² Igualmente, debemos tener presente que, por el camino, han quedado otras varias propuestas que o bien no consiguieron el acuerdo de todas las autoridades locales afectadas —como ocurrió, por ejemplo, en las zonas de Essex o Lancashire—,²³ o bien, al no cumplir con los requisitos mínimos previstos por la Ley, finalmente no pudieron ser aprobadas por el Gobierno británico —como sucedió con la propuesta de creación de la *One Yorkshire Combined Authority*, articulada alrededor de la ciudad de York.²⁴

2.4. *Revolution to devolution*

Por último, para concluir este repaso a la evolución histórica de la regulación del fenómeno metropolitano en Inglaterra podemos identificar aún una última etapa, que llegaría prácticamente hasta nuestros días. Esta última etapa, con las matizaciones que iremos realizando, podría caracterizarse por la apuesta del Gobierno británico de continuar el proceso de descentralización territorial de Inglaterra como mecanismo para promover el crecimiento y la competitividad, pero también como instrumento para acercar la gestión pública a los ciudadanos. Si bien es cierto que, al mismo tiempo, la apuesta por el ámbito local se enmarca en un contexto fuertemente condicionado por la crisis económica y financiera, así como por los drásticos recortes presupuestarios.²⁵

22. Véase The Business Desk [en línea]: *First steps taken towards East Midlands Combined Authority*, 29 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.thebusinessdesk.com/eastmidlands/news/2035352-first-steps-taken-towards-east-midlands-combined-authority> [Consulta 3 de marzo de 2020].

23. Véase BBC [en línea]: *Lancashire devolution plans collapse as Tory-led county council pulls out*, 1 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-lancashire-42197049> [Consulta 18 de diciembre de 2019].

24. Véase BBC [en línea]: *Government rejects 'One Yorkshire' devolution deal*, 12 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-47214592> [Consulta 18 de diciembre de 2019].

25. Como en otros muchos países europeos, desde el año 2010 se ha producido una drástica reducción de los recursos económicos que el Gobierno británico destina a los diferentes entes

En cierta medida, el inicio de esta última etapa guarda cierto paralelismo con el momento temporal que exponíamos en el apartado anterior, puesto que algunos autores ingleses no han dudado en considerar que se produce como “consecuencia” del debate sobre el reconocimiento de mayor autonomía política a algunas de las naciones históricas que conforman el Reino Unido y, muy especialmente, como respuesta a la celebración del referéndum de independencia de Escocia en el año 2014.²⁶

En efecto, como en el caso anterior, el debate territorial surgido a raíz de dicho referéndum de independencia se trasladó también al interior de Inglaterra. Así, ante las reivindicaciones de algunos de los líderes de las grandes conurbaciones situadas a la periferia de Londres, como Manchester o Sheffield,²⁷ el Gobierno británico —que poco tiempo atrás había descartado definitivamente el anterior proyecto de regionalización territorial de Inglaterra—²⁸ reaccionó aprobando diferentes iniciativas concretas que, aunque no suponían la introducción de un nuevo modelo de organización territorial, sí que permitían continuar con el proceso de descentralización política y fiscal hacia las grandes ciudades inglesas y también hacia las ciudades-región.²⁹

locales, llegándose a dudar de la propia sostenibilidad del sistema de organización territorial (Lowndes, y Gardner, “Local Governance under the Conservatives”, 357).

26. Bailey, y Wood, “The meta-governance”, 971-972, o Lowndes, y Lemprière, “Why did the North East”, 153.

27. Lowndes, y Lemprière, “Why did the North East”, 153.

28. En este sentido, la *Public Bodies Act* de 2011 suprimió definitivamente las anteriores agencias de desarrollo regional (RDA), previéndose que algunas de sus funciones pudieran pasar a ser ejercidas de forma cooperativa en el ámbito local, mediante la creación de los ya mencionados consorcios empresariales locales (*Local Enterprise Partnerships*). Una breve descripción del régimen jurídico de esta figura puede verse en Ward, *Local Enterprise*, 4-7.

29. En realidad, estas medidas no solo respondían a la necesidad de dar respuesta a la cuestión territorial inglesa —“doing something for England as well as the Celtic nations” (Copus, *et al.*, *Local Government in England*, 119)— sino también a las recomendaciones previstas en el influyente informe elaborado por Lord Heseltine con el título *No Stone Unturned: In Pursuit of Local Growth* para el Department for Business, Innovation & Skills en 2012, en el que se recomendaba profundizar en la descentralización territorial de Inglaterra (*devolution*) para contribuir a una gestión más eficiente de los servicios públicos. A tal efecto, y entre otras medidas, se proponía también la supresión de algunos municipios y la creación de áreas territoriales más amplias para favorecer una administración local más racionalizada que pudiera ser capaz de impulsar el desarrollo económico. Igualmente, se ha apuntado que el impulso de dichas medidas tenía también una motivación política, puesto que el Partido Conservador quería mostrar su compromiso con las grandes ciudades, especialmente las del

Una buena muestra de ello son los ya mencionados *devolution deals* que, a partir de 2014, el Gobierno británico ha venido formalizando con las diferentes *combined authorities* existentes. Mediante estos acuerdos se transfieren a dichas autoridades combinadas competencias y recursos económicos que hasta ahora se encontraban en manos del Estado, en ámbitos tan relevantes como la vivienda, la educación, la salud pública, la seguridad ciudadana o la prevención de incendios.³⁰

De todos modos, la suscripción de estos acuerdos se ha venido condicionando no solo al cumplimiento por parte de las *combined authorities* de importantes objetivos económicos —con lo que, de nuevo, han sido objetivos de carácter económico los que, como en el momento histórico anterior, han impulsado esta nueva etapa en la estructuración del gobierno local de Inglaterra—, sino también, y sobre todo, a la adopción de importantes modificaciones en su organización interna. La más relevante de ellas, sin duda alguna, ha sido la creación de la figura del alcalde metropolitano (*mayor* o *metro mayor*), que, siendo elegido directamente por los electores, se configura como un mecanismo para asegurar la responsabilidad de los nuevos gobiernos metropolitanos ante sus ciudadanos.³¹

Norte de Inglaterra, de cara a las elecciones generales que debían celebrarse en el año 2015 (Leach, *et al.*, *Centralisation*, 146-147).

30. Dichas transferencias competenciales y económicas no se han limitado únicamente a las autoridades combinadas sino que, mediante los denominados *City Deals*, el Gobierno británico ha formalizado también convenios específicos con muchas de las grandes ciudades de Inglaterra individualmente consideradas (y, desde el año 2014, también de Escocia, Irlanda del Norte y Gales). Sobre el alcance y contenido de dichos acuerdos podemos remitirnos a Ward, *City Deals*, 4-5.

31. A tal efecto, resultan ilustrativas las palabras del ministro de Hacienda británico (*Chancellor of the Exchequer*) —señor George Osborne— en noviembre de 2015 en las que anunciaba una revolución en la manera de gobernar Inglaterra, que consistiría en “deliver radical devolution to the great cities of England”. Y, a tal efecto, seguía diciendo: “Here’s the deal: We will hand power from the centre to cities to give you greater control over your local transport, housing, skills and healthcare. And we’ll give the levers you need to grow your local economy and make sure local people keep the rewards. But it’s right people have a single point of accountability: someone they elect, who takes the decisions and carries the can. So with these new powers for cities must come new city-wide elected mayors who work with local councils. I will not impose this model on anyone. But nor will I settle for less”. Véase BBC [en línea]: *George Osborne outlines city devolution plan for England*, disponible en <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-32726171> [Consulta el 5 de diciembre de 2019].

En efecto, como veremos más adelante al estudiar la organización interna de las autoridades combinadas, este nuevo órgano del gobierno local metropolitano, previsto legalmente por la *Cities and Local Government Devolution Act* de 2016 (en adelante, CLGA/2016), constituye una de las principales novedades en esta materia. Sobre todo, si tenemos en cuenta que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno británico, en la mayor parte de Inglaterra el alcalde (*leader*) sigue siendo elegido de forma indirecta por los concejales que integran el pleno.³²

De acuerdo con el calendario previsto en el Anexo 1 de la CLGA/2016, las primeras elecciones democráticas a alcaldes metropolitanos tuvieron lugar en mayo de 2017, coincidiendo con la celebración de las elecciones municipales generales en Inglaterra.³³ Siguiendo la tendencia general de dichas elecciones locales, en las que en la mayoría de autoridades combinadas se impusieron los candidatos pertenecientes al Partido Conservador, con las excepciones de la *Greater Manchester Combined Authority* y de la *Liverpool City Region Combined Authority*, en las que se impusieron los candidatos del Partido Laborista.³⁴

En cualquier caso, más allá de estas consideraciones, la innegociable sujeción de los mencionados *devolution deals* a todos estos condicionantes económicos y organizativos ha sido también criticada por buena parte de la doctrina inglesa, que, a pesar de su denominación, considera dichos acuerdos como una estratagema centralista del Gobierno británico para mantener el control sobre los entes locales. Así, se ha afirmado que, más allá de una verdadera descen-

32. La *Local Government Act* del año 2000 (LGA/2000) introdujo importantes modificaciones en la organización y funcionamiento de las diferentes autoridades locales de Inglaterra. Una de ellas consistía en ofrecer a los municipios la posibilidad que —previo referéndum ciudadano— el alcalde pudiera ser elegido de forma directa por los ciudadanos. No obstante, la inmensa mayoría de las autoridades locales inglesas optaron por otros modelos de gobierno municipal alternativos, de manera que actualmente la figura del alcalde elegido directamente por los electores solamente está prevista en unos muy pocos municipios.

33. La única excepción fue la *Sheffield City Region Combined Authority*, cuyas elecciones se celebraron en mayo de 2018 como consecuencia del recurso judicial interpuesto por el condado vecino de Derbyshire sobre el procedimiento de creación de dicha entidad. Posteriormente nos referiremos nuevamente a ello.

34. Electoral Commission [en línea]: *Results and turnout at the May 2017 Combined Authority Mayor elections in England*. Disponible en <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/mayoral-elections/results-and-turnout-may-2017-combined-authority-mayor-elections-england> [Consulta 25 febrero 2020].

tralización territorial (*devolution*) que permita dotar de mayor autonomía a los gobiernos locales, nos encontraríamos ante un procedimiento de adhesión a unos intereses fijados de forma unilateral, y muy poco transparente, por la Administración estatal,³⁵ debiendo tener en cuenta, además, el contexto de austeridad y recortes económicos en el que, por entonces, se situaba el mundo local, que provocaba que dichos acuerdos fueran, prácticamente, la única vía posible para la obtención de nuevos recursos económicos.³⁶

2.5. Perspectivas de futuro de las *combined authorities*

Si hacemos una breve recapitulación de algunas de las ideas que hemos ido exponiendo hasta ahora podremos comprobar cómo, desde la segunda mitad del siglo XX, y tal y como ha venido sucediendo en España y en otros países de nuestro entorno geográfico, en Inglaterra se observan también dificultades para consolidar un único modelo de administración metropolitana. En efecto, los diferentes gobiernos conservadores y laboristas han ido buscando y ensayando soluciones jurídicas diversas —y, a menudo, contrapuestas— a dicho fenómeno.

De todos modos, en la actualidad la organización del gobierno metropolitano en Inglaterra parece haberse asentado en la figura de las *combined authorities*. No solo porque, como hemos visto, esta institución se ha generalizado para las principales áreas urbanas de este país, sino también porque en los últimos años ha visto ampliadas notablemente sus funciones y recursos económicos, toda vez que la introducción del sistema de elección directa de su alcalde les ha dotado de una mayor visibilidad y proyección exterior.

Ahora bien, para acabar este apartado, podríamos preguntarnos: ¿qué perspectivas de futuro aguardan a las *combined authorities* en Inglaterra? Como puede imaginarse, la respuesta a esta cuestión no resulta nada fácil, y menos cuando, *a priori*, podríamos identificar tendencias que parecen contradictorias. Mientras que, por un lado, el nuevo Gobierno conservador británico surgido de las elecciones generales de diciembre de 2019 —liderado ahora por

35. En este sentido, entre otros, Tomaney, “Limits of Devolution”, 550; Ayres, *et al.*, “Territory, Power and Statecraft”, 855-856, o Blunkett, *et al.*, “Devolution, Evolution, Revolution... Democracy?”, 557-559.

36. Bailey, y Wood, “The meta-governance”, 977-979.

el señor Boris Johnson— parece seguir apostando por la necesidad de reforzar la posición jurídica de los gobiernos locales y, especialmente, de las grandes áreas urbanas,³⁷ por el otro, se mantiene la incógnita sobre las consecuencias que el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea puede suponer para el conjunto del mundo local británico.

En este sentido, como se ha puesto de relieve por algunos autores, el Brexit no solo puede implicar una pérdida relevante de recursos económicos para las *combined authorities* provenientes de la Unión Europea,³⁸ sino que, además, el proceso de “repatriación” de algunas de las funciones que actualmente el Reino Unido ha delegado en la Unión podría suponer una tendencia hacia la mayor concentración de poder en la Administración estatal, y, en consecuencia, un freno a los procesos de descentralización hacia el gobierno local.³⁹

3. Régimen jurídico de las *combined authorities*

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*. En este sentido, la primera idea que deberíamos destacar es su aparente diversidad.

37. Véase, por ejemplo, el programa político del Partido Conservador británico —con el título *Get Brexit done. Unleash Britain's potential*—, disponible en <https://vote.conservatives.com/our-plan> [Consulta el 18 de diciembre de 2019]. Entre otras cuestiones, en dicho programa se afirma: “[...] we need to get away from the idea that ‘Whitehall knows best’ and that all growth must inevitably start in London. Because we as Conservatives believe you can and must trust people and communities to make the decisions that are right for them” (p. 26). Y, posteriormente, se añade: “We remain committed to devolving power to people and places across the UK. Our ambition is for full devolution across England, building on the successful devolution of powers to city region mayors, Police and Crime Commissioners and others, so that every part of our country has the power to shape its own destiny. We will publish an English Devolution White Paper setting out our plans next year” (p. 29).

38. Para hacernos una idea, durante el período 2014-2020 la *Greater Manchester Combined Authority* ha sido receptora de un total de 415.000.000 de euros provenientes de fondos estructurales europeos, mientras que, por su parte, la *Liverpool City Region Combined Authority* ha gestionado fondos estructurales por valor de 220.900.000 euros (Fernández de Losada, y Calvete Moreno, *Management of EU*, 24-27. Sobre el aún imprevisible impacto del Brexit en el mundo local británico, nos remitimos a Sanford, *Brexit and Local*, 1-5).

39. En este sentido, por ejemplo, Fenwick, y Elcock, “Devolution and Federalism”, 177, o Shutt, y Liddle, “Are Combined Authorities”, 202-204.

Aunque es evidente que las *combined authorities* comparten unos elementos jurídicos comunes fijados por la LDA/2009, que nos 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 y a sus estatutos reguladores (denominados *constitutions*). 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 que las componen de acuerdo con sus necesidades y propósitos.⁴⁰

De todos modos, aun debiendo tener en cuenta estas peculiaridades, en las páginas que siguen a continuación intentaremos exponer brevemente algunos de los aspectos más relevantes de su régimen jurídico común. Así, de forma separada, nos referiremos, en primer lugar, a su naturaleza jurídica, sus requisitos subjetivos y su procedimiento de creación; en segundo lugar, examinaremos sus competencias y recursos económicos, y, finalmente, haremos referencia a su organización interna, prestando especial atención a la figura del alcalde metropolitano.

3.1. Requisitos subjetivos y procedimiento de creación

Como ya sabemos, las *combined authorities* se configuran legalmente como una entidad local, 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 la reorganización territorial introducida por la *Local Government Act* de 1972,⁴¹ la LDA/2009 no crea directamente las autoridades combinadas, sino que se limita a fijar sus requisitos esenciales y a diseñar el procedimiento para que las diferentes autoridades locales puedan acordar libremente su constitución —a lo que nos referiremos más adelante.

40. Medda, “La riorganizzazione del *local government* in Inghilterra”, 2.

41. Cfr. Artículo 1.1 de la LGA/1972, en el que se afirma: “England [...] shall be divided into local government areas to be known as counties and in those counties there shall be local government areas to be known as districts”.

En este sentido, debemos tener presente que, 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*). De todos modos, en la práctica, esta posible heterogeneidad en la composición de las autoridades combinadas ha sido más teórica que real, puesto que la gran mayoría de ellas han sido creadas únicamente por municipios.⁴²

En segundo lugar, la naturaleza voluntaria y asociativa de estas entidades determina también que, a diferencia de los anteriores condados metropolitanos y de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano (como, por ejemplo, Italia),⁴³ en Inglaterra no existe una pre-determinación normativa de cuáles son los territorios que pueden aspirar a convertirse en una *combined authority*. En efecto, el ordenamiento jurídico no identifica ni cuáles son las autoridades combinadas que pueden crearse ni cuál debe ser su ámbito territorial, 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 territoriales mínimos a la hora de constituir dicho tipo de entidades. Así, por ejemplo, el artículo 103.2 de la LDA/2009 impide que mediante la creación de una *combined authority* pueda modificarse el término de los municipios o condados que agrupa, por lo que, como apuntábamos, dichas entidades no suprimen las autoridades locales ya existentes en su territorio —ni modifican sus límites administrativos— sino que, por el contrario, garantizando su existencia y autonomía, se superponen a ellos como un nuevo nivel de gobierno local de carácter supramunicipal.

Ahora bien, la necesidad de que la creación de las autoridades combinadas respete los límites territoriales de los entes locales que integra no impediría

42. La única excepción que puede encontrarse —la *North of Tyne Combined Authority*, en la que participa como miembro de pleno derecho el Condado de Northumberland —se justifica por el hecho que dicho condado actúa como autoridad unitaria (*unitary authority*), por lo que, formalmente, en el territorio de este condado no existen otros municipios en su interior.

43. 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. Sobre las reformas territoriales en Italia podemos remitirnos, entre otros, a De Donno, “Verso un nuovo ordine”, 121-128, o Font i Llovet, “Els ens locals intermedis”, 43-45.

que pudieran agruparse municipios que pertenezcan a diferentes condados.⁴⁴ Si bien, como ya sabemos, esta no ha sido la dinámica seguida por las actuales autoridades combinadas, que se han venido creando principalmente sobre límites territoriales preexistentes, constituyéndose prácticamente en aquellas mismas áreas territoriales que, hasta la aprobación de la LGA/1985, formaban los anteriores condados metropolitanos.

De un modo similar, inicialmente el artículo 103.3 de la LDA/2009 exigía también que las *combined authorities* se integraran por autoridades locales adyacentes, es decir, por municipios (o condados) vecinos. Aunque, evidentemente, la continuidad territorial puede resultar imprescindible para garantizar la correcta prestación de algunos servicios metropolitanos —piénsese, por ejemplo, en los servicios de transporte público—, lo cierto es que, en la práctica, la aplicación de dicha exigencia legal ha resultado problemática, otorgando, *de facto*, una especie de derecho de veto a determinados municipios situados estratégicamente.⁴⁵ De ahí que finalmente la CLGA/2016 haya optado por eliminarla, permitiendo que puedan constituirse *combined authorities* entre autoridades locales en las que no haya continuidad territorial.⁴⁶

44. Como mencionábamos anteriormente, este supuesto se planteó con ocasión de la creación de la *Sheffield City Region Combined Authority*, que pretendía incorporar a su territorio los municipios de Chesterfield y Bassetlaw, pertenecientes a los condados vecinos de Derbyshire y Nottinghamshire. Ello dio lugar al planteamiento de un recurso judicial por parte del primero, al entender que el procedimiento seguido no era el correcto. Dicho litigio fue resuelto en sentido afirmativo por la Sentencia de la *High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court* de 21 de diciembre de 2016, R. (*on the application of Derbyshire CC v Barnsley, Doncaster, Rotherham and Sheffield Combined Authority*, [2016] EWHC 3355 (Admin)).

45. Por poner un ejemplo, Lowndes y Lemprière nos explican cómo, a diferencia del caso del área metropolitana de Manchester, 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, “Understanding variation”, 235).

46. De todos modos, hasta día de hoy, dicha previsión aún no ha sido objeto de aplicación, garantizándose la continuidad territorial en todas las *combined authorities*. Ahora bien, antes de la reforma introducida por la CLGA/2016 y para superar las limitaciones territoriales impuestas por el artículo 103.3 de la LDA/2009, algunas *combined authorities* —véase, por ejemplo, el artículo 2 de la *West Midlands Combined Authority Order* de 2016 (SI 2016/653)— habían reconocido a determinados municipios entre los que no había continuidad territorial —e incluso también otras entidades locales instrumentales (como las ya mencionadas LEP)— un estatus jurídico particular, como miembros no constitutivos (*non-constituent membership*), que les permitía participar en los órganos de gobierno de las autoridades combinadas, si bien, a diferencia de los municipios de pleno derecho (*constituent councils*), su capacidad de decisión, mediante el voto, resultaba mucho más limitada. De todos modos, aunque esta haya

Más allá de estas limitaciones territoriales, la LDA/2009 condiciona también la creación de las autoridades combinadas a la superación de un doble test: por un lado, sus promotores deben acreditar que el establecimiento de esta nueva entidad contribuirá a mejorar el ejercicio de aquellas funciones públicas (*statutory functions*) que le sean asignadas (art. 109.1 LDA/2009), mientras que, por el otro, se afirma que dicha entidad deberá reflejar la identidad e intereses de las comunidades locales participantes y asegurar una forma de gobierno local efectiva y conveniente (art. 110.4 LDA/2009).

Ciertamente, la terminología utilizada en este precepto resulta bastante amplia. Sin embargo, han sido estos criterios los que, en la práctica, han servido para limitar hasta ahora la creación de las *combined authorities* a las grandes áreas urbanas de Inglaterra, en detrimento de las áreas rurales. En efecto, en la medida que las conurbaciones se definen como áreas económicas funcionales,⁴⁷ que reflejan una identidad territorial y unos intereses comunes, se justifica la existencia de un nivel de gobierno supramunicipal que, como prevé el artículo 110.4 de la LDA/2009, permita asegurar de forma efectiva y adecuada su gestión.

Finalmente, junto con todas estas exigencias de carácter sustantivo, es necesario subrayar también que los artículos 107-111 de la LDA/2009 regulan de forma detallada los requisitos procedimentales específicos para la creación —y modificación— de las *combined authorities*. Así, de manera resumida, podríamos decir que el procedimiento de constitución de las autoridades combinadas consta de dos grandes fases:

A) En primer lugar, los promotores de dicha entidad —esto es, los municipios y/o condados interesados— deberán acordar y presentar un proyecto de estatutos (*scheme*).⁴⁸ Aunque la LDA/2009 no determina directamente el contenido de dicho proyecto, podemos deducir que en él se harán constar

sido realmente una opción ejercida por alguna autoridad combinada, la doctrina inglesa ha puesto en duda su legalidad, por cuanto no parece tener una base normativa expresa —ni en la LDA/2009 ni en la CLGA/2016— que la justifique (Sanford, *Combined*, 10).

47. Coombes, “From city-region concept”, 2426-2443.

48. En realidad, el artículo 110.1 de la LDA/2009 prevé que dicho procedimiento puede iniciarse también de oficio por la Administración estatal pero, excepto error por nuestra parte, hasta ahora todas las autoridades combinadas que se han constituido en Inglaterra se han creado a propuesta de los propios gobiernos locales interesados.

todas las determinaciones básicas para la organización y funcionamiento de dicha entidad (tales como sus miembros constitutivos, sus funciones, su organización interna, los recursos económicos de que se dispone, etc.).

B) A partir de aquí, este proyecto de estatutos debe elevarse para su aprobación definitiva al ministro (*Secretary of State*) competente (normalmente del Departamento de *Communities and Local Government*). Esta intervención estatal no se limita a un mero control formal o procedimental, sino que debe garantizar el cumplimiento de las condiciones previstas en la LDA/2019. Igualmente, en el caso de que no se haya realizado ya una consulta pública a nivel local, la Ley prevé que el citado ministro someterá el proyecto de estatutos a un trámite previo de información pública (*consultation*)⁴⁹ y, posteriormente, presentará la propuesta ante el Parlamento británico. Si la propuesta resulta aceptada por el Parlamento, esta sería finalmente aprobada por el ministro mediante orden ministerial (*order*).⁵⁰

Por último, para finalizar este apartado, debemos mencionar que la LDA/2009 regula también los supuestos de disolución de las autoridades combinadas. En estos casos, de forma coherente con los requisitos previstos para su constitución, el artículo 107.1 de la LDA/2009 prevé que su disolución deberá acordarse también por orden ministerial. No obstante, en este punto la Ley refuerza notablemente la posición jurídica de las autoridades combinadas (y de su alcalde), al impedir que estas puedan ser eliminadas por la sola voluntad estatal; exigiendo, en todo caso, la aprobación por la mayoría de los

49. La introducción de este trámite de información pública se produce con la aprobación de la CLGA/2016 y con la finalidad de mejorar la transparencia en el procedimiento de constitución de las autoridades combinadas —así como de los *devolution deals*, que han ampliado posteriormente sus funciones—. Y es que, precisamente, una de las críticas recurrentes a dichos procesos había sido su opacidad, llegándose a afirmar que, en muchas ocasiones, se gestionaban de forma casi secreta, sin dar cuenta a la ciudadanía (Blunkett, *et al.*, “Devolution, Evolution, Revolution... Democracy?”, 560-561).

50. 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 directamente 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 —en nuestro caso, dicha regulación se encontraría en la *Public Bodies Act* de 2011—, la mayoría de ellas requieren de un trámite de presentación previo ante el Parlamento, que deberá autorizar su aprobación. Sobre los distintos tipos normativos reglamentarios existentes en el Reino Unido y su procedimiento de elaboración, nos remitimos a Kelly, *Statutory*, 1-22.

gobiernos locales que componen dichas autoridades, y, en aquellos casos en que exista, la aprobación también por parte del alcalde metropolitano (art. 107.2 LDA/2009).

3.2. Funciones de las *combined authorities*

Una vez nos hemos referido al ámbito subjetivo y territorial de las autoridades combinadas, podemos pasar a analizar su elemento objetivo o material, es decir, las funciones y recursos de que disponen. En este punto, deberíamos comenzar destacando nuevamente su aparente diversidad, dado que, como apuntábamos, la determinación de las competencias concretas que asume cada una de ellas depende de sus propias normas reguladoras.

En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos,⁵¹ la LDA/2009 no fija de forma expresa un contenido competencial mínimo u obligatorio para este tipo de entidades locales, sino que se limita a prever el marco normativo general a partir del cual atribuirles el ejercicio de determinadas funciones específicas. Así, la doctrina inglesa ha venido calificando las funciones de las *combined authorities* como un menú con acompañamientos.⁵²

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—, que constituyen el núcleo funcional básico a partir del cual se han venido desarrollando las diferentes autoridades combinadas.⁵³ Pero, como decíamos, a partir de aquí podemos encontrar

51. Como término de comparación podemos referirnos de nuevo a la Ley italiana de 7 de abril de 2014, núm. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, cuyo artículo 44 señala las competencias que, en todo caso, se atribuyen a las ciudades metropolitanas italianas.

52. Sanford, *Devolution to Local Government*, 9.

53. Así, por ejemplo, en el ámbito del transporte las autoridades combinadas han asumido la prestación del servicio público de autobús o el mantenimiento de las carreteras; en lo que se refiere a la regeneración urbana, se les reconoce, entre otras, la posibilidad de aprobar planes territoriales, mientras que, en cuanto al desarrollo económico, dichas autoridades han asumido competencias en materia de turismo o de promoción de la industria y la actividad empresarial. Igualmente, en este grupo de competencias podríamos incluir también la educación de adultos, que, desde el año 2018, el Gobierno británico ha venido delegando

otras competencias —los acompañamientos— que pueden variar 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 *devolution deals* iniciados en 2014.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, debemos matizar que algunos autores han puesto también de relieve que esta diversidad funcional es más aparente que real, puesto que, tanto las materias objeto de descentralización a las autoridades combinadas, como incluso los propios términos en los que se han redactado los diferentes *devolution deals* son sorprendentemente parecidos,⁵⁴ llegándose a hablar de una devolución de “copiar y pegar”.⁵⁵ De todos modos, debe tenerse en cuenta también que, como demuestran los sucesivos *devolution deals*, el ámbito material de competencias de las autoridades combinadas no debe verse como un conjunto cerrado e invariable de funciones que se fijan en un momento temporal determinado, sino como un proceso que puede ir evolucionando en el tiempo.⁵⁶

En cualquier caso, para hacernos una idea de las funciones específicas que hoy en día ejercen las autoridades combinadas podemos apuntar que muchas de ellas —como la Liverpool City Region Combined Authority— han asumido competencias en materia de vivienda —anteriormente atribuidas a la Administración estatal (en concreto, a la Homes and Communities Agency)—; estas les permiten, entre otras actuaciones, la adquisición de suelo, la promoción de viviendas sociales o la capacidad para aprobar su propio plan de ordenación territorial (*spatial development strategy*).⁵⁷ Otras muchas autoridades combinadas —como la West Midlands Combined Authority— ejercen también funciones de policía administrativa en materia de medio ambiente y

a la mayoría de *combined authorities* —en concreto, aquellas que disponen de alcalde metropolitano— y que, entre otros, les permite financiar programas de formación profesional o gestionar centros de formación especializada.

54. Copus, *et al.*, *Local Government in England*, 127-129.

55. Wall, y Vilela Besa, “Deal or No Deal”, 660-663.

56. Ayres, *et al.*, “Territory, power and statecraft”, 860.

57. *Cf.* Artículos 6-9 de la *Liverpool City Region Combined Authority (Functions and Amendment) Order* de 2017 (SI 2017/430) y las *Combined Authorities (Spatial Development Strategy) Regulations* de 2018 (SI 2018/827).

convivencia ciudadana o competencias en materia de cultura, pudiendo promover, de forma concurrente con los municipios metropolitanos, espectáculos culturales y gestionar equipamientos.⁵⁸ Por su parte, la Greater Manchester Combined Authority – que, sin duda alguna, es la autoridad combinada que ostenta un mayor rango de funciones – ha asumido también el servicio de policía metropolitana e, incluso, competencias en el ámbito de la salud pública, que, conjuntamente con el Servicio Nacional de Salud británico (NHS), le permiten planificar y participar en la gestión de los servicios de asistencia primaria, salud mental u otros servicios médicos especializados en su ámbito territorial.⁵⁹

De todos modos, más allá de estos listados concretos, la idea que nos interesa destacar es la paulatina evolución de las autoridades combinadas hacia un verdadero nivel de gobierno local de carácter supramunicipal. Aunque es verdad que el eje central de estas entidades se sigue centrando en las denominadas *hard policies*, es decir, en las competencias relacionadas con el medio físico (como la movilidad o la gestión y tratamiento de los residuos urbanos),⁶⁰ estas no son las únicas funciones que se atribuyen al gobierno metropolitano. Por el contrario, el ordenamiento jurídico inglés habilita para que las *combined authorities* asuman *ex novo* también relevantes responsabilidades en el ámbito de las *soft policies*, 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).⁶¹

58. Cfr. Artículos 17-20 de la *West Midlands Combined Authority (Functions and Amendment) Order* de 2017 (SI 2017/510).

59. La posibilidad de atribuir competencias a las autoridades combinadas en materia de policía y seguridad ciudadana fue incorporada por el artículo 4.1 de la CLGA/2016. Así, a partir de dicha habilitación normativa, la Greater Manchester Combined Authority asumió dichas funciones en la *Greater Manchester Combined Authority (Amendment) Order* de 2018 (SI 2018/444). Por su parte, la *Greater Manchester Combined Authority (Public Health Functions) Order* de 2017 (SI 2017/1180) se refiere a las competencias de dicha entidad en materia de salud pública.

60. Tomàs, *La gobernabilidad metropolitana*, 48-49.

61. De todos modos, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos jurídicos, las autoridades combinadas no asumen algunas competencias *típicamente* metropolitanas, como la regulación o prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable a los ciudadanos. Seguramente, la explicación se encuentre en que, desde la aprobación de la *Water Act* de 1988, este servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable está plenamente privatizado, correspondiendo su supervisión y regulación a diferentes agencias de ámbito estatal (como, por ejemplo, la Water Services Regulation Authority).

En este sentido, debemos mencionar que la *Cities and Local Government Devolution Act* de 2016 dio un paso más en esta dirección, aproximando la posición jurídica de las autoridades combinadas a la de las restantes autoridades locales inglesas (muy especialmente, municipios y condados). Así, la CLGA/2016 modificó la regulación inicial de la LDA/2009, en lo que a las funciones de las autoridades combinadas se refiere, reconociéndoles la posibilidad de que sus normas reguladoras les atribuyan también una cláusula general de competencias (*general power of competence*) en el ámbito de sus funciones (art. 10 CLGA/2016).

Indudablemente, el reconocimiento de esta cláusula general de competencias a las autoridades combinadas (y al conjunto de autoridades locales) supone un paso importante en la configuración de estas entidades como un verdadero nivel de gobierno territorial, dotado de autonomía. Sin embargo, debemos realizar algunas matizaciones importantes.

Ante todo, debemos destacar que la CLGA/2016 no atribuye directamente dicha cláusula general de competencias a las autoridades combinadas sino que simplemente permite a sus estatutos reguladores —es decir, a las diferentes órdenes ministeriales que fijan el régimen jurídico específico de cada una de ellas— a prever, o no, dicha cláusula. Por lo tanto, el reconocimiento de esta cláusula general de competencias se regula de una forma flexible, pudiéndose adaptar al nivel de desarrollo y consolidación de cada una de las diferentes autoridades combinadas, teniendo en cuenta, además, que, para la inclusión de dicha cláusula, el artículo 113D de la LDA/2009 —de acuerdo con la redacción dada por el artículo 10 de la CLGA/2016— exige expresamente el consentimiento de la propia autoridad combinada.⁶²

Pero, sobre todo, debemos referirnos también a su contenido. Por una parte porque, como es lógico, el ejercicio de esta cláusula general de competencia

62. Desde esta perspectiva, aunque no son todas, sí que buena parte de las autoridades combinadas creadas hasta la fecha en Inglaterra han previsto expresamente esta cláusula general de competencias en sus estatutos. En este sentido, podemos citar, por ejemplo, el artículo 15 de la *Greater Manchester Combined Authority (Functions and Amendment) Order* de 2016 (SI 2016/1267) o el artículo 22.3 de la *West Midlands Combined Authority (Functions and Amendment) Order* de 2017 (SI 2017/510).

por parte de los diferentes gobiernos locales está sujeta a algunos límites,⁶³ que se aplican también a las autoridades combinadas. Ahora bien, a partir de aquí, parecería que la capacidad de actuación que se reconoce a dichas entidades es sensiblemente menor que la prevista genéricamente para los municipios y condados (art. 1.1 LA/2011).

En efecto, el vigente artículo 113D.1 de la LDA/2009 habilita a las autoridades combinadas a hacer todo aquello que consideren oportuno —y que no resulte expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico (por ejemplo, por estar atribuido a otra entidad pública)—, pero solamente en el ámbito de sus funciones constitutivas.⁶⁴ En consecuencia, en aplicación de dicha cláusula y a diferencia de las demás autoridades locales,⁶⁵ las autoridades combinadas no podrían promover o desarrollar cualquier iniciativa que pudiera resultarles de interés, sino únicamente aquellas que, directa o indirectamente (art. 113D LDA/2009), redundasen en el ejercicio de las funciones específicas que tienen atribuidas.

En cualquier caso, y sin perjuicio de las consideraciones anteriores, muchos autores han destacado también que, hoy en día, la capacidad real de actuación de las autoridades combinadas queda lastrada por un sistema de financiación muy mejorable. Y es que, efectivamente, como ocurre de forma general para el conjunto de entidades locales,⁶⁶ la principal fuente de recursos económicos de las autoridades combinadas son las transferencias que aporta el Estado, la

63. En el caso inglés, dichos límites se vinculan especialmente con la potestad tributaria de los gobiernos locales, en la medida que dicha cláusula general no habilitaría a las autoridades locales que la disfrutaban para establecer nuevos tributos (art. 3.2 LA/2011), y con la potestad normativa, puesto que tampoco les permite aprobar ordenanzas (*bye-laws*) en los ámbitos no previstos expresamente en las leyes. De aquí que se haya afirmado que, a pesar de dicho reconocimiento legal, en la gran mayoría de los casos los gobiernos locales ingleses continuarán actuando con unos poderes específicos, detallados y muy limitados (Tomkins, y Turpin, *British Government*, 273). Además, por si ello no fuera suficiente, el artículo 5.3 de la LA/2011 habilita al Gobierno británico para que, mediante órdenes ministeriales, pueda impedir a las autoridades locales el desarrollo de algunas actuaciones concretas en base a su cláusula general de competencias. De manera que, *just in case*, el Gobierno central podría anular aquellas decisiones locales que no fueran de su agrado (Leach, *et al.*, *Centralisation*, 46).

64. 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”)”.

65. Sanford, *Brexit and Local*, 13.

66. Wilson, y Game, *Local Government*, 206-236.

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 sus decisiones en materia de gasto resultan previamente condicionadas por las subvenciones estatales recibidas.⁶⁷

Más allá de estas transferencias estatales, las autoridades combinadas pueden generar también sus propios ingresos tributarios, si bien es cierto que, cuantitativamente, estos no son muy relevantes. Dichos ingresos provienen principalmente de las tasas o precios públicos que las autoridades combinadas pueden percibir de los ciudadanos y de otras autoridades públicas (art. 9 CLGA/2016)⁶⁸ por la prestación de sus servicios, así como de la posibilidad de introducir una cuota específica en los tributos locales (*council tax*). Igualmente, debemos mencionar que algunos de los *devolution deals* celebrados recientemente entre las autoridades combinadas y el Gobierno británico han previsto también la posibilidad de que aquellas pueden incrementar, en un porcentaje muy limitado, la tarifa que el Estado percibe por el Impuesto de Actividades Económicas (*Business rates*).⁶⁹

Por último, debemos mencionar también que la CLGA/2016 ha reconocido a las autoridades combinadas la posibilidad de recurrir al endeudamiento para la realización de sus funciones, aproximando, de este modo, su régimen jurídico al previsto para el conjunto de municipios y condados. Así, el artículo 9.3 de la CLGA/2016 modifica la *Local Government Act* de 2003, permitiendo a las autoridades combinadas obtener préstamos para financiar el ejercicio

67. Así, de forma crítica, se ha afirmado que, en realidad, los *devolution deals* no han pretendido crear un nuevo nivel de gobierno local financieramente independiente, en la medida que el presupuesto de las autoridades combinadas sigue dependiendo principalmente de las asignaciones estatales, que limitan enormemente la capacidad de gasto de dichas autoridades. Entre otros, Copus, *et al.*, *Local Government in England*, 127, o Leach, *et al.*, *Centralisation*, 151).

68. La posibilidad de percibir una tasa (*levy*) por los servicios que prestan las autoridades combinadas a los gobiernos locales que las componen ha sido criticada por algunos autores, que, como ya hemos apuntado, la consideran más una mera redistribución de recursos entre niveles de gobierno local que no un verdadero mecanismo para generar nuevos ingresos (Sanford, *Combined*, 7).

69. Dicha posibilidad se preveía ya para la ciudad de Londres y, desde 2018, se ha extendido a la mayoría de autoridades combinadas que disponen de alcalde metropolitano. En este sentido, por ejemplo, la *West Midlands Combined Authority (Business Rate Supplements Functions and Amendment) Order* de 2018 (SI 2018/880).

de las funciones que tiene atribuidas.⁷⁰ De este modo, las autoridades combinadas adquieren capacidad para financiar posibles inversiones sin necesidad de recurrir al Estado u otras administraciones públicas. De todos modos, dicha posibilidad se condiciona legalmente a la obtención del consentimiento expreso de todas las autoridades locales que la conforman.

3.3. Organización interna de las *combined authorities*

Finalmente, debemos referirnos también a la organización interna de las autoridades combinadas. Como veremos a continuación, y como sucede normalmente con el resto de autoridades locales, el ordenamiento jurídico inglés otorga un amplio margen de libertad a las autoridades combinadas para organizar su propio funcionamiento interno; de manera que existen pocas disposiciones legales que regulen de forma obligatoria estas cuestiones.

En todo caso, aun teniendo presentes estas consideraciones, podemos afirmar que la vigente LDA/2009 determina un modelo organizativo de las autoridades combinadas completamente distinto del que se preveía para los anteriores condados metropolitanos. En este sentido, por ejemplo, el pleno (*board* o *cabinet*) de las actuales autoridades combinadas no está formado por representantes elegidos directamente por los ciudadanos, sino por los alcaldes (*leaders*) o, en su caso, concejales de las diferentes autoridades locales que la componen (designados libremente por estas), así como el alcalde metropolitano —al que nos referimos seguidamente.

Por lo tanto, a diferencia de los anteriores condados metropolitanos, las autoridades combinadas se configuran como 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

70. Dichas previsiones se desarrollan reglamentariamente en las *Combined Authorities (Borrowing) Regulations* de 2018 (SI 2018/565), en las que, entre otros aspectos, se especifica que la posibilidad de endeudarse se refiere a todas las funciones atribuidas a dichas entidades.

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 miembros.⁷¹

Sin embargo, es muy habitual que, para algunas materias concretas, los estatutos reguladores de las autoridades combinadas impongan determinados quórum de votación obligatorios. Así, por ejemplo, el apartado 23 de la *Constitution* de la Tees Valley Combined Authority de agosto de 2019 prevé que, entre otros, para la modificación de dicha *Constitution*, así como para la aprobación o modificación del Plan de Inversiones de dicha entidad (*Investment Plan*) o para la introducción de cualquier tasa por la prestación de los servicios de transporte, se requiere la unanimidad de todos sus miembros.

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. Como ya hemos apuntado anteriormente, 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, si bien la introducción de esta nueva figura no ha estado exenta de dificultades, antes al contrario.

Así, por ejemplo, en dos de estas autoridades combinadas —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 totalmente la posibilidad de formalizar el correspondiente *devolution deal* con el Gobierno británico.⁷² Es más, en el

71. Véanse, 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.

72. Justo en el momento de terminar de escribir estas páginas (marzo de 2020) el Gobierno británico ha anunciado la propuesta de acuerdo para la formalización de un *devolution deal* con la West Yorkshire Combined Authority. Dicha propuesta, pendiente de ratificación por los diferentes municipios que conforman dicha entidad, prevé la atribución de nuevas competencias y recursos a esta autoridad combinada a cambio del establecimiento de un nuevo alcalde metropolitano elegido directamente por los ciudadanos (y cuyas primeras

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 esta 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).

De todos modos, sin perjuicio de estas dificultades, el sistema de gobierno de la mayoría de las autoridades combinadas creadas hasta el momento responde, sin duda alguna, a un modelo claramente presidencialista. En este sentido, las normas internas reguladoras de dichas entidades no solo atribuyen al alcalde metropolitano la presidencia del pleno o la representación exterior de dichas autoridades sino que, más importante, le reconocen un papel principal en el funcionamiento de dichas entidades. Por un lado porque, de acuerdo con las previsiones del artículo 107D.1 de la LDA/2009, las *Constitutions* de las diferentes autoridades combinadas asignan, en exclusiva, al alcalde metropolitano un buen número de funciones —como, por ejemplo, la creación de determinados entes instrumentales (como las *mayoral development corporations*), el otorgamiento de subvenciones a las autoridades locales que la conforman o la adquisición de suelo—. Y, por el otro, porque el alcalde metropolitano asume también la iniciativa en la adopción de otras importantes decisiones —entre otras, la propia elaboración del presupuesto general de dicha entidad—,⁷³ si bien es cierto que, en ocasiones, su aprobación definitiva debe ser ratificada por el pleno o se encuentra sometida a un período transitorio en el que los municipios metropolitanos pueden vetar la decisión adoptada por el alcalde.⁷⁴

elecciones deberían celebrarse en mayo de 2021). Véase Ministry of Housing, Communities and Local Government [en línea]: *West Yorkshire devolution deal*, Londres, 2020. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/west-yorkshire-devolution-deal> [Consulta 22 de marzo de 2020].

73. Cfr. Art. 5-10 de la *Combined Authorities (Finance) Order* de 2017 (SI 2017/611).

74. Por ejemplo, el punto B2, de la parte 3, de la *Greater Manchester Combined Authority Constitution* de junio de 2018 atribuye al alcalde metropolitano la aprobación de los planes de transporte local, si bien esta decisión debe ser ratificada posteriormente por 8 de los 10 miembros que conforman esta autoridad combinada. O, en términos parecidos, aunque la *Constitution of The Liverpool City Region Combined Authority* de mayo de 2019 asigna al alcalde la preparación de determinados instrumentos de planeamiento territorial —como la aprobación de la *Spatial Development Strategy*—, su aprobación definitiva requiere la unanimidad de todos los miembros constitutivos de esta. Cfr. Apartado 3B —punto 6B (III)— de la *Constitution of The Liverpool City Region Combined Authority* de mayo de 2019. Sobre el contenido y proce-

De este modo, se permite contraponer el papel protagonista que juega el alcalde metropolitano con la existencia de un órgano ejecutivo, de carácter colegiado, que debe apoyar sus decisiones. En definitiva, mediante la introducción de este sistema de *check and balances*, se garantizaba un mecanismo directo de rendición de cuentas a los ciudadanos a la hora de adoptar decisiones sobre entornos importantes de gasto —tal y como pretendía el Gobierno británico—, pero se permitía también a las autoridades locales mantener una forma de control sobre la actuación de la autoridad combinada.⁷⁵

Por lo demás, como ocurre con el conjunto de gobiernos locales ingleses,⁷⁶ las autoridades combinadas se organizan internamente en varios comités (*committees*), a los que se asigna la gestión de un determinado ámbito material de actuación y cuya dirección corresponde a uno de los miembros del pleno, elegido por los miembros del mismo. La creación y la determinación del ámbito de actuación de dichos comités se dejan normalmente a la autonomía organizativa de cada una de las autoridades combinadas.⁷⁷ Sin embargo, la CLGA/2016 ha modificado la redacción del artículo 104.9 de la LDA/2009, al efecto de prever que, como mínimo y de forma obligatoria —tal y como sucede en el ámbito municipal—,⁷⁸ las autoridades combinadas deberán dotarse de un comité de cuentas (*audit committee*) y de un comité de estudio y control (*overview and scrutiny committee*).

Centrándonos únicamente en este último comité, podemos destacar que se le atribuye legalmente la función de supervisar la actuación de los diferentes órganos de gobierno de la autoridad combinada, así como realizar recomendaciones y propuestas respecto de las actividades competencia de esta.⁷⁹ Para

dimiento de elaboración de estos planes, véase la *Combined Authorities (Spatial Development Strategy) Regulations 2018* (SI 2018/827).

75. Gains, “Devolution, Democracy”, 430-431.

76. Wilson, y Game, *Local Government*, 102-104.

77. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Parte 4 de la *Constitution* de la Greater Manchester Combined Authority, esta autoridad combinada se organiza, entre otros, en los siguientes: el comité de conducta de los miembros de dicha entidad (*Standards committee*), el comité de cuentas (*Audit committee*), el comité de residuos y reciclaje (*Waste and Recycling committee*), el comité de transportes para el área metropolitana de Manchester (*Transport for Greater Manchester Committee*) y el comité de estudio y control (*Overview and scrutiny committee*).

78. Cfr. Artículo 9F de la *Local Government Act* de 2000.

79. Con carácter general, la organización y funcionamiento de dichos comités se desarrolla en la *Combined Authorities (Overview and Scrutiny Committees, Access to Information and Audit*

ello, a diferencia de los demás comités que pueden constituirse, el comité de estudio y control está compuesto mayoritariamente por concejales de los diferentes municipios metropolitanos —designados por el pleno de la autoridad combinada— que no son miembros de esta y que, en la medida de lo posible, deben reflejar el equilibrio de los diferentes partidos políticos con representación en dicho territorio [se prevé, por ejemplo, que el presidente (*chair*) de dicho comité debe ser de un partido político distinto del alcalde metropolitano].⁸⁰ Incluso en algunos casos se permite que puedan participar también en este comité, con voz pero sin voto (a no ser que, expresamente, el pleno de la autoridad combinada acuerde otra cosa), otras personas que formalmente no sean cargos electos locales.

De todos modos, aunque en teoría estos comités de estudio y control se configuran como un elemento de fiscalización de los órganos de gobierno de las autoridades combinadas muy interesante, en la práctica —tal como sucede en el ámbito municipal—⁸¹ se han mostrado poco efectivos, no solo por la importancia de los partidos políticos en el sistema británico, que condiciona la actuación de los concejales que participan en dichos comités, sino también por la dificultad práctica de sus miembros de compaginar correctamente dichas tareas con el cargo de concejal.⁸²

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

Llegados a este punto, es el momento de concluir nuestra exposición. En este sentido, podríamos plantearnos una pregunta: después de todo lo expuesto anteriormente ¿qué ideas podemos extraer del modelo inglés? Aunque, obviamente, no se trata de importar acríticamente técnicas propias de otros ordenamientos jurídicos, pensamos que el estudio del derecho comparado —en nuestro caso, del derecho inglés— puede tener también una utilidad práctica

Committees) Order de 2017 (SI 2017/68). Entre otras muchas cuestiones, destaca la posibilidad de suspender la aprobación o la aplicación de determinadas decisiones de las autoridades combinadas mientras son revisadas por dicho comité.

80. Cfr. Artículo 3 y 4 de la *Combined Authorities (Overview and Scrutiny Committees, Access to Information and Audit Committees)* Order de 2017 (SI 2017/68).

81. Wilson, y Game, *Local Government*, 122-124.

82. DCLG, *Progress*, 40.

para nuestros operadores jurídicos, sirviéndonos para comprender, gestionar y transformar mejor nuestra propia realidad, evitando incurrir en errores ya cometidos y aprendiendo de las buenas prácticas.⁸³

4.1. Diversidad, flexibilidad y simplificación

Como hemos podido comprobar, la evolución del ordenamiento jurídico inglés es la sucesión de diferentes intentos de crear un nuevo nivel territorial de gobierno de carácter subestatal. En este sentido, la ausencia en dicho país de una Constitución escrita que determine formalmente su estructura territorial ha permitido el continuo establecimiento y desaparición de distintas instituciones y escalas territoriales de gobierno.⁸⁴ Es quizá por esta razón que una de las características que se deriva de la actual regulación de las autoridades combinadas es que esta se ha configurado 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.

En nuestra opinión, esta resulta una idea muy relevante puesto que demuestra que 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. Proceso que, al mismo tiempo, ha servido también para simplificar el sistema de gobierno local inglés, puesto que la escalonada asunción de funciones por parte de las autoridades combinadas ha permitido superar la notable fragmentación institucional que, desde 1985, venía produciéndose en el tratamiento del hecho metropolitano en Inglaterra.

4.2. Colaboración institucional

En segundo lugar, aunque, como ya hemos apuntado, es cierto que en Inglaterra, como en España y otros países de nuestro entorno, se observan difi-

83. Rodríguez Álvarez, “Las áreas metropolitanas en Europa”, 230.

84. Skyes, y Nurse, “Cities and regional development in England”, 92, o Shaw, y Tewdwr-Jones, “Disorganised devolution”, 216.

cultades para consolidar un único modelo de administración metropolitana, podemos afirmar que la creación 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 asume también un papel activo, como un actor más, estimulando la descentralización política y administrativa de su territorio.

Como en el caso anterior, desde nuestro punto de vista esta es una lección que conviene retener, puesto que ejemplifica cómo la apuesta por un modelo de gobierno metropolitano fuerte está íntimamente relacionada con la voluntad política de colaboración entre todos los actores implicados. En efecto, la creación de las autoridades combinadas no es una solución rápida sino que requiere de un esfuerzo colectivo. De manera que esta no sería posible sin el previo establecimiento de unos objetivos comunes y compartidos entre los municipios metropolitanos pero tampoco sin la plena implicación de la Administración estatal, que debe validar dicho acuerdo y aprobar el traspaso de algunas de sus funciones al nuevo gobierno metropolitano. Pero no solo eso sino que, además, dicha voluntad de colaboración entre los diferentes niveles territoriales de gobierno no debe ser meramente puntual, sino que deberá mantenerse más allá del momento inicial de su creación.

De todos modos, como mencionábamos anteriormente, no podemos olvidar que buena parte de la doctrina inglesa ha visto en esta necesaria concertación institucional una nueva forma de centralismo, en la medida que, para la obtención de recursos y competencias, las autoridades combinadas deben adherirse, casi incondicionalmente, a las exigencias económicas y organizativas impuestas por el Gobierno británico.

4.3. Gobierno democrático

Finalmente, muy vinculado a la propia evolución de la posición jurídica de las autoridades combinadas en Inglaterra —especialmente, a la asunción por estas 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 metropolitano. Con ello, se pretende no solo reforzar el liderazgo y la proyección exterior de dichas entidades sino también, y sobre todo, asegurar la representatividad democrática, visualizando la identidad metropolitana compartida por los ciudadanos de dichos territorios.

Aunque la legitimación democrática indirecta de sus miembros pueda debilitar la rendición de cuentas, el hecho de que las autoridades combinadas se doten de un alcalde metropolitano permite configurar a dichas entidades como un verdadero *gobierno* local, que no solo se limita a prestar determinados servicios sino que se responsabiliza ante sus ciudadanos de sus decisiones políticas.

De todos modos, desde un punto de vista institucional, es también cierto que el hecho de que la actuación y financiación de estas entidades vengan, en buena medida, condicionadas por el Gobierno británico limita su autonomía. De manera que, sin perjuicio de lo anterior, parecería que actualmente la configuración de este nuevo nivel de gobierno local metropolitano se ha decantado más hacia una provisión eficiente de servicios públicos a los ciudadanos que no hacia su capacidad para identificar y dar una respuesta integral al conjunto de retos que se plantean en su específico ámbito territorial.

Bibliografía

- Ayres, Sarah, Matthew Flinders, y Marc Sandford. "Territory, power and statecraft: understanding English devolution". *Regional Studies* 52, n.º 6 (2018): 853-864.
- Bailey, Daniel, y Matthew Wood. "The meta-governance of English devolution", *Local Government Studies* 43, n.º 6 (2017): 966-991.
- Barrero Rodríguez, Concepción. *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Ed. Civitas, 1993.
- Blunkett, David, Matthew Flinders, y Brenton Prosser. "Devolution, Evolution, Revolution... Democracy? What's really happening to English Local Governance?" *The Political Quarterly* 87, n.º 4 (2016): 553-564.
- Bogdanor, Vernon. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Chandler, J. A. *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
- Coombes, Mike. "From city-region concept to boundaries for governance: the English case". *Urban Studies* 51, n.º 11 (2014): 2426-2443.
- Copus, Colin, Marc Roberts, Rachel Wall. *Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

- Cuchillo Foix, Montserrat. "La reestructuració del govern metropolità a Gran Bretanya". *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 6 (1987): 209-223.
- . *La reforma del régimen local en Inglaterra y Gales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.
- . *Els comitats anglesos i gal·lesos com a ens locals intermedis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.
- De Donno, Marzia. "Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto". *Anuario del Gobierno Local 2013* (2014): 105-150.
- DCLG (Department for Communities and Local Government). *Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper*, vol. I. Londres, 2006.
- . *A plain English guide to the Localism Act*. Social Welfare Collection, 2011. Accesible en: <https://www.bl.uk/collection-items/plain-english-guide-to-the-localism-act>. —. *Progress in setting up combined authorities*. Londres, 2017.
- Díez Sastre, Silvia, Mónica Domínguez Martín, Francisco Velasco Caballero, y Félix Alberto Vega Borrego. "Reino Unido". En: Francisco Velasco Caballero (dir.). *Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010.
- Dixon, Ruth, y Thoma Elston. "Efficiency and legitimacy in collaborative public management: mapping inter-local agreements in England using social network analysis". *Public Administration* (2019) [pendiente de publicación]. https://www.academia.edu/41283787/Efficiency_and_legitimacy_in_collaborative_public_management_mapping_inter-local_agreements_in_England_using_social_network_analysis_Article_forthcoming_in_Public_Administration [Consultado el 20 de febrero de 2020].
- Fenwick, John, y Howard Elcock. "Devolution and federalism in England". *Public Money and Management* 38, n.º 3 (2018): 175-184.
- Fernández de Losada Passols, Agustí, y Anna Calvete Moreno. *Management of EU Structural Funds by European Metropolitan Areas and Cities*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona, 2016.
- Font i Llovet, Tomàs. "Els ens locals intermedis i la seva projecció metropolitana". *Revista Catalana de Dret Públic* 57 (2018): 32-50.
- Gains, Francesca. "Devolution, Democracy and the Importance of Getting the Devo Manc Design Right". *Representation* 51, n.º 4 (2015): 425-437.
- Galindo Caldes, Ramon. "El proyecto laborista de descentralización democrática de Inglaterra". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 3 (2006): 121-148.
- HM Treasury. *Devolving Decision Making 3 – Meeting the Regional Economic Challenge. The importance of Cities to Regional Growth*. Londres, 2007.
- Kelly, Josie. "The curious absence of Inter-municipal cooperation in England". *Public Policy and Administration* 22, n.º 3 (2007): 319-334.
- Kelly, Richard. *Statutory Instruments*. Briefing Paper n.º 6509. Londres: House of Commons Library, 2016.
- Kenealy, Daniel. "A Tale of One City: The Devo Manc Deal and Its Implications for English Devolution". *The Political Quarterly* 87, n.º 4 (2016): 572-581.

- Köseçik, Muhammet, y Naim Kapucu. "Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect". *Contemporary British History* 17, n.º 3 (2003): 71-94.
- Leach, Steve, John Stewart, y George Jones. *Centralisation, Devolution and the Future of Local Government in England*. Nueva York: Routledge, 2018.
- Lowndes, Vivien, y Alison Gardner. "Local Government under the Conservatives: Super-Austerity, Devolution and the 'Smarter State'". *Local Government Studies* 42, n.º 3 (2016): 357-375.
- Lowndes, Vivien, y Maximilian Lemprière. "Understanding variation in processes of institutional formation". *Political Studies* 66, n.º 1 (2018): 226-244.
- . "Why did the North East Combined Authority fail to achieve a devolution deal with the UK Government?" *Local Economy* 34, n.º 2 (2019): 149-166.
- Medda, Roberto. "La riorganizzazione del *local government* in Inghilterra: l'introduzione delle *mayoral combined authorities*". *Federalismi.it* 19 (2016): 1-14.
- Ministerio de Fomento. Áreas urbanas en España 2018. Constitución. Cuarenta años de municipios democráticos. Madrid, 2018.
- Parr, John. "Perspectives on the city-region". *Regional Studies* 39, n.º 5 (2005): 555-566.
- Pemberton, Simon, y David Shaw. "New Forms of Sub-regional Governance and Implications for Rural Areas: Evidence from England". *Planning Practice and Research* 27, n.º 4 (2012): 441-458.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel. "Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n.º 298-299 (2005): 229-268.
- Rodríguez-Pose, Andrés. "Are city regions the answer?" En: John Tomaney (ed.). *The future of regional policy*. Londres: Smith Institute, 2009, 50-59.
- Sandford, Mark. *Brexit and Local Government*. Briefing Paper n.º 07664. Londres: House of Commons Library, 2016.
- . *The general power of competence*. Briefing Paper n.º 05687. Londres: House of Commons Library, 2016.
- . *Combined Authorities*. Briefing Paper n.º 06649. Londres: House of Commons Library, 2017.
- . *Devolution to Local Government in England*. Briefing Paper n.º 07029. Londres: House of Commons Library, 2019.
- Shaw, Keith, y Mark Tewdwr-Jones. "Disorganised devolution: Reshaping metropolitan governance in England in a Period of Austerity". *Raumforsch Raumordn* 75 (2017): 211-224.
- Shutt, John, y Joyce Liddle. "Are Combined Authorities in England strategic and fit for their purpose?" *Local Economy* 34, n.º 2 (2019): 196-207.
- Skyles, Olivier, y Alex Nurse. "Cities and regional development in England. A carnival of scales and regionalisms?" *Pôle Sud* 46, n.º 1 (2017): 79-96.
- Smith, David M., y Enid Wistrich. *Devolution and Localism in England*. Surrey: Ed. Ashgate, 2014.
- Tomaney, John. "Limits of Devolution: Localism, Economics and Post-Democracy". *The Political Quarterly* 87, n.º 4 (2016): 546-552.

- Tomàs, Mariona. *La gobernabilidad metropolitana en Europa y América del Norte*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- Tomkins, Adam, y Colin Turpin. *British Government and the Constitution*. 7ª edición. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Toscano Gil, Francisco. *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*. Madrid: Iustel, 2010.
- Turock, Ivan. "A new policies for Britain's cities: choices, challenges, contradictions". *Local Economy* 23, n.º 2 (2008): 149-166.
- Wall, Rachel, y Noemia Vilela Bessa. "Deal or No Deal: English Devolution, a top-down approach". *Lex Localis Journal of Local Self-Government* 14, n.º 3 (2016): 657-672.
- Ward, Matthew. *Local Enterprise Partnerships*. Briefing Paper n.º 5651. Londres: House of Commons Library, 2019.
- . *City Deals*. Briefing Paper n.º 7158. Londres: House of Commons Library, 2020.
- Wilson, David, y Chris Game. *Local Government in the United Kingdom*. 5ª edición. Hampshire: Ed. Palgrave MacMillan, 2011.