

## Los distritos de Madrid: proyecto de gestión desconcentrada<sup>1</sup>

Cayetano Prieto Romero  
*Director general de Organización y Régimen  
Jurídico del Ayuntamiento de Madrid*

1. Introducción.
2. División del término municipal de Madrid en distritos: evolución histórica.
  - 2.1. Las divisiones territoriales de la ciudad en el siglo XIX. 2.2. La gran expansión urbana de Madrid en la primera mitad del siglo XX (de la división de 1898 a la de 1955). Las divisiones posteriores de 1970 y de 1987.
3. La creación de las juntas municipales de distrito.
  - 3.1. La Ley de régimen local de 1945 y la Ley especial de Madrid de 1963. 3.2. Marco legal vigente.
4. Las competencias de los distritos.
  - 4.1. De la Ley especial de Madrid de 1963 a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. 4.2. De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. 4.3. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. 4.4. El Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid. 4.5. La Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid.
5. Conclusiones.

---

1. Agradezco a Carmen Lozano y a Ignacio Molina su colaboración en la realización de este trabajo. La responsabilidad por los errores

u omisiones que presente, sin embargo, corresponde en exclusiva a su autor.

## 1. Introducción

La ciudad de Madrid cuenta actualmente con una población cercana a los 3.200.000 habitantes y una extensión de 607,087 km<sup>2</sup>, dividida en veintiún distritos.

Los distritos son divisiones territoriales de la ciudad que, como parte de la organización municipal, constituyen un vehículo fundamental para la mejor prestación de los servicios públicos y para el desarrollo de la participación ciudadana en el gobierno de los intereses generales. Éstas son las razones principales que justifican el importante papel de los distritos en el gobierno de la ciudad, tanto en Madrid como en los municipios españoles de mayor población: Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Valencia, Córdoba, etc.; y también, por supuesto, en las grandes capitales europeas: Berlín, París, Amsterdam, Estocolmo, Oslo, Viena, etcétera.<sup>2</sup>

En España la regulación legal de los distritos se reduce a unas referencias mínimas a su consideración como órganos municipales de gestión descentrada y cauce para la participación ciudadana, contenidas en los artículos 24 y 128 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRRL), en la redacción dada a los mismos por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (en adelante, LMMGL), y en el artículo 1.4 del Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales de 11 de julio de 1986. A la organización administrativa de los mismos se refieren los artículos 128 y 129 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de 28 de noviembre de 1986 (en adelante, ROF).

2. La ciudad de Nueva York cuenta, según la información que consta en la página web oficial del Ayuntamiento, con 8.168.338 habitantes, ocupa una extensión 780 kilómetros cuadrados, y está dividida en cinco *boroughs* (Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens y Staten Island). Estos cinco grandes *boroughs* (condados/distritos) están divididos a su vez en cincuenta y un distritos –el Pleno del Ayuntamiento lo forman cincuenta y un miembros procedentes de los cincuenta y un consejos de distritos existentes–. No obstante, los *boroughs* no tienen asignadas competencias de gestión, sino principalmente de propuesta y planificación. El gobierno de la ciudad de Nueva York está poco descentralizado. Así, en el interesante trabajo de F. SCHAWARZ y Eric LANE, titulado *The Policy and Politics of Charter Making: The Story of New York City's 1989 Charter*, puede leerse lo siguiente: “El Estatuto de 1961 fomentó este declive de los gobiernos descentralizados basados en las juntas. Tres tendencias han contribuido a este declive global: en primer lugar, el reconocimiento político de que un mayor grado de centralización resultaba más eficiente; en segundo lugar, que un mayor grado de centralización hacía más responsable al gobierno; y, en tercer lugar, el crecimiento de las comunidades (a expensas de las juntas) como entida-

des dirigidas a organizar y expresar las opiniones políticas y las necesidades de la variada población de la ciudad.” En la nota a pie número 1 de este trabajo se dice que “en 1961, el poder de los presidentes de junta se redujo y el del alcalde y el Pleno del Ayuntamiento aumentaron”.

3. Decía Don Enrique Tierno Galván refiriéndose a los distritos “que el dinero es imprescindible porque, si en el papel les damos funciones, actividades, poderes, y después no tienen con qué llevarlas a cabo, es como si no se las hubiéramos dado”. Resaltaba así el profesor la importancia de que las juntas de distrito contasen con una dotación presupuestaria adecuada, y añadía que “haciendo un esfuerzo porque las arcas municipales andan muy mal –como ustedes no ignoran–, les hemos conseguido sacar de otros sitios mil setecientos cincuenta millones de pesetas. Que si atendemos al gran número de barriadas es muy poco [...]. Si conseguimos alguna vez que los ingresos de los ayuntamientos sean suficientes para atender las necesidades del municipio, las juntas de distrito dispondrán de su contabilidad, de su dinero”. Esta dotación presupuestaria en 1980 se acercaba al cinco por ciento del presupuesto municipal.

Para el caso de Madrid, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid (en adelante, LCREM), dedica su artículo 22 a los distritos, como se verá más adelante.

Esta mínima regulación legal resulta a nuestro juicio suficiente, puesto que la organización municipal en distritos, las funciones que han de desarrollar, su organización interna, etc., son aspectos que entran de lleno en el ámbito de la autonomía local y de la potestad de autoorganización municipal. Es decir, en el marco de esas reglas básicas, corresponde a cada municipio la concreción de todos estos aspectos, así como la determinación del rol o función que han de desempeñar los distritos en el gobierno de los intereses generales de la ciudad.

En el estudio de los distritos pueden abordarse distintas materias: organización, competencias, participación ciudadana, etc.; no obstante, en el presente trabajo nos centramos en el análisis de las competencias, por la razón de que éstas son las que de forma determinante concretan el papel que en cada municipio les corresponden en el gobierno de los intereses urbanos. Es decir, los distritos cobran más o menos importancia en el gobierno local atendiendo precisamente a las competencias que a los mismos se asignan, acompañadas de los recursos económicos adecuados para su desempeño.<sup>3</sup>

Por esto, circunscribimos el objeto de este estudio al análisis de las competencias y funciones de los distritos de Madrid, aunque haremos también algunas referencias necesarias a la organización del distrito, lo que nos permitirá constatar la evolución de la desconcentración administrativa en Madrid, reflexionar sobre los objetivos alcanzados y establecer las bases del futuro proyecto de desconcentración administrativa en Madrid.

Este trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se hace una breve descripción de la evolución histórica de los distritos de Madrid. En la segunda, se analiza el marco normativo referente a los distritos. Y en la tercera, se analizará el proceso de creación y atribución de competencias y responsabilidades a los mismos.

## 2. División del término municipal de Madrid en distritos: evolución histórica<sup>4</sup>

La primera división civil de la ciudad de Madrid que se conoce se remonta a los inicios del siglo XVII. Felipe III dividió la ciudad en seis cuarteles de forma radial, con el centro en la Plaza Mayor actual, con funciones en materia de “vigilancia y aplicación de la justicia”.

En el reinado de Carlos III, mediante la Real cédula de 8 de octubre de 1768, se realizó una nueva división de Madrid en ocho cuarteles y se creó la figura del Alcalde de Barrio, con competencias en materia de justicia y otras de carácter administrativo.

A comienzos del siglo XIX, el 18 de junio de 1802, Carlos IV divide el territorio de Madrid en diez cuarteles.

### 2.1. Las divisiones territoriales de la ciudad en el siglo XIX

Por el Real decreto ley de 30 de noviembre de 1833, dictado por la regente María Cristina, se terminan de definir los límites actuales de las provincias y, como consecuencia de ello, se van configurando los límites de los términos municipales. Además, en 1834 se establecen los juzgados de primera instancia y los gobiernos civiles y judiciales de las ciudades.

En el año 1835 Madrid dispone de una nueva división municipal, esta vez en cinco demarcaciones o comisarías y cincuenta barrios. Por primera vez, se cambia la tradicional denominación de cuartel por la de demarcación o comisaría, y poco después, en 1840, por la de distrito, que llegará hasta hoy.

En 1840 la población de Madrid alcanza los 200.000 habitantes. En este año, se acuerda una nueva división administrativa promovida desde su Ayuntamiento, que se compone de dos cuarteles (Norte y Sur), seis juzgados, doce distritos, veinticuatro parroquias y ciento ochenta y nueve barrios.

El Ayuntamiento de Madrid nombró el 14 de enero de 1840 una comisión especial para analizar la división administrativa de la Villa. Se adoptó la idea de aumentar el número de barrios y de obtener divisiones lo más homogéneas posibles, sobre todo atendiendo al número de sus habitantes, por el carácter electoral que se les confiere.

Los dos cuarteles en que quedó dividido Madrid, Norte y Sur, servían como estructura territorial para la prestación de los servicios de limpieza, cementerios, policía urbana, etcétera.

La ordenación de la ciudad en dos cuarteles va más allá de su mero carácter funcional, pues constituía un reflejo de la realidad social de la ciudad, con evolución demográfica diferente del norte respecto al sur. A partir de entonces los distritos se alinearán a uno u otro lado de esta barrera en las divisiones siguientes hasta la de 1898, cuando el crecimiento del ensanche y el extrarradio produce una reestructuración de la centralidad y el eje este-oeste pierde sentido a favor de un nuevo y emergente elemento axial, La Castellana, esta vez en dirección norte-sur.

En julio de 1845, el alcalde Manuel de Bárbara establece una nueva división territorial de la ciudad en diez distritos.<sup>5</sup> Se trató de racionalizar el modelo anterior, corrigiendo las diferencias de población que existían de un distrito a otro. Por lo demás, esta nueva organización territorial se ajustaba a las disposiciones contenidas en la Ley de ayuntamientos de 1844 respecto a Madrid, de acuerdo con la cual la corporación municipal se constituía por un alcalde-corregidor, diez tenientes de alcalde, veinticuatro regidores y tres procuradores síndicos.

La población de Madrid en 1860 asciende a 300.000 habitantes, y cuenta con aproximadamente ciento setenta núcleos de población próximos a la ciudad.

En 1857 se asigna al ministro de Fomento, Claudio Moyano, el estudio de un ensanche de Madrid, ante la constatación de que las reformas interiores no son suficientes para resolver los problemas urbanísticos de la ciudad. Mediante el Real decreto de 19 de julio de 1860 se aprueba el plan del ingeniero Carlos María de Castro, que efectivamente varía el clásico crecimiento radial en función de un eje de desarrollo hacia el norte, hacia

4. Información obtenida de los boletines estadísticos municipales de 9 y 13, de febrero y septiembre de 1988, denominados “Delimitaciones municipales históricas 1768-1955” y “La nueva división territorial del municipio madrileño”, y del libro del Ayuntamiento de Madrid *Avance. Reestructuración territorial de Madrid*, junio de 1996.

5. Los nombres de los distritos corresponden a edificios notables de la ciudad: Palacio, Universidad, Correos, Hospicio y

Aduana en el Cuartel Norte; y Congreso, Hospital, Inclusa, La Latina y Audiencia, en el Cuartel Sur. En esta etapa se da un mayor desequilibrio en el número de barrios por distrito, oscilando entre los siete de Correos y los diez de Congreso y Hospital. En todo caso, se mantienen grandes diferencias de población y de superficie entre los barrios; así por ejemplo Retiro tenía 535 habitantes y Huertas, 3.221.

los Cuatro Caminos. El ensanche de Madrid queda delimitado por una serie de grandes avenidas, las rondas.

La división de 1 de enero de 1863, acordada por el Ayuntamiento de Madrid, y aprobada por la Real orden de 4 de octubre de 1862, establece una nueva organización de la capital en diez distritos y cien barrios, con un número igual de barrios por distrito. La justificación de esta reforma territorial se encuentra también en el crecimiento de la población; en todo caso, los límites de los nuevos distritos son bastante semejantes a los de 1845, cambiándose el nombre de Correos por el de Centro y el de Aduana por el de Buenavista. Con el cambio de nombre de este distrito se apunta ya la dirección del crecimiento de Madrid hacia el este, al desplazarse el centro de gravedad desde la Real Casa de Aduana hasta el Palacio de Buenavista.

En esta época la superficie del término municipal de Madrid era de 66,75 kilómetros cuadrados.

Como consecuencia de la legislación urbanística del siglo XIX, Madrid queda dividida en tres zonas administrativas y fiscales: el interior, el ensanche y el extrarradio. De este siglo cabe destacar dos fases importantes en la organización territorial de la ciudad: una, la división acordada por el Ayuntamiento constitucional de 1861, aprobada mediante la Real orden de 4 de octubre de 1862, que establece una nueva organización para la capital en diez distritos y cien barrios, con un número igual de barrios por distrito; dos, el 4 de noviembre de 1898, siendo alcalde Alberto Aguilera, fue aprobada una nueva división administrativa, fundamentada en dos ideas: acoger el ensanche y el extrarradio en barrios municipales y homogeneizar, desde el punto de vista de la población, los diez distritos de la división anterior –todos los distritos tenían una población en torno a los 50.000 habitantes–. Como en la división de 1863 cada distrito fue dividido en diez barrios con un total, igualmente, de cien. Esta reforma entró en vigor en diciembre de 1902.

6. “El proceso seguido en la implantación de la división de 1955 fue laborioso y largo. En este proceso destaca de forma muy acusada el criterio vacilante, provisional y contradictorio de la división implantada que se pone de manifiesto en los repetidos cambios que se suceden.

“En un principio, se pensó en una división de doce distritos. Luego, se estudió otra división con catorce distritos. Y, por último, en esta división de catorce distritos se fusionaron dos distritos con otros dos, con lo que el número de distritos quedó reducido a los doce distritos previstos al principio.

“Este número de doce distritos permitía el que, agrupados de dos en dos, a determinados efectos administrativos y técnicos, constituyeran seis zonas territoriales.

## 2.2. La gran expansión urbana de Madrid en la primera mitad del siglo XX (de la división de 1898 a la de 1955). Las divisiones posteriores de 1970 y de 1987

En el siglo XX, a mediados de la década de los treinta, la capital sobrepasa el millón de habitantes, pero los crecimientos se reparten de manera muy desigual entre los distritos, lo que invalidó uno de los motivos que justificó la división territorial de 1898.

En la primera mitad del siglo XX se completa el ensanche y crecen de manera asombrosa los extrarradios, mientras que el crecimiento de la ciudad alcanza algunos pueblos vecinos, generándose un proceso de anexión de esos municipios que hace aumentar la superficie del territorio de Madrid en casi ocho veces.

En 1946 se aprueba el primer Plan General de Ordenación Urbana, cuyo ámbito de aplicación abarcaba todo el término municipal e incidía también en los municipios próximos a Madrid, cuyos núcleos urbanos estaban destinados a descongestionar la ciudad. En este contexto, la anexión efectuada entre 1948 y 1954 de los trece municipios próximos a Madrid (Chamartín de la Rosa, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Canillas, Canillejas, Hortaleza, Barajas, Vallecas, El Pardo, Vicálvaro, Fuenarral, Aravaca y Villaverde) vino a reconocer administrativamente la situación creada *de facto*, a la vez que precipitó el proceso de transformación de la ciudad. Así, la superficie de Madrid pasó de 68,42 a 607,09 kilómetros cuadrados.

En la década de los cincuenta, después de la anexión, la población de Madrid alcanza la cifra de 1.500.000 habitantes.

La anexión de los municipios limítrofes, los desequilibrios demográficos entre distritos y la superación del esquema interior-ensanche-periferia son los factores que dan lugar a la aprobación en 1955 de la nueva división de doce distritos y sesenta barrios.<sup>6</sup> A estas divisiones históricas les suceden las de 1970, que dividían Madrid en dieciocho distritos y ciento veinte barrios, y la aún vigente en veintiún distritos y

“Sin embargo, si bien hubo un período en que tal división administrativa en seis zonas con dos distritos cada una tuvo cierta vigencia, lo cierto es que muy pronto se abandonó este sistema, el cual se había concebido como el primer paso para iniciar un proceso de descentralización administrativa de funciones de los órganos centrales del Ayuntamiento, propósito descentralizador que quedó frustrado.”

Del *Proyecto de nueva división territorial de Madrid*, elaborado por el Departamento de Planificación del Ayuntamiento de Madrid en 1968.

ciento veintiocho barrios que, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 27 de marzo de 1987, entró en vigor el 1 de julio de 1988.<sup>7</sup>

De esta breve evolución histórica de la división territorial de Madrid, puede decirse que las primeras divisiones obedecen al ejercicio de actividades de justicia, que a partir de 1858 se separan de la Administración municipal estricta y que, en general, todas las divisiones del siglo XIX responden al modelo de administración fuertemente centralizada, a la que preocupa, fundamentalmente, conseguir circunscripciones lo más uniformes posibles, en cuanto a población, con objetivos electorales.

Frente a esto, las divisiones del siglo XX tienen como punto de arranque la necesidad de ajustar la organización territorial de la ciudad a la nueva realidad geográfica después de las anexiones, y toma fuerza la idea de una administración municipal descentralizada, es decir, una organización basada en dos niveles de decisión en el gobierno de los intereses urbanos.

---

7. Esta nueva división, enmarcada en el proceso de desconcentración de la gestión municipal, reconoció en términos administrativos una serie de hechos territoriales diferenciados, mediante la creación de nuevos distritos y la racionalización de la delimitación de algunos de los ya existentes. En definitiva, se trató de mejorar la división administrativa vigente desde 1970 con el fin último de optimizar los servicios que el Ayuntamiento prestaba a los vecinos.

Las novedades más importantes que introdujo el citado acuerdo son las siguientes:

–El distrito de Fuencarral pasa a llamarse Fuencarral-El Pardo, de esta manera el barrio de El Pardo, que comprende el municipio anexionado del mismo nombre, denomina también al distrito actual.

–El barrio de Aravaca, que en la división de 1955 había pertenecido al distrito de Latina y en la de 1970 desaparece como denominación, vuelve a aparecer ahora como nombre de distrito, Moncloa-Aravaca.

–Se crea el distrito de Usera en la zona norte del de Villaverde y parte del desaparecido distrito de Mediodía.

–El nuevo distrito de Puente de Vallecas se forma con parte de Mediodía y casi toda Vallecas.

–Moratalaz pierde el barrio de Vicálvaro que se constituye como distrito independiente (se trata del pueblo de Vicálvaro y su desarrollo urbano).

–Hortaleza pierde el barrio de Barajas, que también se constituye en distrito, con las mismas características de Vicálvaro.

–El distrito de Villaverde se forma en la zona sur del antiguo distrito del mismo nombre y algunos barrios de Mediodía, comprendiendo el pueblo de Villaverde y su desarrollo hacia el Norte.

–Se crea el distrito de la Villa de Vallecas con el barrio del mismo nombre del distrito de Vallecas.

Fuente: GARCÍA MARTÍN, Antonio, *Proceso de anexión de los municipios limítrofes a Madrid*, editado por el Ayuntamiento de Madrid (1991).

En el caso de Nueva York la división de la ciudad en distritos se actualiza cada diez años. En este sentido, el parágrafo 51 del Estatuto de la Ciudad en la redacción dada al mismo por la reforma de julio de 2004 –el primer Estatuto fue aprobado por el parlamento estatal en mayo de 1987–, señala que la Comisión de Distritos debe-

### 3. La creación de las juntas municipales de distrito

#### 3.1. La Ley de régimen local de 1945 y la Ley especial de Madrid de 1963

Examinado a grandes rasgos el proceso de división territorial del término municipal de Madrid en distritos, comentaremos el momento a partir del cual estas divisiones, como hemos visto meramente territoriales (y en las que se había previsto ya desde 1877 la posibilidad de nombrar alcaldes de barrio), se dotan de órganos de gestión desconcentrada, esto es, nacen las actuales juntas municipales de distrito.

El texto articulado de la Ley de régimen local de 17 de julio de 1945 establecía en su artículo 66.1 que “el Alcalde designará entre los concejales del respectivo ayuntamiento tantos tenientes de alcalde como distritos existan en el término municipal”. Asimismo, reconocía en su artículo 94 que “en virtud de Carta especial podrá otorgarse a los municipios, siempre que lo solicite el respectivo ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar

rá elaborar tras cada censo decenal un plan para dividir la ciudad en distritos para la elección de los miembros del Pleno. A este fin el propio Estatuto precisa incluso los criterios que la Comisión habrá de considerar a la hora de establecer dicha división, y son:

“1. En la elaboración de su plan para dividir la ciudad en distritos para la elección de los miembros del Pleno, la Comisión aplicará los criterios recogidos en los siguientes párrafos en la máxima medida posible. Los siguientes párrafos se aplicarán y se les dará prioridad en el orden en que figuran relacionados.

“a. La diferencia en población entre los distritos más poblados y los menos poblados no superará el diez por ciento (10%) de la población media de todos los distritos, según las cifras disponibles a partir del censo decenal más reciente. Dichas diferencias de población deben estar justificadas por los otros criterios recogidos en el presente apartado.

“b. Dicho plan de distritos se establecerá de manera que garantice la representación equitativa y efectiva de los grupos de las minorías raciales e idiomáticas en la ciudad de Nueva York que estén protegidos por la ley de derechos al voto de los Estados Unidos de mil novecientos sesenta y cinco, en su redacción reformada.

“c. Las lindes de los distritos mantendrán intactos los barrios y comunidades con vínculos establecidos de interés común y asociación, ya sean históricos, raciales, económicos, étnicos, religiosos o de otro tipo.

“d. Cada distrito deberá ser compacto y no tener una longitud superior al doble de su anchura.

“e. Un distrito no cruzará por encima de los límites de las juntas o condados.

“f. Los distritos no se diseñarán con la finalidad de separar las concentraciones geográficas de votantes afiliados al mismo partido político en dos o más distritos a fin de disminuir la efectiva representación de dichos votantes.

“g. El plan de distritos se establecerá de manera que reduzca al mínimo la suma de la longitud de las lindes de todos los distritos incluidos en el plan.

“2. Cada distrito deberá ser contiguo, y cuando una parte de un distrito esté separada del resto del distrito por un cuerpo de agua,

para su gobierno y administración como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares”.

Posteriormente, la Ley de 7 de noviembre de 1957, que modificó determinadas disposiciones de la Ley de régimen local, reconoció la necesidad de dotar a las grandes ciudades de un régimen especial tanto organizativo como económico. En concreto señalaba que:

“La complejidad de la vida municipal de las grandes urbes ha motivado un proceso evolutivo en la legislación de la generalidad de los países, que hoy presenta regímenes especiales para aquellas ciudades cuyo sistema orgánico y económico es diferente al de los restantes municipios nacionales.

“Sentida también en España esta necesidad, parece llegado el momento de establecer un régimen especial para Madrid y Barcelona, y evitar las dificultades de una legislación uniforme que, si bien ha perdurado en los últimos tiempos, no tiene un especial arraigo en nuestra tradición legislativa.

“Por otra parte, no cumpliría la Ley su finalidad total si dejara cerrada la vía para otras ciudades que en un futuro más o menos próximo puedan demandar análogas soluciones, por lo que la previsión se amplía a todas aquéllas cuya importancia así lo aconseje.”

A este fin, la Ley de 1957 añadió un segundo apartado al ya transcrito artículo 94 de acuerdo con el cual “el Gobierno, a propuesta del ministro de la Gobernación, en base a los estudios pertinentes, en que tendrán participación las corporaciones locales y los departamentos ministeriales afectados, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconseje. Cabrá establecer

deberá haber una conexión mediante un puente, un túnel, un tranvía o por servicio regular de transbordadores.

“3. Si algún distrito incluyese territorio en dos juntas, en tal caso ningún otro distrito podrá incluir también territorio de las dos mismas juntas.”

8. La Ley 22/2006, de 4 de julio de 2006, de capitalidad y de régimen especial de Madrid, ha derogado la Ley especial de Madrid de 1963, en virtud de lo estipulado en su disposición derogatoria única.

9. La Junta Municipal de Distrito la integraba: un concejal presidente nombrado discrecionalmente por el Alcalde; el concejal o concejales del tercio familiar elegido dentro de la circunscripción a que pertenezca; un concejal por el tercio representativo sindical y otro por el de entidades culturales, económicas y profesionales, que nombrará libremente el Alcalde; tres vocales, también designados por el Alcalde, a propuesta del Concejal Presidente de la Junta, entre vecinos del distrito de reconocido prestigio.

10. Así, conforme a lo estipulado en el artículo 34 de dicha Ley, corresponde a los concejales presidentes de las juntas municipales de distrito:

–Ejecutar las decisiones de las juntas municipales de distrito.

dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de régimen local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales”.

Los regímenes especiales de Barcelona y Madrid se aprobaron mediante los decretos de 23 de mayo de 1960 y de 11 de julio de 1963, respectivamente, y supusieron una primera ruptura del tradicional uniformismo del régimen local español, motivándose en el caso de Madrid en su condición de “municipio más populoso de la nación, capital del Estado y sede del Gobierno nacional”.

Como señalaba la exposición de motivos del Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley especial del municipio de Madrid (LEM), “los problemas que plantea una administración eficaz de los intereses generales de las grandes aglomeraciones urbanas constituyen hoy en día una de las más graves preocupaciones de todos los estados”. Y, continúa diciendo, “se sientan los principios para iniciar una política de descentralización administrativa [...]. A esta finalidad responden las juntas municipales del distrito”.

La LEM regulaba en su capítulo V (artículos 31 y siguientes) las juntas municipales de distrito,<sup>8</sup> definiéndolas como “órgano de relación con los administrados”, cuya finalidad era “la más eficaz administración del término municipal”. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, queda definitivamente establecida la organización política del distrito integrada por “un concejal designado por el Alcalde y una Junta Municipal de Distrito”.<sup>9</sup>

La LEM atribuye, por primera vez, competencias a los concejales presidentes y a las juntas municipales de distrito.<sup>10</sup>

–Ostentar la representación del Alcalde en el distrito en su defecto o de un teniente de alcalde.

–Expedir certificaciones e informes.

–Fiscalizar las obras y servicios municipales del distrito.

–Intervenir en las tareas de clasificación y revisión de los mozos de su distrito, referentes a reclutamiento, reemplazos militares y análogos.

–Las funciones que expresamente delegue en ellos el Alcalde.

Por su parte, el artículo 35 indicaba que son funciones de cada Junta de Distrito dentro de su propia demarcación:

–Informar los programas de actuación urbanística.

–Elevar a la Alcaldía o a los órganos competentes las aspiraciones del vecindario.

–Informar las denuncias que formulen los particulares.

–Representar al Ayuntamiento.

–Designar un miembro de la Junta para que asista a la recepción de las obras que se efectúen en el distrito.

–Formar el padrón de personas necesitadas del distrito y distribuir fondos para su asistencia.

–Cualquiera que le delegue el Alcalde o la Comisión Municipal de Gobierno.

### 3.2. Marco legal vigente

La LRBRL se refiere de forma genérica a los distritos en el artículo 24, cuando dice que “para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada,<sup>11</sup> con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio”.

Como puede observarse, la LRBRL no se refiere de forma expresa a los distritos, aunque propone la creación de este tipo de órganos para la consecución de los objetivos señalados en ese precepto. La mención expresa a los distritos como divisiones territoriales obligatorias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, se hace en el artículo 128, en relación con el apartado 2 del artículo 24 de la LRBRL, introducidos por la LMMGL:

“1. Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

“2. Corresponde al Pleno de la corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos

11. “Resulta claro que no puede definirse la desconcentración únicamente como medio de traspaso de competencias ni significa, solamente, una modulación de ésta, sino que ha de delimitarse teniendo en cuenta el punto de vista teleológico. Por ello, me parece acertado el concepto de desconcentración que recoge el artículo 24 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en el que se dice: ‘para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.’ La desconcentración así concebida es un instrumento de suma importancia en el intento de resolver los males tantas veces denunciados de la Administración moderna: la ineficacia y la alienación. A través de la desconcentración, la Administración se acerca al ciudadano, incluso en los casos en los que el modelo de Administración elegido es el jerarquizado. Y justamente en este modelo de organización, la desconcentración tiene su lugar apropiado para evitar los inconvenientes o disfunciones de este modelo jerarquizado o burocratizado según se quiera llamar.” ÁLVAREZ RICO, Manuel, *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*, Dykinson, 1997, 2ª edición, p. 143 y 144.

Puede verse, también, que la regulación de la desconcentración contenida en el artículo 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no vincula dicha técnica de traslación de competencias con la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

“3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.”

Antes de la reforma de 2003, el ROF, en desarrollo de la previsión establecida en el artículo 24 de la LRBRL, contempló a las juntas municipales de distrito como órganos complementarios (artículo 119.2). En concreto, el artículo 128 de ese reglamento establece que “el Pleno del ayuntamiento podrá acordar la creación de las juntas municipales de distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial”. La definición y funciones del distrito, contenidas en el artículo 128 de la LRBRL –en la redacción dada al mismo por la LMMGL– coinciden básicamente con la contenida en ese precepto del ROF, si bien la diferencia más relevante entre ambas disposiciones radica en el hecho de que la LRBRL los configura, a partir de la reforma de 2003, como órganos necesarios en los municipios de gran población.

No obstante, en el caso de Madrid, los distritos constituyen una realidad consolidada a partir de la aplicación de la Ley especial de 1963 –también en todas las ciudades capitales de la Unión Europea–,<sup>12</sup> si bien resulta al menos discutible que los distritos

12. La ciudad de Madrid cuenta actualmente con una población que ya supera los 3.200.000 habitantes y una extensión de 607,087 km<sup>2</sup> dividida en veintinueve distritos. Berlín tiene una población de 3.400.000 habitantes, ocupa una extensión de 892 km<sup>2</sup> y está dividida en doce distritos. París tiene 2.142.800 habitantes y ocupa una extensión de 105,40 km<sup>2</sup> y veinte distritos. Estocolmo tiene 765.000 habitantes, una extensión de 188 km<sup>2</sup> y dieciocho distritos. Como puede verse, todas estas ciudades, y las demás capitales europeas, han dividido territorialmente la ciudad y han creado distritos como órganos de proximidad y cercanía; no obstante, las diferencias fundamentales radican en las competencias y presupuestos que gestionan los mismos; así, llama la atención el caso de París, que es la ciudad con menor nivel de desconcentración –los distritos en París tienen como función principal gestionar determinados equipamientos públicos y otras actividades secundarias–, y el de Estocolmo, que constituye el ejemplo de municipio más desconcentrado.

13. Puede verse en este sentido la disposición adicional decimosexta de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de administración local de Navarra, en la que se establece que la creación de distritos municipales en la ciudad de Pamplona tendrá carácter potestativo y su regulación, en su caso, se realizará mediante el reglamento orgánico correspondiente. En el anteproyecto de Ley de bases de gobierno y administración local (noviembre de 2006) los distritos no se configuran como órganos complementarios necesarios, ni tan siquiera en los municipios de gran población [véase en este sentido el artículo 52.1.f) en relación con la disposición transitoria primera del mismo].

tengan que existir por imperativo de la ley como una forma de organización necesaria de los municipios de gran población con independencia de su extensión, su población y de sus necesidades organizativas.

Esto nos parece criticable por dos razones: una, basada en el hecho de que cualquier forma de organización complementaria imperativa no resulta respetuosa con el principio de autonomía local reconocido en los artículos 137 y 140 de la CE y en el artículo 6 de la Carta Europea de la Autonomía Local.<sup>13</sup> Dos, basada en la idea de que la participación ciudadana no se garantiza mejor a través de la creación de distritos, es decir, ésta es una vía que permite la participación de los ciudadanos en el gobierno de los intereses locales, pero ni es la mejor ni es la única.<sup>14</sup>

En la propuesta de anteproyecto de la LCREM formulada por el Ayuntamiento de Madrid, los distritos se configuraban como organización facultativa, igual que los demás órganos y organismos que se regulaban en la misma, correspondiendo al Pleno determinar su existencia concreta, sus funciones, su organización, etc., previsión que resultaba del todo compatible con el principio de autonomía local. No obstante, en la fase de elaboración del proyecto se incorpora la redacción actualmente contenida en el artículo 128.1 de la LRBRL, aunque se introducen algunos cambios respecto del contenido actual del apartado 2 de ese artículo 128. Así, el artículo 22 de la LCREM dice:

14. En el caso de Madrid, además de las formas de participación previstas en el Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid, la participación ciudadana se regula en detalle en el Reglamento orgánico de participación ciudadana (ROPC), que prevé tres órganos principales de participación:

a) Los consejos territoriales de distrito, como órganos colegiados de participación ciudadana directa a nivel de distrito, así como de consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal. Existe un consejo territorial por cada distrito. Su funcionamiento se regula en el Reglamento de funcionamiento de los consejos territoriales de los distritos de 30 de marzo de 2005.

b) Los consejos sectoriales, como órganos de participación de carácter consultivo respecto de los grandes sectores o áreas de actuación municipal. El Ayuntamiento creará consejos sectoriales en las principales áreas de gobierno, salvo las que se consideren de organización interna del Ayuntamiento.

c) El Consejo Director de la Ciudad, como órgano consultivo del gobierno de la ciudad de Madrid, cuya misión es la de ofrecer un espacio de pensamiento estratégico para la gestión de los asuntos públicos de la ciudad que oriente y sirva de soporte a la gestión de los principales temas y asuntos públicos. Su organización se regula en el Reglamento orgánico del Consejo Director de la Ciudad de Madrid de 28 de septiembre de 2004.

Junto con estos tres órganos, el Reglamento orgánico de participación ciudadana regula también las siguientes modalidades de participación ciudadana:

a) Iniciativa normativa popular (artículo 19), que permite a los ciudadanos someter al Pleno la aprobación de normas municipales.

“1. El Pleno deberá crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la ciudad.

“2. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.”

La necesidad de que la LCREM abordara la regulación de los distritos fue resaltada por el Grupo Parlamentario de IU en el Congreso de los Diputados, al que la previsión del artículo 11.1.c), en relación con el artículo 22 de aquélla, parecía insuficiente. El diputado Sr. Pérez Martínez lo expresaba del siguiente modo:

“En estas enmiendas defendemos más competencias para las juntas de distrito, que han sido trabajosamente ignoradas en el proyecto, pues hay que hacer verdaderos equilibrios para ignorar las juntas de distrito en una ciudad como Madrid. Defendemos la capacidad de propuesta presupuestaria de estas juntas de distrito, su implicación en el planeamiento urbanístico, los planes de actuación en los distritos como una necesidad no sólo para mejorar en su calidad de vida y en sus equipamientos, sino también para dotar de mayor vida política y de participación ciudadana a la ciudad de Madrid.”

b) Iniciativa ciudadana para promover actividades de interés público (artículo 20), que permite a los ciudadanos, a través de las entidades vecinales, solicitar al Ayuntamiento que se lleven a cabo determinadas actividades de interés público y de competencia municipal.

c) Consulta popular (artículo 23), que permite al Alcalde someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia municipal que resulten de especial relevancia para los intereses de los vecinos del municipio.

d) Audiencia pública (artículo 27), que tiene por objeto la presentación pública por el Ayuntamiento de cuestiones especialmente significativas y su posterior debate entre éste y la ciudadanía.

Por otra parte, el ROPC prevé diversas medidas para fomentar el asociacionismo, tales como la concesión de ayudas y subvenciones, la formalización de convenios de colaboración, la cesión de uso de locales e instalaciones y la participación en los canales de comunicación y en la gestión de los equipamientos municipales.

Finalmente, también pueden citarse como órganos de participación ciudadana los consejos asesores que, según los artículos 85.2 y 108.2 del Reglamento orgánico del gobierno y de la administración (ROGA), pueden crearse a través de los estatutos de los organismos públicos municipales. Los consejos asesores se configuran como órganos de asesoramiento y participación del organismo, cuyos miembros podrán ser designados a propuesta y en representación de instituciones públicas y organizaciones sociales, de usuarios, sindicales, profesionales o empresariales, según lo que dispongan los correspondientes estatutos. Asimismo, los estatutos de los organismos autónomos creados en Madrid han previsto la participación en sus consejos rectores de expertos en las materias de su competencia, de representación sindical, empresarial, etcétera.



Esta posición no fue compartida ni por el Grupo Parlamentario Popular ni tampoco por el Grupo Parlamentario Socialista, que entendieron más acorde con el principio de autonomía local y con la potestad de autoorganización que la regulación de los distritos se hiciera por el Pleno del Ayuntamiento en el desarrollo y aplicación de la ley. En concreto, el diputado Sr. Fernández-Lasquetty y Blanc expresó lo siguiente:

“En segundo lugar, la enmienda número 3 de Izquierda Unida se refiere a las juntas municipales de distrito y su portavoz ha hecho referencia a ellas. Sobre esta cuestión el Grupo Popular opina que la regulación de los aspectos organizativos del Ayuntamiento de Madrid debe corresponder al propio Ayuntamiento al amparo de su potestad de autoorganización. Nos parece que el proyecto de ley, tal como viene, contiene los elementos esenciales de las juntas municipales de distrito, que no están escondidas en el proyecto, como ha dicho el portavoz de Izquierda Unida, desde nuestro punto de vista, para empezar, porque el proyecto señala la necesidad de que existan juntas municipales de distrito al decir: deberá crear; señala el principio de gestión desconcentrada, la facultad, mejor dicho, la virtualidad de las juntas municipales de distrito como cauce de participación de los ciudadanos, y luego señala algo que también nos parece importante, y es que su presidencia debe estar atribuida necesariamente a un concejal. Los distritos, no necesitamos decirlo, son muy importantes, yo lo sé muy bien, he trabajado en uno de ellos durante tres años de mi vida, y por tanto conozco muy bien la importancia en Madrid de las juntas municipales de distrito, y, por otra parte, lo que Izquierda Unida pide, hasta cierto punto o en buena medida, ya existe. Es decir, ya existe un reglamento orgánico de las juntas municipales de distrito que fija sus competencias, y por otra parte tampoco es cuestión de olvidar el hecho que en los últimos dos años el presupuesto de gastos de las juntas municipales de distrito del Ayuntamiento de Madrid se ha duplicado. Por tanto, no parece que haya un propósito de hacerlas de menos.”

Por su parte, el representante del Grupo Parlamentario Socialista, Sr. Cuesta Martínez, dijo:

“Nosotros no queremos depreciar la importancia que tienen, pero creo que algunas de las propuestas que se suscitan en esas enmiendas de Izquierda Unida deberían hacerse, en el desarrollo de esta Ley, en el ámbito estricto del Ayuntamiento de Madrid, porque lo que pretende esta Ley es precisamente huir del uniformismo y generar un marco legislativo

flexible desde el respeto a la autonomía local de Madrid. No es de extrañar, por ejemplo, que los distritos aparezcan regulados, y entre las competencias del Pleno, cuando se habla de competencias en materia de aprobación de reglamentos de naturaleza orgánica, se establece que esos reglamentos o estatutos de la ciudad de Madrid que se refieren a su propia autoorganización deben abordar, por acuerdo de Pleno, la división de la ciudad en distritos, la determinación y regulación de sus órganos, y, curiosamente, además se exige para ese tipo de acuerdos, por la importancia que tienen los mismos en el ámbito de la capacidad autoorganizativa del Ayuntamiento de Madrid, una mayoría cualificada, como es la mayoría absoluta, que se exige en el texto de este proyecto de ley. Es decir, lo que hace este proyecto es resolver importantes problemas, pero desde la flexibilidad y sobre todo desde el respeto a la autonomía local de Madrid.”

En conclusión, los dos grupos parlamentarios con mayor representación en el Congreso de los Diputados entendieron que la regulación contenida en el proyecto respecto de los distritos era suficiente y respetuosa con el principio de autonomía local y la potestad de autoorganización municipal, de modo que dicha materia debía ser concretada y desarrollada por el propio Ayuntamiento de Madrid a través del reglamento orgánico de los distritos, cuya aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros del Pleno como aparece expresado en la letra c) del artículo 11.1 de la LCREM.

Además, como destacó el diputado Fernández-Lasquetty, la ciudad de Madrid cuenta en la actualidad con una administración territorial desarrollada y consolidada desde hace bastantes años. Hoy los distritos de Madrid son los órganos responsables de un conjunto importante de competencias y gestionan quinientos cuatro millones de euros del presupuesto municipal de 2006.<sup>15</sup>

La LCREM, al igual que la LRBRL, determina que los distritos han de servir para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales, y su mejora, por tanto, corresponde al Pleno, de acuerdo con el artículo 22 en relación con el artículo 11.1.c) de dicha Ley, la concreción de todos los elementos configuradores del distrito para la consecución de esos fines.<sup>16</sup> En el caso de Madrid, el Pleno aprobó el 31 de mayo de 2004 el Reglamento orgánico de participación ciudadana (ROPC) y el 23 de diciembre del mismo año el Reglamento orgánico de los distritos (ROD).

15. En 2003, al inicio del mandato de la actual corporación municipal, los distritos gestionaban 209 millones de euros.

16. La letra c) del artículo 11 de la LCREM atribuye al Pleno la competencia para aprobar mediante reglamento orgánico “la divi-

sión de la ciudad en distritos y la determinación y regulación de sus órganos, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva”.

La modificación más relevante introducida por la LCREM respecto de la regulación de los distritos del artículo 128 de la LRBRL es la omisión de la obligatoriedad de que el Reglamento orgánico de los distritos estableciese el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberían gestionarse por los distritos en su conjunto; por lo tanto, esta previsión deja de ser una exigencia legal, sin perjuicio de las previsiones que al respecto pueda disponer el Pleno municipal. En este sentido, el ROD de Madrid prevé que los recursos presupuestarios gestionados por los distritos en su conjunto no serán en ningún caso inferiores al once por ciento del presupuesto municipal (artículo 6), y la disposición transitoria primera del mismo concreta que “el porcentaje de recursos presupuestarios gestionados por los distritos en su conjunto alcanzará, al término del mandato corporativo 2003-2007, el trece por ciento del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid como mínimo”.

Por otra parte, tanto la LCREM como la LRBRL establecen que la presidencia del distrito corresponda en todo caso a un concejal. De acuerdo con el ROD de Madrid, el concejal presidente es nombrado y separado por el Alcalde,<sup>17</sup> representa al distrito y dirige su administración, convoca y preside las sesiones de la Junta Municipal del Distrito, dirime los empates con su voto de calidad y ejecuta los acuerdos de ésta.<sup>18</sup> Esta regla parece igualmente discutible, pues, si se ha admitido que puedan formar parte del gobierno de la ciudad miembros no electos, no se alcanza a entender por qué no pueden ser designados como presi-

dentos del distrito profesionales que no ostenten la condición de electos. No obstante, la Ley sólo determina que la presidencia del distrito corresponda a un concejal pero no que el gobierno y la dirección del distrito deba corresponderle de forma plena y necesaria, de modo que, a partir de aquí, el Reglamento correspondiente puede establecer distintos modelos de gobierno y organización del distrito.<sup>19</sup> En el caso de Madrid esa regla resulta difícil de aplicar, porque la ciudad está estructurada en veintidós distritos, cuya presidencia corresponde a un concejal; además, están los concejales de gobierno, y otros concejales con otras responsabilidades políticas; por tanto, parece que el número de concejales necesarios para todos estos cargos resulta excesivo teniendo en cuenta el número total de concejales que componen el Pleno (cincuenta y cinco, incluido el Alcalde), por lo que se da la circunstancia de que algún concejal debe ejercer simultáneamente la presidencia de dos distritos.

#### 4. Las competencias de los distritos

##### 4.1. De la Ley especial de Madrid de 1963 a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

En primer lugar, ha de resaltarse que el bloque fundamental de delegaciones a favor de los distritos se efectúa por delegación del Alcalde, por la razón de que las competencias ejecutivas que se podían atribuir a los mismos eran de titularidad de éste.<sup>20</sup>

17. El Estatuto de Nueva York establece en el párrafo 81 las siguientes reglas respecto de los presidentes de los *Boroughs*: “a) Habrá un presidente de cada junta, el cual deberá ser residente en la misma en el momento de las elecciones y seguir siendo residente de la misma a lo largo del mandato en el cargo. b) El presidente de junta será elegido por los electores de la junta al mismo tiempo y para el mismo mandato que el prescrito en el presente estatuto para el alcalde [...]. c) El salario del presidente de junta ascenderá a ciento treinta y cinco mil dólares al año. d) El presidente de junta podrá ser destituido o inhabilitado de la misma manera que la prevista en este estatuto con respecto al alcalde.”

18. La organización administrativa de los distritos en Madrid, París y Estocolmo coincide en los aspectos fundamentales. Los tres cuentan con un consejo como órgano de representación de los ciudadanos constituidos por concejales del Pleno y otros representantes de los ciudadanos, con un presidente o concejal de distrito, y con una organización ejecutiva dirigida por un gerente. En el caso de París, puede resaltarse el hecho de que el concejal presidente del distrito cuenta con el apoyo de uno o varios adjuntos—órganos de naturaleza política— que a su vez se hacen responsables de determinados barrios integrados en el distrito.

19. En el caso de Barcelona, la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona, ha previsto las siguientes singularidades respecto de los distritos:

—La organización en distritos comprende todo el término municipal. No obstante, transitoriamente, mediante acuerdo del Pleno,

puede hacerse excepción de las zonas del municipio en las que, por las características especiales de las actuaciones a realizar, sea aconsejable que éstas sean llevadas a cabo por los órganos centrales (artículo 21.2).

—El Presidente o Presidenta del Consejo de Distrito es nombrado y separado por el Alcalde de entre los concejales, a propuesta del Consejo de Distrito, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento orgánico (artículo 22.1). Asimismo, la LCMB contempla la existencia de un concejal de distrito (en este caso, la LCMB no concreta la forma de designación del mismo) a favor del cual el Alcalde debe delegar sus competencias para que puedan ser ejercidas en el ámbito territorial del distrito, sin perjuicio de las correspondientes a sus órganos de gobierno (artículo 24). Esta obligación de delegación no se contempla para el caso del Presidente del Consejo.

20. El Estatuto de Nueva York contempla la posibilidad de que el Alcalde pueda delegar sus competencias en los miembros de su oficina ejecutiva, pero no en los distritos. Así, la letra f) del párrafo 8 del Estatuto prescribe: “el alcalde podrá, mediante orden ejecutiva, en cualquier momento, crear o abolir las concejalías, divisiones o cargos dentro de la oficina ejecutiva del alcalde que aquel considere necesarios para cumplir las funciones de la Alcaldía. El alcalde podrá en todo momento, mediante orden ejecutiva, delegar o retirar a cualquier miembro de dicha oficina funciones, facultades y deberes concretos, salvo la facultad del alcalde para intervenir en las leyes o resoluciones locales del Pleno, para actuar como magistrado o para nombrar o destituir funcionarios.”

Por este motivo, además, las competencias del Pleno que se han delegado en los distritos son básicamente las referentes a la contratación administrativa, pues ésta es digamos la competencia ejecutiva de mayor relevancia para la gestión administrativa.

De acuerdo con esto, en las páginas siguientes haremos especial hincapié en los decretos de delegación de competencias dictados por el Alcalde a partir de la entrada en vigor de la LEM, sin perjuicio de las referencias necesarias a los acuerdos adoptados por el Pleno.

La primera delegación a favor de los distritos se produce en el año 1964, asignándose por el Alcalde a los concejales presidentes de las juntas municipales de distrito la facultad de autorizar la ejecución de obras menores, y la potestad para sancionar hasta con una multa de quinientas pesetas a los ciudadanos que ejecutasen dichas obras sin licencia o se negasen a ejecutar aquellas de la misma índole a que vinieran obligados para evitar perjuicios a terceros. Por otra parte, se delegó la posibilidad de autorizar, de manera transitoria y a reserva de la concesión de la licencia, la apertura de aquellos establecimientos o locales en los que no hubieren de ejercerse actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

Mediante el Decreto del Alcalde de 27 de diciembre de 1979, se delega el primer bloque completo de competencias, fundamentado en “la necesidad de potenciar las juntas de distrito como único medio de llegar a una administración eficaz, que redunde en beneficio tanto de la propia función municipal, como de los administrados”. Este Decreto asignó a los concejales presidentes de las juntas municipales de distrito las siguientes facultades:

–Ejercer, de acuerdo con las distintas ordenanzas municipales, reglamentos y bandos, una fiscalización constante sobre las obras, bienes y servicios municipales del distrito tales como comercio, actividades culturales y deportivas, conservación de escuelas, pavimentación y alumbrado, parques y jardines, sanidad, circulación y transportes, etcétera.

–Proponer las medidas que deben adoptarse en el distrito en cada una de las materias de competencia municipal, tales como circulación y transportes, denominación de las vías públicas, celebración de fiestas, parques y jardines, mercados de abastos y galerías de alimentación.

–Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y bandos y apercibir de sanción con multas de hasta 25.000 pesetas.

–Establecer contactos con las entidades ciudadanas del distrito para desarrollar la participación ciudadana.

–Realizar actos tales como autorizaciones y licencias, inspección higiénica de alimentos, obras de reparación en la vía pública, actividades en complejos polideportivos o resolución de recursos de reposición interpuestos contra los actos emanados en el ejercicio de sus competencias.

El proceso de desconcentración se fue desarrollando en la década de los 80, atribuyéndose a los distritos competencias en materia urbanística (licencias, órdenes de ejecución, sanciones o ejecución sustitutoria); en materia educativa, sancionadora, de licencias, vía pública, inspección sanitaria, polideportivos, fiestas, etc. Entre éstas cabe destacar la supervisión de la escolarización, la autorización de ocupación de la vía pública mediante la instalación de quioscos o veladores o facilitar información sobre los servicios municipales.

En marzo y diciembre de 1985 se dictaron por el Alcalde sendos decretos que, manteniendo el bloque competencial anterior, otorgaron a los concejales presidentes facultades en materia de:

–Urbanismo e infraestructuras y servicios de mantenimiento urbano (alumbrado público, pavimentos, bocas de riego, fuentes e hidrantes, calas y canalizaciones, sanciones, reclamaciones por indemnización de daños y perjuicios o por responsabilidad patrimonial).

–Hacienda pública (liquidaciones de derechos y tasas, prescripción de derechos y acciones, beneficios fiscales, sanciones por infracciones tributarias y, en general, todas las actividades derivadas de la gestión tributaria).

A fin de completar las facultades de gestión asignadas a los distritos, mediante el Acuerdo del Pleno de 24 de julio de 1985 se delegaron en las juntas las siguientes competencias:

–Contratación de obras, bienes, servicios y suministros de interés del distrito, con cargo a partidas cuya administración les corresponda, cuando su cuantía sea superior a 500.000 pesetas e inferior a 100.000.000 de pesetas y su plazo de ejecución no exceda de dos años.

–Aprobación de cuentas a justificar.

–Recepción de obras de urbanización.

–Aprobación de estatutos y bases de actuación para la constitución de juntas de compensación.

–Aprobación de proyectos de urbanización y sus modificaciones.

#### **4.2. De la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local**

Desarrollada la primera etapa del proceso de desconcentración de competencias en los distri-

tos,<sup>21</sup> en el año 1987 se procedió a la ordenación sistemática de dichas competencias. Así, como se señalaba en el Decreto del Alcalde de 3 de julio de 1987, “se hace imprescindible realizar una ordenación unitaria de todos los anteriores decretos que de esta Alcaldía han emanado durante los últimos años, no sólo por un elemental criterio sistemático de utilidad que facilite la aplicación de las concretas competencias que se delegan, sino que también sirva para clarificar las atribuciones que esta Alcaldía delegue a favor de los concejales presidentes de las juntas de distrito”.

Las competencias asignadas a los distritos se refundieron en un único decreto ordenadas por materias. El contenido y la estructura de este decreto se han mantenido sin apenas variaciones hasta el año 2003, concretándose en los siguientes bloques de competencias:

- Régimen interior.
- Hacienda y economía.
- Seguridad, circulación y transportes.
- Urbanismo e infraestructuras (obras y servicios municipales, licencias urbanísticas que incluía las de tramitación inmediata y normal, autorizaciones y disciplina urbanística).
- Consumo y abastos.
- Salud y servicios sociales.
- Cultura, educación, juventud y deportes.
- Contratación.
- Subvenciones.
- Potestad sancionadora.

A partir de este momento, las competencias ya delegadas sólo sufrían pequeñas modificaciones como, por ejemplo, ligeros incrementos en los importes de los contratos, y las nuevas que se asignaban derivaban, en su mayor parte, de las nuevas regulaciones legales tanto municipales como estatales o autonómicas.

Ejemplo de esto último lo constituyen las facultades que se asignaron en 1995 a los concejales presidentes para la gestión de las altas, bajas o modifica-

ciones del registro de ciclomotores; en materia de sanidad y consumo, la inspección y control de las piscinas públicas o privadas con exclusión de las unifamiliares o de uso individual; en materia sancionadora, la incoación de los expedientes sancionadores y la resolución e imposición de sanciones derivadas de las infracciones tipificadas en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid; en materia de seguridad ciudadana, se delegaron también en el año 1995 las facultades que la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, atribuye al Alcalde, incluida la imposición de sanciones; y en materia de Derecho Civil, la competencia que el artículo 51 del Código civil atribuye al Alcalde de autorizar matrimonios.

En el año 2002 se otorgó a los concejales presidentes, por el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 19 de julio, la facultad para ordenar la demolición o reconstrucción de obras o usos que no estuviesen amparados por la correspondiente licencia u orden de ejecución, o no se ajustasen a las condiciones de las mismas, así como para la resolución de los recursos que contra estos acuerdos se pudieran interponer, todo ello en aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 194.2 y 195 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid. Por el Decreto de 11 de octubre de 2002, se delegó la competencia para otorgar o denegar las autorizaciones para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en los que no esté permitido su consumo inmediato previstas en el artículo 30.11 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid.<sup>22</sup> Y por el Decreto de 22 de noviembre de 2002, se delegó la competencia para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por la comisión de las infracciones tipificadas en los apartados 2, 3, 4, 10, 15 y 16 del artículo 38<sup>23</sup> y en el apartado 1 del

21. Como se ha visto, el distrito se define como órgano de gestión desconcentrada, si bien, desde nuestro punto de vista, esta expresión es confusa pues la LRBRL sólo contempla la posibilidad de delegar competencias en aquéllos, de manera que el distrito es un órgano de gestión y de proximidad, pero no es un órgano con competencias desconcentradas en el sentido empleado en el artículo 12.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La LCREM habilita expresamente al Alcalde y a la Junta de Gobierno a desconcentrar algunas de sus competencias.

22. Artículo 30.11. Para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en que no está permitido su consumo inmediato, será preciso disponer de una licencia específica que deberá estar expuesta en lugar visible para el público.

Para la concesión de dicha licencia, las corporaciones locales ponderarán, entre otros, los siguientes criterios:

a) Acumulación de establecimientos de similar naturaleza por la que se ocasione o se prevea la producción de efectos que originen molestias imposibles de solventar mediante medidas correctoras.

b) El derecho de los ciudadanos a disfrutar de su vivienda en forma digna y adecuada y a que se les garantice el derecho al descanso necesario.

c) La acumulación reiterada de personas en su exterior con consumo de bebidas alcohólicas o emisión desordenada de música o ruidos.

23. Artículo 38.2. El incumplimiento de las condiciones de seguridad establecidas en la normativa vigente y en las licencias o autorizaciones correspondientes cuando no disminuya gravemente el grado de seguridad exigible.

Artículo 38.3. La omisión de las condiciones de salubridad e higiene exigibles y, en general, el mal estado de conservación de los establecimientos, recintos e instalaciones que no supongan un grave riesgo para la salud y la seguridad del público y de los ejecutantes.

Artículo 38.4. Las modificaciones que no requieran autorización o licencia en los locales, recintos, instalaciones, establecimientos y actividades y en su titularidad, sin que las mismas hayan sido comunicadas a la autoridad competente.

artículo 39.1<sup>24</sup> de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En 2003, al inicio del actual mandato, mediante decretos del Alcalde de 14 de junio y 29 de julio, se efectuaron delegaciones tanto en las juntas municipales como en sus concejales presidentes.<sup>25</sup> Estos nuevos decretos de delegación mantienen, a grandes rasgos, el contenido y estructura de los aprobados con anterioridad, a la vista de la anunciada reforma del régimen local que iba a operar la LMMGL.

No obstante, la reforma de la organización administrativa municipal operada en 2003 definió un nuevo organigrama municipal con nuevas concejalías y efectuó una redistribución de las competencias entre éstas y los distritos. A éstos, se les asignaron nuevas competencias, y otras se ubicaron bajo la responsabilidad de las concejalías de gobierno.

En este sentido, el Concejal Presidente asumió la competencia para autorizar cortes esporádicos de tráfico en calles secundarias del distrito.<sup>26</sup> Asimismo, se ampliaron las zonas a las que se extendía la com-

petencia del distrito para la conservación, mantenimiento e inspección de zonas verdes y se introdujeron en esta materia competencias de control y supervisión respecto de la prestación del trabajo realizado por personal municipal o contratadas privadas en el ámbito del distrito. El Concejal Presidente también pasó a ser competente para autorizar la poda de árboles previo informe de la Concejalía de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad.

Por otra parte, ha de destacarse la atribución de nuevas competencias para desarrollar la acción inspectora de vigilancia del cumplimiento de las ordenanzas municipales en materia de medio ambiente, así como para la dirección y gestión de las obras de restauración, consolidación y rehabilitación de los edificios municipales de propiedad municipal, cuya conservación tuviera asignada.

Finalmente, en materia de seguridad, se delegó en el Concejal Presidente el ejercicio de la potestad sancionadora regulada en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la

Artículo 38.10. El incumplimiento de las condiciones que garantizan la accesibilidad de los minusválidos a los locales y establecimientos regulados en esta Ley.

Artículo 38.15. La instalación dentro de los establecimientos o locales, de cualquier tipo de puestos de venta y otras actividades sin obtener la licencia o autorización que fuera preceptiva.

Artículo 38.16. La comisión de más de dos faltas leves en un año.

24. Artículo 39.1. El incumplimiento de los horarios de inicio o final de un espectáculo y de apertura y cierre de los establecimientos públicos.

25. "con la organización administrativa establecida en el Ayuntamiento de Madrid a partir de las pasadas elecciones de mayo de 2003, se inició un proceso de aproximación al modelo departamental, en el que las concejalías de gobierno constituyen los elementos esenciales de la estructura administrativa, en cuanto órganos especializados en las materias que gestionan. Sin embargo, este modelo de organización 'centralizado', necesariamente debe complementarse con otros órganos que permitan una mayor proximidad a los ciudadanos mediante la desconcentración de competencias. Este principio de organización desconcentrada habilita a trasladar el gobierno de determinados asuntos municipales a los distritos, permitiendo a éstos la toma de decisiones y la gestión de determinadas actividades y servicios públicos. De esta forma, los distritos acercan el Gobierno a los ciudadanos y sirven de cauce para potenciar la participación de éstos en la gestión de los intereses públicos.

"En el ámbito de la organización territorial o desconcentrada se desarrollaron dos acciones importantes: una, dirigida a la reordenación de las competencias delegadas en los distritos; y la segunda, dirigida a fortalecer la organización administrativa del distrito.

"En resumen, con carácter previo al desarrollo de la desconcentración de competencias a favor de los distritos, se realizó un proceso de análisis de las competencias de éstos que nos permitiese decidir posteriormente respecto del rol o papel que queríamos que desempeñasen los distritos en el Gobierno de la ciudad. En principio, el criterio que consideramos conveniente desarrollar es el que contempla al distrito como centro de prestación de servicios al ciudadano, digamos que siendo el distrito la organización más cercana a la ciudadanía, es el que mejor puede conocer las

demandas y necesidades sociales, y por esto es la parte de la organización del ayuntamiento más capacitada para la prestación de servicios. De este modo, las concejalías de Gobierno desarrollarían funciones de dirección política, planificación, coordinación, asistencia, los servicios de ámbito general, etc., y los distritos serían los encargados de llevar los servicios municipales a los ciudadanos. Esta es la idea fundamental con la que se está trabajando.

"Para la consecución de estos objetivos, por el Decreto del alcalde de 14 de junio de 2003 se inició la primera acción de reordenación de las competencias delegadas en las juntas municipales de distrito y en sus concejales presidentes.

"Este proceso de desconcentración de competencias fue acompañado de un proceso de reestructuración de los distritos, que vieron reforzada su organización de forma sustancial con la creación de la figura de los gerentes de distrito –personal eventual de carácter directivo–, como órgano de apoyo y asistencia al concejal presidente en la dirección y gestión de los servicios del distrito. Asimismo, se estableció un modelo organizativo común para todos los distritos, sin perjuicio de las particularidades que pudieran darse en determinados casos."

PRIETO ROMERO, Cayetano, "Las recientes reformas de la legislación local y su aplicación a las estructuras administrativas y de funcionamiento de las grandes ciudades: La gestión del cambio organizativo en el Ayuntamiento de Madrid", *Cuadernos de Derecho Local*, 9, 2005, p. 114 y 115.

26. El Estatuto de Nueva York alude expresamente a la apertura y cierre de calles en el párrafo 86: "Excepto en caso de emergencia, ninguna persona, agencia, empresa, asociación, o sociedad podrá retirar el pavimento, alterar la calzada o abrir o cerrar de otra forma una calle, carretera o autopista hasta que se presente una notificación escrita con una antelación mínima de diez días de la actuación prevista ante el coordinador de construcciones y el ingeniero consultor de la junta en la oficina del presidente de junta y la oficina del gerente de distrito para el distrito comunitario en el que esté situada la calle, carretera o autopista. En caso de emergencia, dicha notificación podrá practicarse en persona o por teléfono antes de iniciar la actuación y por escrito inmediatamente después de que se inicie la actuación."

Comunidad de Madrid (apartados 11, 12 y 17 del artículo 38 de la citada Ley).<sup>27</sup>

No obstante, como se ha apuntado, a través de estos decretos de delegación se asignaron al Área de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad las competencias atribuidas anteriormente a los distritos para la conservación y reforma de pavimentos de las vías públicas, del mobiliario urbano y del alumbrado público, así como para la conservación y reforma de las bocas de riego, fuentes e hidrantes y el control del consumo del agua y el reconocimiento de las obligaciones de pago que el mismo comportase. Como medida complementaria se delegó en el Concejal Presidente la comunicación al Área de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad de las incidencias y necesidades de actuación que respecto de dichas materias se produjeran en el distrito.

Finalmente, en materia de servicios sociales se atribuyó al Concejal Presidente la competencia para la ejecución de los planes y programas de servicios sociales en el distrito y a la Concejalía de Gobierno

27. Artículo 38.11. La superación del aforo máximo permitido cuando no comporte un grave riesgo para la seguridad de personas o bienes.

Artículo 38.12. El incumplimiento de las condiciones de insonorización de los locales, recintos e instalaciones.

Artículo 38.17. El incumplimiento de la obligación de tener a disposición del público los libros de reclamaciones, así como de los requisitos que deban cumplir los mismos, y el no tener expuesta al público la documentación preceptiva o la falta de posesión en el local, o de exhibición a los agentes de la autoridad, de la documentación obligatoria.

28. Comprende la autorización de actos deportivos y culturales en las vías públicas del distrito, la autorización de cortes esporádicos del tráfico en las calles secundarias del distrito, la gestión de las altas, bajas o modificaciones del Registro de ciclomotores y la concesión de autorizaciones de reservas de estacionamiento para personas de movilidad reducida y de construcción de pasos de vehículos.

29. Comprende la inspección de las vías públicas, parques y jardines del distrito, la autorización de elementos en las vías públicas del distrito y la propuesta de asignación o cambio de la denominación de las vías públicas, parques, mercados, centros y edificios municipales del distrito.

30. Comprende la vigilancia del cumplimiento de las ordenanzas municipales en materia medioambiental y la autorización para la poda de árboles y para la limpieza de pozos negros y fosas sépticas.

31. Comprende la concesión de licencias de obras, de actividades, de funcionamiento y de primera ocupación, la inspección y disciplina urbanística, la demolición y reconstrucción de obras ilegales, la clausura y precinto de actividades, la adopción de medidas correctoras y órdenes de ejecución y la ejecución de desahucios administrativos.

32. Comprende la inspección sanitaria y de consumo, información al consumidor, control higiénico-sanitario de explotaciones ganaderas, núcleos zoológicos y animales, concesión de licencias para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas y de licencias de tenencia de animales potencialmente peligrosos, autorizaciones de temporada para piscinas públicas y privadas y la vigilancia y control de los mercados municipales ubicados en el distrito.

33. Comprende la gestión de centros para mayores, comedores y demás equipamientos de servicios sociales del distrito.

de Empleo y Servicios a la Ciudadanía la determinación de las prioridades en su desarrollo.

Puede decirse, por lo tanto, que a partir de los decretos de junio de 2003 queda configurado el bloque competencial básico de los distritos que, con las ampliaciones que se enumerarán más adelante, sigue vigente en la actualidad, y que comprende las siguientes materias:

- Movilidad y transportes.<sup>28</sup>
- Obras, vías públicas, parques y jardines.<sup>29</sup>
- Medio ambiente.<sup>30</sup>
- Urbanismo.<sup>31</sup>
- Salud, consumo y comercio.<sup>32</sup>
- Servicios sociales.<sup>33</sup>
- Educación, cultura, juventud y deportes.<sup>34</sup>
- Contratación y patrimonio.<sup>35</sup>
- Gestión económica.<sup>36</sup>
- Sanciones y reclamaciones.<sup>37</sup>
- Subvenciones.<sup>38</sup>
- Autorización de matrimonios civiles.<sup>39</sup>
- Administración general.<sup>40</sup>

34. Comprende la gestión de centros culturales, auditorios y casas de juventud del distrito y la organización de fiestas populares y actividades culturales (por ejemplo, campamentos, visitas turísticas, campañas de cine, teatro, música, danza y otras análogas).

35. Comprende todo tipo de contratos y concesiones, la realización de obras de rehabilitación, conservación y mantenimiento de los inmuebles adscritos al distrito, autorizar la ocupación de espacios en los edificios municipales adscritos al distrito, autorizar el uso de los edificios escolares del distrito para actividades educativas, culturales o recreativas y otorgar autorizaciones y concesiones sobre bienes muebles e inmuebles adscritos al distrito.

36. Comprende la autorización de gastos, disposición de gastos, reconocimiento y liquidación de obligaciones en el ámbito de las competencias del distrito, gestión de ingresos de derecho público (precios públicos, transferencias corrientes y de capital y derechos de superficie) y gestión de ingresos tributarios (tasas e impuesto de construcciones, instalaciones y obras).

37. Comprende la imposición de sanciones administrativas (en materia urbanística, de venta ambulante, de comercio, salud y consumo, de protección de animales domésticos, de espectáculos públicos, de seguridad ciudadana, de protección del menor y por infracción de las ordenanzas municipales) en las materias de la competencia del distrito, el informe sobre el funcionamiento de los servicios del distrito en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y la resolución de recursos administrativos.

38. Comprende la concesión de ayudas económicas con cargo a los programas presupuestarios del distrito.

39. Se trata de la competencia que el artículo 51 del Código civil atribuye al Alcalde para autorizar matrimonios. Esta competencia viene siendo tradicionalmente delegada por el Alcalde en los concejales presidentes de distrito, facultándoles para adoptar las medidas precisas para disponer de un local debidamente habilitado para la correspondiente ceremonia y, en general, para alcanzar de forma coordinada la mayor flexibilidad en el ejercicio de esta función.

40. Comprende la elevación de propuestas en los asuntos de interés del distrito a otros órganos municipales u otras administraciones, recibir escritos e instancias, facilitar información administrativa y gestión del Padrón municipal.

#### 4.3. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

A finales del año 2003, como se ha explicado antes, se aprueba la LMMGL, que introduce una serie de modificaciones del régimen local general y adiciona un nuevo título X a la LRBRL, bajo la denominación de “Régimen de organización de los municipios de gran población”, que establece un régimen específico para tales municipios.

En lo que ahora interesa, podemos destacar la idea de que la LMMGL impone, por primera vez en la legislación local española, a los municipios de gran población –con independencia de su población y extensión– la obligación de dividir su término municipal en distritos, que deberán dotarse de órganos de gestión desconcentrada.<sup>41</sup>

Por otra parte, la LMMGL atribuye, por primera vez, competencias propias a la Comisión de Gobierno, a la que se denomina Junta de Gobierno Local, es decir, se rompe la concentración de competencias existente en el ámbito del Pleno y del Alcalde y, a su vez, se amplían las posibilidades de delegación de las competencias de los órganos políticos superiores a favor de concejales y de los órganos directivos, lo que sin duda favorece una mejor reordenación de las funciones y responsabilidades de los órganos políticos y administrativos.

La disposición transitoria primera de la LMMGL estableció un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para aprobar las normas orgánicas necesarias para adaptar la organización del Ayuntamiento de Madrid al régimen especial de los municipios de gran población previsto en el título X de la LRBRL. No obstante, la nueva distribución de competencias entre Pleno, Alcalde y Junta de Gobierno era efectiva desde la entrada en vigor de la LMMGL el 1 de enero de 2004, por lo que se procedió a sustituir los anteriores decretos del Alcalde de delegación de competencias por las nuevas disposiciones de delegación adoptadas por el Alcalde y la Junta de Gobierno de acuerdo con el nuevo esquema competencial establecido por la LMMGL.

De esta forma, con el objeto de dar cumplimiento a estas previsiones de la LMMGL, mediante el Decreto del Alcalde de 8 de enero de 2004 y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 8 de enero de 2004, se volvieron a realizar nuevas delegaciones en las áreas municipales y en los distritos, si bien tales delegaciones no implicaron ningún cambio en cuanto a la distribución de competencias entre los mismos.

Una vez efectuada esta primera adaptación de carácter urgente, se procedió a adaptar la estructura y organización del Ayuntamiento de Madrid, en el plazo de los seis meses de la disposición transitoria primera de la LMMGL. Así, el 24 de junio de 2004 entró en vigor el Reglamento orgánico del gobierno y de la administración del Ayuntamiento de Madrid (ROGA),<sup>42</sup> que mantiene el esquema organizativo de los distritos, si bien introduce como novedad la figura del Gerente de Distrito como órgano directivo susceptible de recibir delegaciones tanto de la Junta de Gobierno como del Alcalde. De este modo, se dota a los distritos de un nuevo órgano dirección al que se pueden asignar competencias ejecutivas, lo que permite una mejor ordenación de las responsabilidades de los órganos políticos y libera a éstos de buena parte de la gestión administrativa.

De conformidad con las previsiones del ROGA, mediante el Decreto de 24 de junio de 2004, el Alcalde procedió a establecer la organización, estructura y competencias de las distintas áreas municipales, determinando el número y denominación de los directores generales y coordinadores generales existentes en cada área y delegándoles las correspondientes competencias. Igualmente, mediante el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la misma fecha, ésta delegó diversas competencias tanto en los concejales como en los órganos directivos. De esta forma, se crean órganos directivos por primera vez en el Ayuntamiento de Madrid y a partir de tal fecha éstos comienzan a adoptar resoluciones por delegación tanto del Alcalde como de la Junta de Gobierno.

De acuerdo con este nuevo esquema, el mismo 24 de junio de 2004 se aprobó por el Alcalde el Decreto que establece la organización, estructura y compe-

41. Como se ha señalado en la introducción al presente trabajo, la normativa básica local no reconoce competencias a favor de los distritos, al considerarla como una materia cuya concreción y desarrollo corresponde a cada municipio, en virtud de los principios de autonomía local y autoorganización.

El anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local, en su primera versión de diciembre de 2005 indicaba que:

“en los municipios de más de 300.000 habitantes, además, existirán los siguientes mecanismos [...] con la regulación que, en el ejercicio de la potestad de autoorganización, establezca el Estatuto municipal en cada caso:

“a) Una organización territorial desconcentrada, como mecanismo de desconcentración de servicios y de participación ciudadana.”

En la versión de dicho anteproyecto de 14 de noviembre de 2006 se incluye, como única referencia a los distritos, la siguiente:

“Artículo 52. La Alcaldía. Corresponde al Alcalde o Alcaldesa el ejercicio de las siguientes funciones: [...] f) Nombrar y cesar a los tenientes de alcalde, a los miembros del Consejo de Gobierno y, en su caso, a los presidentes o a las presidentas de los órganos territoriales desconcentrados.”

42. Aprobado por el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 31 de mayo de 2004.

tencias de las juntas municipales de distrito, sus concejales presidentes y los gerentes de distrito; y mediante el Acuerdo de 24 de junio de 2004, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de delegación de competencias en los órganos superiores, en los órganos directivos y en las juntas municipales de distrito, se reordena la delegación de competencias efectuada el 8 de enero de 2004. Estas nuevas delegaciones no amplían ni disminuyen las competencias delegadas en los distritos, sino que su novedad más destacada reside en el hecho de que, por primera vez, el Gerente recibe competencias por delegación del Alcalde y de la Junta de Gobierno. Por ello, a través de las mismas se realizó una redistribución de competencias entre la Junta Municipal, el Concejales Presidente y el Gerente, asumiendo éste parte de las competencias administrativas que con anterioridad correspondían al Concejales Presidente.

Así, en los gerentes se delegaron todas las competencias de carácter disciplinario, sancionador y de administración general, el control y disciplina relativos a las licencias y autorizaciones previamente concedidas por el Concejales Presidente, competencias en gastos y contratación, gestión económica, potestad sancionadora y órdenes de demolición y reconstrucción.

Finalmente, mediante el Decreto del Concejales de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, de 24 de junio de 2004, de delegación de competencias en materia tributaria y presupuestaria, se delegó en los concejales presidentes de los distritos la gestión tributaria de determinados impuestos y tasas.<sup>43</sup>

Este modelo resultante de la aplicación de la LMMGL se continúa desarrollando posteriormente, como se verá a continuación, con el objetivo de dotar de forma progresiva a los distritos de nuevas competencias y de más recursos para el cumplimiento de sus fines.

En particular, mediante el Decreto del Alcalde de 14 de diciembre de 2004 se asignó a los concejales presidentes de distrito las competencias para:

- Ejecutar las obras de reconstrucción de aceras derivadas de la correspondiente licencia municipal.
- Realizar las actuaciones necesarias en el ámbito de sus respectivos distritos, en relación con las siguientes materias: efectuar el traslado u otras modificaciones de los quioscos y situados cuando sean ordenados por el Concejales Presidente como consecuencia de una necesidad, o cualquier otra circunstancia que así lo aconseje; efectuar todas las actuaciones precisas para garantizar el correcto desarrollo

de las fiestas populares y otros acontecimientos del distrito, y realizar actuaciones en ferias y mercadillos.

Por otra parte, mediante el Decreto de 3 de agosto de 2005 se otorga a las juntas de distrito la facultad de emitir informe en relación con la denominación específica de los centros públicos de educación infantil y primaria ubicados en el distrito, propuesta por los consejos escolares.

De igual manera, en este mismo Decreto se atribuye a los concejales de distrito la aprobación y autorización, en determinadas vías públicas, de horquillas, permisos de señalización para pasos de carruajes, instalación de elementos de protección de pasos de carruajes o de vallas de protección de peatones.

En cuanto a las modificaciones producidas en relación con el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 24 de junio de 2004, la primera se produce el 30 de diciembre de 2004, asignándose a los concejales de distritos el otorgamiento de las concesiones de uso privativo del dominio público en vías públicas, paseos, parques y espacios públicos municipales cuando la ocupación se efectúe con elementos arquitectónicos de carácter permanente no desmontable, así como las autorizaciones del uso por los particulares de las vías y espacios libres públicos municipales para instalar en ellos quioscos, veladores, cabinas, puestos u otros elementos para el ejercicio de cualquier actividad que no suponga uso común general de estos espacios. Como consecuencia de esta atribución también queda asignada a favor de los concejales presidentes la gestión de los cánones derivados de tales concesiones administrativas.

El 23 de junio de 2005 la Junta de Gobierno delegó en los concejales presidentes la realización de las obras de construcción y gran reforma de los inmuebles destinados a albergar servicios del distrito cuando por sus especiales características técnicas u otras de carácter económico así se estime por el Concejales de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.

Simultáneamente, a través de nuevos decretos del Alcalde, se han asignado a los distintos órganos del distrito otras competencias:

–En las juntas de distrito la competencia para resolver los recursos extraordinarios de revisión cuando el acto objeto de recurso se hubiera dictado en virtud de atribuciones delegadas por el Alcalde (Decreto de 29 de noviembre de 2004).

–En los concejales de distrito, en el ámbito de sus competencias materiales: el ejercicio de las acciones administrativas en materias de la competencia del Alcalde (Decreto de 5 de febrero de 2005), y la revi-

43. Decreto sustituido por la Resolución de la Gerente de la Agencia Tributaria Madrid de 10 de febrero de 2005, de delegación de competencias en materia tributaria.



sión de oficio regulada en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuando el acto objeto de revisión se hubiera dictado por aquéllos o por los órganos de ellos dependientes en virtud de competencias delegadas por él (Decreto de 29 de marzo de 2005). Asimismo, la tramitación y aprobación de los gastos derivados del cumplimiento de sentencias y otros fallos de los tribunales relativos a solicitudes de abono de intereses de demora en el pago del precio de los contratos administrativos (Decreto de 30 de junio de 2005).

Otra circunstancia que ha contribuido a incrementar el ámbito competencial de los distritos ha sido la extinción, por el Acuerdo plenario de 29 de octubre de 2004, del Organismo Autónomo Instituto Municipal de Deportes, atribuyéndose a los mismos, desde el 1 de enero de 2005, la gestión de las instalaciones deportivas.

Más recientemente, mediante el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 30 de marzo de 2006 y del Decreto del Alcalde de 4 de abril de 2006, se han reordenado las competencias de las juntas de distrito en materia de contratación administrativa y subvenciones, trasladándose al Concejal Presidente de Distrito y, a su vez, se han incrementado las facultades de contratación de los gerentes de distrito, igualándose a las atribuidas a los directores generales –de 30.000 euros a 60.000 euros.

Esta reorganización competencial se fundamenta en las siguientes razones: por un lado, se ajustan las competencias de la Junta de Distrito a su naturaleza de órgano de representación democrática, a la que han de corresponder las funciones de debate, de control político, de propuestas de adopción de nuevas estrategias de acción en el distrito, etc., atribuyéndose las funciones ejecutivas –contratación y subvenciones– a los órganos unipersonales de gobierno del distrito: Concejal Presidente y Gerente. Por otro lado, dicha medida se justifica también en el buen funcionamiento de la Administración, en el principio constitucional de eficacia de la gestión administrativa –artículo 103.1–, pues, considerando la regla de que “deliberar es cosa de muchos y ejecutar es cosa de uno sólo”, se ha estimado que los expedientes de contratación y subvenciones se gestionarán mejor por un órgano unipersonal, sin perjuicio del control que en todo caso corresponde a las juntas de distrito.

Tradicionalmente, se han asignado a las juntas de distrito, mediante la correspondiente delegación, competencias para celebrar contratos que superen una determinada cuantía. No obstante, la asignación

de estas competencias y otras decisiones ejecutivas a órganos de naturaleza colegiada genera ciertas dificultades de gestión, por la forma de adopción de los acuerdos, por la periodicidad de la celebración de sus sesiones, etcétera.

La atribución de competencias en materia de contratación a las juntas que se reúnen en sesión ordinaria una vez al mes, dificulta el cumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes de forma evidente. Esta dificultad ha motivado que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado recientemente haya interpretado el artículo 73 del Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas “entendiendo que la orden de inicio de un expediente de contratación cuya competencia corresponde al Pleno de la corporación, se pueda acordar por un órgano diferente, aun cuando literalmente se prescribe en el precepto que le corresponda a aquél” –Informe 31/2005, de 29 de junio.

Por último, con la implantación del sistema de contratación electrónica, se da la dificultad de dar de alta en el sistema a un órgano colegiado como usuario del mismo, lo que haría necesario buscar soluciones que obligan a residenciar dicha facultad en órganos unipersonales como pudiera ser la Secretaría de los distritos, y que la firma electrónica de dichos órganos fedatarios diera validez a los acuerdos adoptados por las juntas de distrito.

En resumen, estas medidas de reorganización de las competencias pretenden la racionalización y mejora de la gestión administrativa del distrito, sin restar valor a las facultades de control político que corresponden a las juntas de distrito, pues, tanto el Acuerdo de la Junta de Gobierno como el Decreto del Alcalde arriba señalados establecen fórmulas para garantizar dicho control, al exigir al Concejal de Distrito que dé cuenta a la Junta respecto de los contratos que celebre y de las subvenciones que otorgue.

Finalmente, a través del ya reseñado Decreto del Alcalde de 4 de abril de 2006 se ha delegado en los concejales presidentes la resolución de las reclamaciones previas a la vía laboral.

Junto con estas delegaciones genéricas, a favor de los concejales presidentes de las juntas municipales de distrito, se han producido determinadas asignaciones específicas de competencias destinadas a la consecución de una gestión más eficaz. El 28 de marzo de 2005 y el 3 de febrero de 2006 se han delegado en los concejales presidentes de los distritos de Hortaleza y de Carabanchel, respectivamente, todas las competencias de dirección, planificación y gestión referidas al Palacio Municipal del Hielo y del Palacio Vistalegre,

exceptuándose, en ambos casos, las relativas al planeamiento urbanístico. Asimismo, mediante el Decreto de 29 de diciembre de 2006, el concejal de Hacienda y Administración Pública ha autorizado al concejal presidente del Distrito de Salamanca para realizar las obras de construcción de un aparcamiento para residentes y zona deportiva básica.

#### 4.4. El Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid

Como se ha dicho antes, el 23 de diciembre de 2004 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 123.1.c) de la LMMGL,<sup>44</sup> aprobó el Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid.

44. El artículo 123.1.c) referido dice: "Tendrán en todo caso naturaleza orgánica la división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y organizativos."

45. a) Movilidad y transportes.
- b) Obras y vías públicas.
- c) Parques y jardines.
- d) Calidad y evaluación ambiental.
- e) Licencias y autorizaciones.
- f) Disciplina urbanística.
- g) Salud, consumo y comercio.
- h) Servicios sociales.
- i) Cultura, educación, juventud y deportes.
- j) Seguridad.
- k) Sanciones administrativas.
- l) Autorización de matrimonios civiles.
- m) Recursos administrativos.

Como puede observarse, esta enumeración de materias es prácticamente coincidente con el bloque competencial de los distritos al que se hacía referencia al final del apartado 4.2, ya que, en este punto, el artículo 3 del Reglamento orgánico de los distritos ha venido a reflejar y garantizar la situación competencial existente en la actualidad.

El Estatuto de Nueva York no asigna competencias de gestión a los *Boroughs*, sino a sus presidentes y consejos. En concreto, el parágrafo 82 del Estatuto atribuye a los presidentes las siguientes funciones:

"1. Designará y podrá a su discreción destituir a un vicepresidente y un ayudante ejecutivo, cualquiera de los cuales podrá desempeñar aquellas facultades del presidente de junta que el presidente mediante instrumento por escrito, depositado en la oficina del presidente de junta y ante el secretario municipal y cada consejo, órgano o comité del que el presidente de junta sea miembro, pueda delegar a cualquiera de ellos. O bien el vicepresidente o el ayudante ejecutivo, designado a tenor del presente subepígrafe, en el orden de prioridad especificado por el presidente en dicho instrumento, deberá, cuando dicho cargo quede vacante, o cuando dicho presidente tenga impedido atender las funciones del cargo, por causa de enfermedad, ausencia de la ciudad o suspensión del cargo, actuar temporalmente como presidente.

"2. Tendrá la facultad de designar un secretario y aquellos asistentes, auxiliares y subordinados que dicho presidente de junta estime necesarios, dentro de la asignación correspondiente. El citado secretario, asistentes, auxiliares y subordinados ocuparán sus car-

En este texto se regulan por primera vez en el Ayuntamiento de Madrid todos los aspectos relacionados con los distritos, recogiendo en su artículo 3 una relación de materias respecto de las cuales han de conferirse competencias a los mismos,<sup>45</sup> previsión que concreta un ámbito de competencias mínimo y obligatorio a favor de los distritos de la ciudad de Madrid. Es decir, el Reglamento no determina de forma concreta las competencias de los distritos pero sí exige la atribución de competencias a los mismos en las materias referidas en dicho artículo.

Asimismo, se regula la constitución, funcionamiento y competencias de las juntas municipales de distrito, la figura del Concejal Presidente, los vocales vecinos como miembros de la Junta, la estructura administrativa del distrito (Gerente, Secretario e Interventor

gos a discreción del presidente, con sujeción a lo dispuesto en la ley de la función pública.

"3. Deberá seguir manteniendo una delegación topográfica para dicha junta y designará al director de la delegación, quien servirá asimismo como coordinador de construcción e ingeniero de consultoría para la junta y deberá estar habilitado como ingeniero profesional licenciado. Además de las otras funciones, el director de la delegación supervisará los proyectos inmobiliarios en la junta y estará disponible para servir como agente de compras en la junta y prestar asistencia técnica con respecto a los proyectos de construcción.

"4. Tendrá la facultad de recomendar proyectos inmobiliarios.

"5. Tendrá la facultad de celebrar audiencias públicas sobre asuntos de interés público.

"6. Realizará recomendaciones al alcalde y a otros funcionarios municipales en interés de los ciudadanos de la junta.

"7. Dentro de las asignaciones correspondientes, establecerá y mantendrá una oficina presupuestaria para la junta para ayudar al presidente de junta en la elaboración de las propuestas presupuestarias, revisión y análisis de los presupuestos propuestos, cálculos departamentales, modificaciones presupuestarias y demás materias fiscales sometidas a la jurisdicción del presidente de junta.

"8. Consultará con el alcalde en la elaboración del presupuesto de gastos ejecutivos y el presupuesto de capital ejecutivo y presentará las propuestas de asignaciones y otras recomendaciones presupuestarias al alcalde y al Pleno de conformidad con los capítulos tres, seis y nueve del estatuto.

"9. Establecerá y mantendrá una oficina de planificación para la junta para ayudar al presidente de junta en la planificación del crecimiento, mejora y desarrollo de la junta; revisando y efectuando recomendaciones en cuanto a las solicitudes y propuestas para el uso, desarrollo o mejora del suelo situado dentro de la junta; elaborando los análisis medioambientales exigidos por la ley; prestando asistencia técnica a los consejos comunitarios dentro de la junta; y desempeñando todas las demás funciones de planificación que se asignen al presidente de junta por el presente estatuto u otra ley.

"10. Supervisará y efectuará recomendaciones relativas al cumplimiento de los contratos que establezcan la prestación de servicios en la junta y, cuando el presidente de junta lo estime oportuno, requerirá que se celebre una audiencia en la junta por parte de una comisión de cumplimiento de contratos.

"11. Tendrá la facultad de introducir legislación en el Pleno; dicha legislación propuesta deberá indicar que fue introducida a instancia del presidente de junta.

Delegado), así como la participación vecinal en las sesiones de las juntas municipales de distrito.

Por otro lado, ha de destacarse la garantía de un mínimo de recursos presupuestarios a favor de los distritos que, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 128.2 de la LRBRL, se contiene en la disposición transitoria primera del Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid: “el porcentaje de recursos presupuestarios gestionados por los distritos en su conjunto alcanzará, al término del mandato corporativo 2003-2007, el trece por ciento del presupuesto del Ayuntamiento como mínimo.” De este modo, el Reglamento orgánico determina el ámbito financiero mínimo de los distritos y, por otra parte, garantiza el incremento de sus recursos presupuestarios. En concreto, en 2003 los distritos gestionaban alrededor del ocho por ciento del presupuesto municipal y en 2006 la cifra se ha incrementado por encima del once por ciento.

#### 4.5. La Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid

Como se ha indicado, la LCREM regula someramente la figura de los distritos en su artículo 22, defiriendo

“12. Prestar formación y asistencia técnica a los miembros de los consejos comunitarios dentro de la junta.

“13. Supervisar la coordinación de un programa de quejas de servicio público a nivel de la junta e informar al alcalde, al presidente del Pleno y al público sobre las quejas recurrentes de los residentes en la junta y las recomendaciones del presidente de junta para mejorar la respuesta del ayuntamiento a dichas quejas.

“14. En o antes del día 1 de septiembre de mil novecientos noventa, o cada cuatro años con posterioridad a dicha fecha, elaborará una exposición de política estratégica para la junta y trasladará copias de dicha exposición al alcalde, al Pleno, y a los consejos comunitarios en la junta. Dicha exposición deberá incluir: (i) un resumen de los temas a largo plazo más significativos a los que se enfrenta la junta; (iii) los objetivos de la política relativos a dichos temas; y (iii) las estrategias propuestas para cumplir dichos objetivos. Al elaborar la exposición, el presidente de junta deberá consultar con los consejos comunitarios en la junta.

“15. Aportar una transcripción completa de cada audiencia pública convocada por el presidente de junta para la inspección del público de forma gratuita dentro de los seis días siguientes a la audiencia y facilitar una copia de todas las páginas solicitadas de dicha transcripción a cambio de una tasa razonable que cubra los costes de reproducción, y si procediese, de envío.

“16. Desempeñar todas las demás funciones y deberes y ejercitar todas las demás facultades que le asigne la ley.”

En materia organizativa el parágrafo 83 del Estatuto precisa que:

“Cualquier presidente de junta, en la medida en que la organización de la oficina de dicho presidente de junta no venga prescrita por la ley, podrá organizar la oficina de dicho presidente de junta en aquellas divisiones, delegaciones u oficinas y realizar las cesiones de facultades y funciones entre ellas, y en sucesivas ocasiones cambiar dicha organización o cesiones que el presidente de junta considere oportunas.”

—A los consejos de los *Boroughs* se asignan las siguientes funciones:

su concreta regulación a las normas que el Ayuntamiento adopte en desarrollo de su potestad de autoorganización. No obstante, la Ley contiene otras disposiciones que vienen a incidir en la atribución competencial a favor de los distritos.

Así, la LCREM establece un modelo de gestión en el que Alcalde y Junta de Gobierno asumen la totalidad de las funciones de carácter ejecutivo, profundizando en la configuración del Pleno como órgano de debate y de adopción de las grandes decisiones estratégicas que afectan al municipio y reforzando las funciones de la Junta de Gobierno como órgano ejecutivo de dirección política y administrativa.

Ello implica que competencias que hasta ahora la LRBRL asignaba al Alcalde o al Pleno pasan a ser competencia de la Junta de Gobierno. Por ejemplo, se atribuye a dicho órgano el establecimiento de la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva en el marco de las normas orgánicas aprobadas por el Pleno, el ejercicio de la potestad sancionadora, la concesión de licencias, la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias, las modificaciones de la plantilla de personal y la aprobación de la relación de puestos de trabajo, la creación, modificación o supresión de ficheros de carácter per-

“(1) Cooperar con los consejos comunitarios y agencias municipales con respecto a las materias relativas al bienestar de la junta y sus residentes;

“(2) A su discreción celebrar o desarrollar audiencias públicas o privadas;

“(3) Adoptar normas de régimen interno y reunirse al menos una vez al mes, si bien el consejo no adoptará acto formal alguno excepto en una reunión abierta al público;

“(4) Asistir a las agencias que prestan servicios dentro de la junta en la elaboración de memorias de servicios para la junta y revisar dichas memorias;

“(5) Elaborar planes globales y de finalidad especial para el crecimiento físico, mejora y desarrollo de la junta;

“(6) Revisar y realizar recomendaciones con respecto a las solicitudes y propuestas de agencias públicas y entidades privadas para el uso, desarrollo y mejora del suelo situado en más de una junta;

“(7) Mediar en controversias y conflictos entre dos o más distritos comunitarios en la junta;

“(8) Presentar una exposición global de las prioridades de gasto y presupuesto inmobiliario y las necesidades de la junta;

“(9) Evaluar el progreso de los desarrollos inmobiliarios dentro de la junta y la calidad y cantidad de los servicios prestados por las agencias dentro de la junta;

“(10) Dar aviso de todas sus reuniones y audiencias públicas, y poner dichas reuniones y audiencias a disposición de las emisoras de televisión y cable;

“(11) Conservar un registro público de sus actividades y operaciones, incluyendo las actas de las reuniones, informes de las mayorías y minorías, normas de régimen interno, y todos los documentos que el consejo esté obligado por ley a revisar; dichos documentos serán, de conformidad con la ley, puestos a disposición de los cargos electos a su petición y para la inspección razonable del público; y

“(12) Considerar en todo caso las necesidades de la junta.”

sonal y la gestión del régimen de incompatibilidades, entre otras competencias de gestión.

Además, se traslada al ámbito de competencias de la Junta de Gobierno la denominada “cláusula residual” de competencias, mediante la cual se asignan a dicho órgano todas aquellas competencias que la legislación reconoce al municipio sin concretar de forma expresa el órgano que deba ejercerlas.

En aplicación de esta redistribución competencial, el 27 de julio de 2006, una vez entrada en vigor la LCREM, el Alcalde y la Junta de Gobierno han aprobado las correspondientes disposiciones de delegación de competencias adaptadas al régimen previsto en la LCREM,<sup>46</sup> si bien se mantienen en los distritos todas las competencias que se han ido detallando en este trabajo.

## 5. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos señalar que desde el año 1964 se ha venido desarrollando un proceso de progresiva atribución de competencias a favor de los distritos, proceso que, consolidado en 1987, se ha ido racionalizando y ampliando con nuevas competencias derivadas, por un lado, de las nuevas competencias atribuidas a los municipios por la legislación sectorial del Estado; y, por otro lado, de las decisiones adoptadas en el ámbito del actual gobierno de Madrid con el objetivo potenciar la función de los distritos en la gestión de los intereses de la ciudad.

Las reformas legislativas de la normativa aplicable a Madrid, en concreto, la LMMGL y la LCREM, han contribuido sin duda a desarrollar y perfeccionar ese modelo.

Este nuevo marco normativo, ha permitido, en primer lugar, dotar a los distritos de más competencias y responsabilidades, la reordenación de competencias del Pleno, el Alcalde y la Junta de Gobierno, efectuadas por esas leyes, ha facilitado la delegación de competencias a favor de los distritos, y por esto, actualmente, como se ha explicado, los distritos de Madrid cuentan con una destacada participación en la gestión de los asuntos públicos. En segundo lugar, ha permitido también fortalecer la organización administrativa del distrito, como consecuencia de la creación de la figura del Gerente, de la redefinición

del modelo organizativo de los distritos y del incremento en la dotación de recursos humanos –que en la actualidad alcanza un total de 8.075 efectivos frente a los 3.391 de 2003.

En tercer lugar, como aspecto fundamental, derivado de lo anterior, se ha producido un notable incremento de los recursos presupuestarios de los distritos a lo largo de los tres últimos años. Así, los distritos gestionaban en 2003 un presupuesto de 209.050.000 euros, en 2005 pasaron a gestionar 456.524.119 euros, y en 2006 un total de 504.067.755 euros, a lo que ha de sumarse los gastos de inversión que, desde las áreas de gobierno, se destinan a mejoras de diversa índole en el ámbito territorial de los distritos.

Por otra parte, ha de considerarse también que los distritos sirven también para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

De este modo, la desconcentración territorial desarrollada amplía a su vez la participación de los vecinos en la vida municipal aportando ideas para la mejora de la gestión pública. En este sentido, y al margen de la evolución competencial que hemos analizado, las vías de participación ciudadana en los distritos se han visto significativamente potenciadas a través de los instrumentos que han previsto tanto el Reglamento orgánico de los distritos como el Reglamento orgánico de participación ciudadana.

El reconocimiento expreso en una norma de los derechos de los vecinos a formular peticiones, iniciativas y propuestas ciudadanas, a participar activamente en la toma de decisiones a través de las consultas ciudadanas o las audiencias públicas para temas monográficos y de especial trascendencia, o a la defensa de los derechos de los vecinos a través de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones suponen hitos relevantes en la consolidación de los procesos de participación ciudadana en la gestión de los intereses de la ciudad.

A ello ha de añadirse la creación de los consejos territoriales de distrito, configurados como órganos de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal.<sup>47</sup>

Este conjunto de medidas se complementa con el derecho a la participación directa que se reconoce a

46. Estas disposiciones están publicadas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 190, de 11 de agosto de 2006.

47. Conforme establece el artículo 54 del Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, “se configuran como órganos de participación, consulta, información, y propuesta acerca de la actuación municipal que permite la participación de los vecinos, sus colectivos y las entidades ciudadanas de un distrito en la gestión de los asuntos municipales. Su finalidad esen-

cial es la de promover una reflexión conjunta entre la ciudadanía, sus asociaciones y las autoridades municipales, en torno a los asuntos que afectan a la vida cotidiana de los distritos y sus barrios, haciendo posible una implicación responsable de la ciudadanía en la gestión municipal”.

En idénticos términos se expresa el artículo 50 del Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid.

los vecinos en las sesiones de las juntas municipales, tanto mediante exposiciones en relación con algún punto del orden del día o mediante el turno de ruegos y preguntas sobre temas concretos de interés del distrito.<sup>48</sup>

Para concluir, ha de resaltarse el hecho de que este proceso de desconcentración de competencias en los distritos sigue abierto, y quizás lo más razonable es que siempre permanezca abierto, por la razón de que las organizaciones públicas están sujetas a un proceso continuo de adaptación a las nuevas necesidades sociales. A este fin, se ha creado mediante el Decreto del Alcalde de 10 de marzo de 2005 una comisión para el estudio de la delimitación de los distritos y barrios de la ciudad de Madrid, integrada por políticos y técnicos, a la que corresponde la función de revisar la delimitación actual de los distritos y de los actuales barrios, que servirá para conducir el futuro modelo organizativo de esta parte importante del gobierno de la ciudad. ■

---

48. Artículo 16 del Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid y 48 del Reglamento orgánico de los distritos de la ciudad de Madrid.