
Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática

Tomás FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

RESUMEN

Los distritos pueden jugar un papel fundamental dentro de la organización municipal en los actuales procesos de regeneración de la política local y de la participación ciudadana. Para ello se analizan el marco legal y las diversas opciones que cabe desarrollar en cuanto a la organización de los distritos, su sistema de elección, sus competencias y sus funciones. Se toma en cuenta el papel del legislador estatal y autonómico en esta dinámica, y la propia capacidad de autoorganización municipal.

Palabras clave: distritos; organización municipal; Ayuntamientos; participación ciudadana.

ABSTRACT

Districts can play a fundamental role within the municipal organization in the current processes of regeneration of local politics and citizen participation. This discusses the legal framework and the various options that can be developed in terms of the organization of the districts, its system of choice, its powers and duties. It takes into account the role of the State and regional legislator in this dynamic, and own municipal self-organization capacity.

Keywords: districts; municipal organization; city councils; citizen participation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO LEGAL Y CRITERIOS GENERALES: 1. Marco legal de los distritos. 2. Criterios generales y límites en la ordenación de los distritos.—III. DEMARCACIÓN.—IV. ORGANIZACIÓN DE LOS DISTRITOS: 1. Modelos básicos de organización: 1.1. Sistema dual. 1.2. Sistema triangular. 1.3. Otros sistemas. 2. La composición de la Junta de Distrito: 2.1. Relación directa entre organización y funciones. 2.2. La proporción política en la Junta de Distrito. 2.3. Elección

directa por los vecinos? 2.4. Organización interna: los barrios y otros órganos de participación, seguimiento y rendición de cuentas.—V. COMPETENCIAS: 1. Materias. 2. Funciones y órganos de los distritos: 2.1. El contenido de las competencias. 2.2. Régimen jurídico de las competencias: 2.2.1. Ejecución *versus* participación. 2.2.2. Política *versus* administración.—VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los acontecimientos que enmarcan la vida local a lo largo del periodo que ha seguido a las elecciones de mayo de 2015, han demostrado obstinadamente que en los Ayuntamientos se va a hacer y se hace política. En efecto, el mundo local es «gobierno», en el más profundo sentido de la palabra, tal y como lo reconoció la reforma normativa de 2003, y no mera «administración», como ha pretendido la LRSAL, intentando recuperar la vieja terminología¹. Es cierto que hay dinámicas auspiciadas por la troika que tienden a minimizar la política en los niveles locales, a aligerar estructuras, a disminuir electos y eventuales. Por supuesto que toda racionalización y limitación de posibles excesos es conveniente. Pero la realidad se revuelve, obstinada, y consigue mantener la política en el tablero municipal y reclamar para el mismo la calidad de verdadero «gobierno» político de la comunidad².

En este sentido, son plenamente vigentes los análisis realizados hace ya algún tiempo en los que se otorga a las realidades municipales un papel renovador de mayor alcance. Como se ha dicho, «la desafección en la clase política no se traduce en desafección en la política», y ello está dando pie a un nuevo localismo, en el sentido de repolitización de lo local, donde se incorpora con fuerza también la dinámica de la participación ciudadana³.

El tema de la articulación de los distritos en la organización municipal es un «tema testigo» de esta situación⁴. En esta ocasión, tendremos en cuenta especialmente, a título de ejemplo en movimiento, la situación del Ayuntamiento de Madrid⁵.

¹ La STC de 3 de marzo de 2016 ha significado un primer toque de atención sobre el acierto de la LRSAL, si bien, desde la óptica prevalente de la distribución de competencias en materia de régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

² Me remito a T. FONT I LLOVET, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008. Más recientemente, T. FONT I LLOVET, «Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización», de próxima publicación en el *Libro Homenaje a Santiago Muñoz Machado*, y juntamente con A. GALÁN, en *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno local-Instituto de Derecho Público, 2015.

³ G. UBASART-GONZÁLEZ, «Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 157, 2012, pp. 135-162.

⁴ Para una aproximación general al tema de los distritos debe acudir a C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Los distritos, Gobierno de proximidad*, Thomson-Civitas, 2007, así como al completo estudio, con datos empíricos, de R. L. GALINDO CALDÉS, *La organización territorial de los municipios: los distritos*, Cemci, Granada, 2014. Una visión específica para las grandes ciudades, en M. ESCOLAR, G. BADÍA y S. FREDERIC (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Prometeo Libros, 2004.

⁵ Retomo así algunas de las ideas que expuse en la conferencia «¿Qué distritos para Madrid?», que tuvo lugar en el Ayuntamiento de Madrid el 20 de octubre de 2015, dentro del Seminario *Gobierno y Derecho Local* organizado por el IDLUAM y el propio Ayuntamiento.

II. MARCO LEGAL Y CRITERIOS GENERALES

1. Marco legal de los distritos

Para establecer los criterios generales sobre el régimen de los distritos en la organización municipal es necesario fijar a grandes rasgos cuál es el marco legal al que se hallan sujetos en la actualidad⁶.

1. En la elaboración de la Constitución, la izquierda propuso que figuraran los distritos dentro de la regulación de la organización territorial, pero al final no se consiguió⁷. Lo que sí es cierto es que varios preceptos constitucionales impulsan indirectamente su posterior configuración: el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos (art. 23), los principios de desconcentración y descentralización en la Administración pública (art. 103), la participación en la elaboración de las disposiciones que afecten a los ciudadanos (art. 105).

Por otra parte, naturalmente, el art. 140, al disponer que el Gobierno y Administración de los municipios corresponde al Ayuntamiento, bajo el principio de sufragio universal, y que el alcalde es elegido por el Ayuntamiento o por los vecinos, aparece más bien como un límite a la configuración jurídica de los distritos: su regulación, legal o reglamentaria, de su organización y competencias, no puede llegar a desnaturalizar el gobierno democrático por el Ayuntamiento y el alcalde: no podría producirse un «vaciado» de competencias tal que dejase al Ayuntamiento sin capacidad de gobierno autónomo de los intereses de la población.

2. Los Estatutos de Autonomía en sus primeras formulaciones no atendieron a esta cuestión. En concreto, el Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM) no dice nada. Es sabido que en la elaboración de los Estatutos primó la lógica competencial y relacional respecto del Estado frente a la organización interna de su sistema administrativo.

3. El art. 6 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), de 15 de octubre de 1985, aprobada en el contexto del Consejo de Europa, que entra en vigor en España en 1989, bajo el epígrafe «Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales», dispone lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, *las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz*».

⁶ Por todos, A. GALÁN GALÁN, «Valoración general. La desconcentración territorial en los municipios: los distritos», en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Los distritos, Gobierno de proximidad*, op. cit.

⁷ Lo cuenta L. MARTÍN-RETORTILLO, *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión constitucional del Senado*, Akal Editores.

Se consagra así el principio de *autoorganización* como parte integrante de la autonomía local, que pronto sería recogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁸. Su proyección sobre la articulación interna de los municipios en distritos resultará evidente.

4. La legislación básica de régimen local refleja esta realidad en el art. 24 LBRL:

«1. *Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar esta*, 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.

2. *En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128 (añadido por art. 1.1 de Ley núm. 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización)*».

Como se ve, la LBRL conserva el principio de autoorganización con carácter general, pero curiosamente, lo reduce para el caso de los municipios de gran población. En efecto, el art. 128 LBRL *hace obligatoria la existencia de los distritos*, reitera como límite los principios de unidad de gobierno y de gestión del municipio —lo que se conecta con el límite del art. 140 CE antes citado—, obliga a determinar el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios que deberán gestionarse por los distritos, y fija que habrán de ser presididos por un concejal⁹.

Esta regulación es la que inspira la contenida en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM), como luego se verá. La STC 103/2013, de 25 de abril, ha considerado ajustado a la autonomía local (art. 137 CE) y a las competencias estatales (art. 149.1.18 CE) el régimen orgánico de los municipios de gran población, que incluyen la creación preceptiva de órganos de gestión desconcentrada. En concreto, señaló que «debemos rechazar que la imposición obligatoria de una organización desconcentrada vulnere la autonomía municipal», a partir del razonamiento de que «la garantía institucional de la autonomía local no comprende una potestad de autoorganización ilimitada». La escasa consistencia de la visión negativa del Tribunal, sin señalar en positivo cuales son los límites infranqueables de la potestad de autoorganización en tanto que contenido de la autonomía constitucionalmente garantizada, confirma una vez más la insuficiencia del planteamiento que el Tribunal Constitucional viene manteniendo sobre la autonomía local desde su primera sentencia de 1981.

La STC 41/2016, de 3 de marzo, primera sobre la LRSAL, sigue bebiendo en la propia jurisprudencia para aceptar la competencia del Estado para regular (art. 24 *bis*

⁸ Así, la STS de 4 de julio de 2003, reseñada en *RAP* núm. 162 (2003) y que comento en T. FONT I LLOVET, «La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa», en *Derecho privado y Constitución*, núm. 17, en Homenaje a Javier Salas, 2003, pp. 261 y ss.

⁹ El Tribunal Constitucional ha considerado que la creación preceptiva de órganos de gestión desconcentrada, dentro del régimen orgánico de los municipios de gran población, es ajustado a la autonomía local (SSTC 103/2013 y 143/2013).

1 LBRL) las organizaciones inframunicipales —las entidades municipales descentralizadas— como estructuras desconcentradas sin personalidad jurídica propia, lo que las sitúa en situación de dependencia jerárquica respecto de los órganos de gobierno municipal, sin que ello afecte tampoco a la potestad organizatoria municipal. Se abre aquí un interesante campo de análisis para llegar a descifrar desde un punto de vista de la naturaleza y régimen jurídico cuales van a ser, si es que las hay, las diferencias sustanciales entre las entidades de ámbito inferior al municipio del art. 24 *bis* LBRL y los distritos del art. 24, así como la posibilidad de que el legislador autonómico aproxime ambas figuras de gestión desconcentrada de una parte del territorio municipal.

5. El legislador autonómico está llamado, así, a ocupar un cierto papel, aunque limitado, en la regulación de los distritos, a pesar del «fuerte grado de interiorización autonómica» que la jurisprudencia constitucional ha reconocido siempre a las entidades locales no necesarias.

El art. 34.1 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid (LALM), remite al ROM la creación y regulación de órganos complementarios «para la gestión desconcentrada y el fomento de la participación ciudadana». En este sentido, los municipios de más de 20.000 habitantes y aquellos cuyas características así lo aconsejen «podrán crear órganos colegiados integrados por vecinos y miembros de la corporación con la composición y funciones que determine el ROM».

Es de notar la diferencia con las leyes de otras Comunidades Autónomas, que son más detalladas, pero que al mismo tiempo constriñen más la libertad organizativa de los municipios, como Cataluña, Andalucía, Canarias, Galicia.

En este sentido es muy ilustrativa la legislación local catalana. Los arts. 61 y ss. del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen local de Cataluña (TRLMRLC) resultan de una minuciosidad extraordinaria que aconsejan su reproducción.

«Artículo 61. Órganos territoriales de gestión desconcentrada.

1. Con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales, el pleno puede acordar la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada.

2. Para constituir estos órganos, tienen que aplicarse las reglas siguientes:

a) *Tienen que integrar concejales, representantes de vecinos y de las asociaciones ciudadanas.*

b) En relación con el número de miembros que integren el órgano, el número de concejales no puede ser superior a un tercio del total.

c) Para distribuir los lugares que corresponden a las asociaciones ciudadanas, se aplica el criterio de proporcionalidad en relación con su implantación efectiva, de acuerdo con los datos que resultan del registro establecido por el artículo 158.4.

d) *Preside el órgano el concejal en quien el alcalde o alcaldesa delegue, de acuerdo con lo que establece la letra f).*

e) *Para designar los concejales se garantiza el principio de proporcionalidad con los votos obtenidos en el territorio correspondiente en las últimas elecciones municipales.*

f) Para designar a representantes de los vecinos se aplica un procedimiento análogo al establecido por el artículo 81.3 y 81.5, y *el cargo de concejal presidente tiene que corresponder en un miembro de la lista más votada en el ámbito territorial de que se trata*».

Como puede verse, el legislador autonómico adopta un modelo muy concreto de organización de los distritos, a lo que luego nos referiremos, pero ya desde ahora se observa que queda un escaso margen para que el ROM municipal o equivalente pueda ejercer una verdadera potestad autoorganizativa que permita al Ayuntamiento optar autónomamente por modelos distintos de distritos.

Y algo parecido cabe decir en cuanto al régimen jurídico de sus funciones. Así, junto a las meramente de informe y propuesta, el ejercicio de funciones ejecutivas por los distritos se regula así en la legislación catalana (TRLMLRC):

«Artículo 64. Delegación de funciones.

1. Los órganos territoriales de participación pueden ejercer por delegación funciones deliberativas y *ejecutivas* en las materias relativas a la gestión y la utilización de los servicios y los bienes destinados a actividades sanitarias, asistenciales, culturales, deportivas y de recreo cuando su naturaleza permita la gestión desconcentrada y no afecte a los intereses generales del municipio. Puede ampliarse la delegación a otras actividades, siempre que concurren las condiciones anteriores.

2. *Con el fin de garantizar el principio de unidad de gobierno y de gestión del municipio:*

a) El ejercicio de las facultades de gestión y ejecución corresponde, en todo caso, al *concejal presidente*, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el órgano de participación.

b) Tienen que establecerse los sistemas de revisión y control de los actos y los acuerdos adoptados por los órganos de participación.

c) *Los órganos desconcentrados tienen que ejercer sus funciones de acuerdo con los programas y las directrices establecidos por el pleno.*

d) Los actos de los órganos de participación territorial pueden impugnarse ante al órgano correspondiente del ayuntamiento mediante el *recurso de alzada*».

Más adelante tendremos ocasión de detenernos en algunas cuestiones que suscita precisamente el ejercicio de las competencias por parte de los distritos.

6. Como ya se ha adelantado, hay que contar también con la legislación especial de Madrid, siguiendo en esto la tradición de la Ley especial de 1963. En efecto, la LCREM 22/2006, de 4 de julio —que no debe olvidarse es una ley estatal—, en su art. 22, reproduce casi exactamente el art. 128 LBRL previsto para las grandes ciudades:

«Artículo 22. Los Distritos

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».

En relación con el contenido del art. 128 LBRL, por una parte, este precepto olvida incluir la obligación de determinar el porcentaje de recursos presupuestarios. Ahora bien, tampoco nada prohíbe que el Ayuntamiento, mediante reglamento, así lo dispon-

ga. Esto es lo que ha sucedido mediante el art. 6 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid de 2004, que dispone destinar el 11 por 100 como mínimo del presupuesto municipal [DT 1.ª ROD de 2004: tendencia al término del mandato (2007), el 13 por 100 del presupuesto municipal, como mínimo]. Cabe indicar que en el Ayuntamiento de Barcelona se ha fijado la participación de los distritos en el 15 por 100 del presupuesto.

Por otra parte, se observa que la normativa especial de rango legal, en el caso de Madrid, ha dejado un espacio bastante amplio a la potestad organizatoria del propio Ayuntamiento, a diferencia de la regulación más minuciosa que hemos visto, por ejemplo, en la legislación local general de Cataluña¹⁰.

7. En este marco legal se mueve la autonomía organizativa del Ayuntamiento para regular los distritos, que actualmente se concreta en el Reglamento orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid aprobado por acuerdo plenario de 23 de diciembre de 2004.

2. Criterios generales y límites en la ordenación de los distritos

Los criterios generales y límites en la ordenación de los distritos que derivan del marco legal anteriormente descrito pueden sintetizarse de la siguiente manera:

A) *Obligación* de que existan distritos: el Ayuntamiento no puede suprimirlos. Ni vaciarlos de contenido hasta el punto de hacerlos irreconocibles como tales órganos de gestión desconcentrada y de participación.

Por ejemplo, no podría recentralizar todas sus competencias, o en hipótesis, vaciarlos de competencias en favor de los barrios, si decidiera reforzar estas demarcaciones con la dotación de una organización administrativa propia.

B) Los distritos deben servir a dos finalidades simultáneamente:

a) Como órganos de *gestión* desconcentrada, para mejorar la gestión de servicios y equipamientos: entran en juego, aquí, criterios de *eficiencia*.

b) Como mecanismos para impulsar y desarrollar la *participación* ciudadana en la gestión de los asuntos municipales, no solo los que atañen al territorio del distrito, sino que la participación se proyecta en la *política municipal general*.

¹⁰ Sobre el régimen especial de Madrid, y en concreto, sobre los distritos, *vid.* C. PRIETO ROMERO, «La Administración pública del Ayuntamiento de Madrid», en A. TRONCOSO REIGADA (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Thomson-Aranzadi, 2006; *id.*, «Los distritos, proyecto de gestión desconcentrada», en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Los distritos, Gobierno de proximidad*, Thomson-Civitas, 2007; L. BRIZUELA CASTILLO, «La organización de los distritos de Madrid», en C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Los distritos, Gobierno de proximidad, op. cit.*; L. MORELL OCAÑA, *Madrid: Comentarios al articulado de la Ley de Régimen Especial de Capitalidad*, Thomson-Civitas, 2007; C. PRIETO ROMERO, «La organización política y administrativa», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO, *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Bosch, 2006; J. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado*, Iustel, 2007.

C) Las anteriores finalidades condicionan tanto la *organización* como las *competencias* de los distritos:

a) Los distritos deben tener el tipo y volumen de competencias o funciones que sean los óptimos por razones de eficiencia y mejora de la gestión. Esto se traduce especialmente en aquellos servicios no afectados por economías de escala.

b) No existe un *principio de subsidiariedad* en favor del distrito del tipo «todas las competencias pertenecen al distrito salvo que por razones de incapacidad de gestión o de eficiencia deban atribuirse a los órganos centrales del municipio».

c) El principio legal de *unidad de gobierno y de gestión* puede fundamentar que los órganos municipales centrales retengan facultades de revisión, supervisión y control de la gestión encomendada a los distritos. No cabe hablar, por ahora, de un principio de «autonomía» de los distritos que se pueda invocar frente a decisiones municipales que en hipótesis la vulnerasen.

d) Otro principio es el de *solidaridad territorial* —como se expresa en la Carta Municipal de Barcelona—, o solidaridad interdistrital, que también justifica facultades de coordinación en los órganos centrales.

e) No obstante, los principios constitucionales de *participación* y de *descentralización* y *desconcentración* pueden favorecer una interpretación de las anteriores normas y criterios legales favorable a soluciones más fortalecedoras de los distritos.

f) La organización de los distritos, en el caso de la ciudad de Madrid, solo está condicionada legalmente por el criterio de que sean *presididos por un concejal*. Luego, la capacidad de decisión del Ayuntamiento es muy amplia en cuanto a la determinación de los órganos de los distritos.

g) No hay una obligación legal de establecer una *regulación uniforme* para todos los distritos. Cabe la posibilidad de ponderar en qué medida debe mantenerse la uniformidad o cabe introducir algún elemento de diferenciación o de asimetría, ya sea en la organización ya sea, sobre todo, en las competencias¹¹: recuérdese que el art. 24 LBRL indica que la creación de los distritos se hará «con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, *atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal*». Sobre la uniformidad podemos volver más adelante.

III. DEMARCACIÓN

El número y la delimitación territorial y la denominación de los distritos pueden ser fijados y alterados libremente por el propio Ayuntamiento.

Ello es de ver en el art. 11.1.c) LCREM, que incluye entre las atribuciones del Pleno «La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica», especificando que tendrán en todo caso naturaleza orgánica «La división de la ciudad en distritos y la determinación y regulación de sus órganos, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta

¹¹ R. L. GALINDO CALDÉS, *La organización territorial de los municipios: los distritos*, Cemci, 2014, p. 350.

de Gobierno para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva».

De acuerdo con esta cobertura legal, así se hace en el art. 2 ROD. En su primer párrafo enumera nominalmente la lista de distritos, y a continuación dispone:

«2. Corresponde al Pleno del Ayuntamiento, por medio de la modificación del presente Reglamento Orgánico, alterar la división del término municipal en Distritos, en cuanto a su número y denominación.

3. Corresponde al Pleno del Ayuntamiento acordar la modificación de los límites territoriales de los Distritos, así como la división de estos en barrios. Los actuales barrios figuran enumerados en el anexo a este Reglamento».

La dimensión territorial y poblacional de los distritos debe estar en consonancia con las funciones que se les asignen, con la existencia de una masa crítica adecuada. En el caso de Madrid, en la actualidad se observan grandes diferencias: hay distritos alrededor de los 240.000 o 250.000 habitantes (La Latina, Puente de Vallecas) y otros alrededor de los 40.000 o 50.000 (Barajas, Vicálvaro).

Ante esta circunstancia, surge la pregunta: ¿dentro de los distritos de mayor dimensión, podría darse una dinámica de «segregación» o multiplicación interna de distritos, en virtud de afinidades de barrios, para fortalecer la identidad propia de determinados barrios? ¿O la tentación de adecuar su delimitación a intereses estrictamente electorales? Ninguna de ambas situaciones sería descartable en la medida que los distritos adquirieran un mayor protagonismo político y competencial, así como una mayor base democrática.

En mi opinión, hay que ser muy prudentes en la alteración de una determinada organización territorial. Marcar líneas en un mapa —fronteras— es una operación muy delicada y que requiere estudios muy serios y consensos muy amplios: los posibles sentimientos de pertenencia deben conjugarse con la eficacia de la organización pública para satisfacer los intereses colectivos.

Otra cosa distinta es, en su caso, reforzar la articulación interna de los distritos otorgando un mayor protagonismo a los barrios. Luego volveré sobre esto.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS DISTRITOS

1. Modelos básicos de organización

Los estudios comparados entre los Ayuntamientos españoles, en relación con los distritos —hay distritos en más de 50 municipios—, y no digamos ya en Europa, pone de manifiesto la coexistencia de varios modelos u opciones organizativas, en función de diversas variables, como la estructura, la composición y la representatividad¹².

¹² Vid. ampliamente GALINDO, *La organización territorial...*, op. cit., p. 343; C. PRIETO ROMERO y A. GALÁN GALÁN (dirs.), *Los distritos, Gobierno de proximidad*, Thomson-Civitas, 2007, in totum.

A riesgo de simplificar, los modelos más extendidos responden a los siguientes esquemas.

1.1. Sistema dual

La mayoría de ciudades españolas, entre ellas Madrid, Valencia, Málaga, Córdoba, etc., adoptan un sistema básicamente «dual» articulado alrededor de dos órganos:

a) Un *concejal-presidente*, nombrado y separado libremente por el alcalde: con funciones ejecutivas delegadas por el alcalde o la Junta de Gobierno.

b) Un *órgano colegiado, Junta de Distrito*, con miembros concejales y/o vecinos, con funciones de participación y, en su caso, otras delegadas o desconcentradas por los órganos centrales.

Según este modelo, «los órganos de los distritos son la Junta Municipal del Distrito, el concejal-presidente, así como el gerente y el Consejo Territorial de Distrito. La Junta es el órgano colegiado de representación político-vecinal y está formada por vocales (concejales o vecinos) designados por los partidos políticos, *en proporción a la representación de los grupos presentes en el Pleno municipal* y garantizando la presencia de todos ellos. La preside el concejal-presidente, nombrado de forma discrecional por el alcalde, que también es el jefe administrativo del distrito y por tanto supervisa la actividad del gerente, que tiene, entre otras funciones, la dirección, planificación y coordinación de los servicios administrativos del Distrito»¹³.

1.2. Sistema triangular

Otro modelo es el que podemos denominar sistema «triangular» o «modelo Barcelona». Dos de los elementos singulares de la organización de los distritos en Barcelona son la separación orgánica entre funciones deliberantes y ejecutivas y la existencia *de tres órganos*. Las funciones deliberantes se adscriben al presidente del Distrito y al Consejo de Distrito, mientras que las ejecutivas residen fundamentalmente en el concejal de Distrito, con lo que se hace efectiva la separación entre gestión y participación en la organización de los distritos.

a) *El Consejo de Distrito* (Junta) está formado por un número variable de consejeros «vecinos» en función de la población del distrito¹⁴ y el presidente, además del concejal de Distrito y de los concejales adscritos, ambos sin voto. Los grupos municipales

¹³ R. GALINDO, texto inédito.

¹⁴ En las Normas se establecía un número de 15 consejeros por distrito, aunque en 2007 se aprobó una modificación que introduce un número variable en función de la población del distrito: 15 (hasta 90.000 residentes), 17 (90.000-140.000 residentes), 19 (140.000-190.000 residentes), 21 (190.000-240.000 residentes) o 23 (más de 240.000 residentes).

proponen a los consejeros «vecinos», en función de los resultados electorales municipales en el ámbito del distrito. Entre sus competencias más relevantes está emitir informe preceptivo previo a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística que afecten al distrito, del Programa de Actuación Municipal y del presupuesto municipal, aunque no dispone de funciones resolutorias.

b) El presidente del Distrito es elegido por los consejeros de distrito entre los concejales del Ayuntamiento, sin que necesariamente deba pertenecer a la mayoría de gobierno existente en el Ayuntamiento. Desempeña sus funciones en calidad tanto de órgano de gobierno del distrito como de presidente del Consejo. En el fondo, se traslada ahí el modelo de «parlamentarización» municipal que puede contar con presidente *ad hoc* del órgano «legislativo».

c) El concejal de Distrito, nombrado libremente por el alcalde, que actúa por delegación del alcalde, es el máximo responsable de la administración municipal en el distrito. Tiene atribuidas tres tipos de funciones principalmente: las que suponen una traslación de funciones de la Alcaldía al ámbito del Distrito (dirección de la administración y del personal del distrito, inspección de servicios y obras, etc.), la gestión económica de la administración ejecutiva (disponer gastos, ordenar pagos y rendir cuentas) y las «funciones derivadas de la condición de órgano unipersonal administrativo para dictar los actos administrativos y resolutorios que ponen fin a los procedimientos que tramita la administración en el ámbito del Distrito en ejercicio de las competencias delegadas o transferidas a los distintos ámbitos territoriales [...] potestad sancionadora, otorgamiento de autorizaciones y licencias, disciplina urbanística, etc.»¹⁵.

En este modelo incluso se ha planteado si el presidente del órgano colegiado —consejo o junta— podría *no ser concejal*, sino vecino, para separar aún más la función representativa de la ejecutiva. ¿Cabría traspararlo al caso de Madrid? A primera vista parece que jugaría el límite legal del art. 22.2 LCREM, según el cual el distrito es presidido por un concejal.

En todo caso, se observa una fuerte diferencia entre ambos modelos en el tratamiento de la representatividad en la composición del órgano colegiado, lo que trataremos enseguida.

1.3. Otros sistemas

Existen, en fin, otras variables en las que la Junta de Distrito reúne tanto vocales designados por los partidos como vecinos representantes de entidades, e incluso mezcla la presencia de concejales.

¹⁵ J. CASES I PALLARES, «La organización municipal en el régimen especial de la Carta Municipal de Barcelona», en A. BETANCOR (dir.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, pp. 116-117; *vid.* también M. MALLO GÓMEZ, «Organització territorial: els districtes», en T. FONT I LLOVET y R. JIMÉNEZ ASENSIO (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis*, Fundació Pi i Sunyer-Marçal Pons, 2007, pp. 175 y ss. Asimismo, R. GALINDO, Texto inédito, *op. cit.*

2. La composición de la Junta de Distrito

Como se ha dicho, la composición de la Junta de Distrito plantea varias cuestiones, que se analizan a continuación.

2.1. *Relación directa entre organización y funciones*

Los estudios realizados en todos los municipios españoles ponen de manifiesto una relación directa importante: a mayor representación política, se han asignado a los distritos mayores atribuciones y competencias; a mayor representación vecinal o asociativa, se reconocen menores atribuciones ejecutivas frente a las funciones de participación. Se ha dicho que se produce una «trivialización» de la relevancia de los distritos cuanto mayor peso tienen los representantes de entidades y asociaciones¹⁶.

Esta situación derivaría de la presunta falta de legitimidad de los representantes de intereses sectoriales para la gestión de los intereses generales. Una alternativa sería acompañar la Junta de Distrito con otro órgano colegiado distinto: por ejemplo, en Madrid, el Consejo Territorial de Distrito. A partir de ahí surgirá el tema de las relaciones entre uno y otro órgano.

La duda es si en la hipótesis de una dinámica más favorable a la representación de carácter asociativo en la Junta, cabría revertir esa tendencia, esto es, sin perder funciones de gestión.

En fin, otra cosa a tener en cuenta es que los partidos, a la hora de proponer sus representantes en los distritos, decidan reforzar el aspecto participativo mediante la celebración de *elecciones primarias*. Más aún, podría plantearse la posibilidad de que el Ayuntamiento, a través del ROD, estableciera con carácter general la necesidad de celebrar elecciones primarias para acceder a la representación en el distrito.

2.2. *La proporción política en la Junta de Distrito*

Como ya se ha visto al exponer los modelos básicos de organización, una cuestión central es la determinación de la proporción política que debe darse en la Junta de Distrito, según dos opciones:

- a) Que la Junta de Distrito sea reflejo de *la composición del pleno municipal*.
- b) Que la composición de la Junta lo sea en proporción a los *resultados de las elecciones municipales en el distrito*.

La primera opción (Madrid, Valencia, Las Palmas de Gran Canaria, etc.) tal vez indica más la idea de que *la Junta es la representante del Ayuntamiento en el distrito*. La

¹⁶ R. GALINDO, *La organización territorial...*, op. cit., p. 348.

segunda opción (Barcelona, Bilbao, Murcia, Cartagena), indica más que la *Junta es la representante del distrito en el Ayuntamiento*, es decir, en el conjunto de la organización municipal.

La primera opción se sustenta más en una idea de *delegación o desconcentración* de funciones del Ayuntamiento en los distritos, como si estos fueran una organización *periférica* de la Administración general municipal. La segunda opción sustenta más la idea de una *descentralización*, en la medida que se reconocería a los distritos una posible «legitimidad» propia, distinta de la del Ayuntamiento.

Aunque esta alusión a las figuras de desconcentración y descentralización pueda parecer algo imprecisa o equívoca —pueden tenerse por tecnicismos—, precisamente aquí se observaría una cierta diferencia. La STC de 3 de marzo de 2016 sobre la LRSAL incide en ello al analizar el papel de la subjetividad —en este caso, de las entidades municipales descentralizadas— pero lo hace para relativizar la distinción, al concluir que «la personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores» respecto a otro tipo de solución.

En el caso de Barcelona apenas se observaron en el pasado escasas disfunciones por el hecho de que la mayoría de la Junta de Distrito no se correspondiera con la del Pleno del Ayuntamiento: el Pleno no es renuente a desconcentrar por el hecho de que haya algunas Juntas de Distrito que no se corresponden con su mayoría. En la práctica, las competencias resolutorias de gestión más relevantes son las que se hacen por delegación del alcalde en favor del concejal-presidente o concejal de distrito.

De todos modos, se trata de una cuestión que está regulada en los respectivos reglamentos orgánicos municipales de distritos, y por tanto está a disposición del Ayuntamiento adoptar una u otra fórmula, con los límites ya vistos en la legislación local en el caso de Cataluña.

Pero lo cierto es que en la actualidad no está consolidada todavía una concepción fuerte del distrito como organización «propia» del territorio y de la comunidad vecinal. El distrito es más bien una demarcación territorial en la que se proyecta la actuación municipal por medio de órganos delegados del Ayuntamiento.

Salvando todas las distancias, el modelo actual de los distritos se asemeja a la originaria *naturaleza dual* de la organización de las *provincias* en el primer siglo XIX español: en cada provincia la diputación provincial era representativa de los intereses del territorio, pero era presidida por el jefe político, luego el gobernador civil, como órgano de la Administración del Estado en el territorio.

La historia nos ha enseñado que a lo largo del tiempo se han ido diferenciando ambos aspectos de la organización provincial hasta llegar al sistema actual donde no hay ninguna conexión entre la organización provincial como ente local —la diputación— y como demarcación de la Administración periférica del Estado —la subdelegación del gobierno—.

Si se adoptara la vía de un mayor reconocimiento de la composición política propia de cada distrito, además se podría plantear la extensión del modelo Barcelona, de un presidente del órgano colegiado distinto del concejal de distrito, que fuera fruto de la mayoría propia del distrito. Incluso que el presidente de la Junta pudiera ser un vecino no concejal, mientras que subsistiría un concejal de distrito, nombrado por el alcalde, distinto de aquel.

La primera posibilidad está a disposición del ROD en el caso de Madrid. En cambio, para la segunda posibilidad, debería interpretarse que la exigencia legal de que el distrito sea presidido por un concejal se refiere no a su órgano colegiado, que es solo una parte del distrito, sino al conjunto de su organización, la estructura global del distrito.

Sé perfectamente que opciones de este tipo no son sencillas y afectan directamente a la posición de las mayorías o minorías de gobierno y a las que efectivamente se den en el pleno del Ayuntamiento, que es a quien corresponde regular estos aspectos. Se trata, en definitiva, de ponderar dialécticas tales como la que corre entre democracia y poder.

2.3. *¿Elección directa por los vecinos?*

En un contexto dinámico hacia el fortalecimiento de los distritos, cabe plantearse la posibilidad —e incluso la conveniencia— de que los miembros de la Junta de Distrito sean elegidos directamente por los ciudadanos mediante *sufragio universal*.

Entonces sí que se daría ya el presupuesto para ir, en su caso, hacia una verdadera *descentralización* municipal, que probablemente haría repensar el sistema de atribución de las competencias a los distritos por vía de delegación, para requerirse una atribución de competencias como propias.

a) En cuanto a la *conveniencia* de introducir esta dinámica, hay que valorar la mayor legitimación democrática de los distritos, en función de las competencias efectivas que se les reconozcan. Esta posibilidad es habitual en Europa, aun con variantes. En París, dos tercios de los vocales son de elección directa y el resto son concejales; en Italia, a partir de la experiencia inicial de Bolonia, se prevé elección directa de todos los vocales, e incluso en algún municipio español, como Egea de los Caballeros. Y en otros municipios se prevén los alcaldes de barrio elegidos directamente, como en Zaragoza.

Las Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de Participación Ciudadana de Barcelona de 1986 preveían la elección directa de los consejeros, pero posponiendo su efectividad a cuando la ley lo hiciese posible, reflejando el consenso que esta propuesta había tenido siempre entre los grupos municipales.

En la tramitación de la Ley de Modernización del Gobierno local de 2003, que establece el carácter obligatorio de los distritos para los municipios de gran población, IU-ICV presentaron enmiendas —las núms. 6, 7 y 21— en este sentido, proponiendo también la reforma de la LOREG.

En cualquier caso, opciones de este tipo requieren un cierto *gradualismo* en su concepción, aceptación y ejecución. Eventualmente, podría plantearse primero que la composición de la Junta reflejase el resultado electoral en el distrito —y no la composición del Ayuntamiento— y solo posteriormente pensar en la posible elección directa de la Junta.

b) En efecto, en cuanto a la *posibilidad legal* de introducir la elección directa de los distritos, se ha planteado en términos de si la regulación forma parte del *régimen electoral general*. Las posiciones al respecto son diversas y es difícil hallar una conclusión terminante:

i) Varios autores entienden que la materia *sí se encuadra en el régimen electoral general*, y entonces sería competencia del Estado mediante Ley Orgánica¹⁷, basándose en que se trata de un «órgano de gobierno municipal» (ello, según la Carta Municipal de Barcelona), y de acuerdo con la STC 38/1983, de 16 de mayo, «la reserva a Ley Orgánica del art. 81 CE se refiere tanto a las elecciones a las Cortes generales que tienen sus líneas generales en los arts. 67 a 70 CE, como a las elecciones que las tienen en el art. 140 CE, relativo a la elección de los concejales y del alcalde».

ii) Otros autores entienden que la materia *no se encuadra en régimen electoral general* (FONT¹⁸, VELASCO¹⁹) y ello por varios motivos:

— Según la STC citada, la reserva de ley orgánica solo alcanzaría a las elecciones a concejales y a la elección del alcalde, que son las que tienen base en el art. 140 CE. Pero para nada habla de elecciones a otras organizaciones locales²⁰.

¹⁷ Vid. J. CASES, R. JIMÉNEZ ASENSIO y M. MALLO, ya citados.

¹⁸ T. FONT, «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», *Anuario del Gobierno Local*, 2004.

¹⁹ F. VELASCO CABALLERO, «El gobierno local de Madrid», mecanogr., Instituto de Derecho Local UAM, p. 20.

²⁰ La STC 8/2012, de 18 de abril, resume la doctrina de su anterior STC 38/1983: «2. Como recuerda el Abogado de la Generalitat de Cataluña, la incardinación de la regulación del sistema electoral local en la materia “régimen electoral general” o “régimen local” fue, inicialmente, una cuestión objeto de debate doctrinal. No obstante, este Tribunal tuvo ya ocasión de pronunciarse sobre ella en su Sentencia 38/1983, de 16 de mayo, en la que afirmamos que no cabe equiparar las expresiones “régimen electoral general” y “elecciones generales” de tal forma que las elecciones locales quedaran integradas en la materia régimen local y, por tanto, remitidas al juego de la legislación básica estatal más la legislación autonómica de desarrollo *ex art.* 149.1.18 CE (FJ 2). El Tribunal señaló que el art. 140 CE reserva la regulación de las elecciones locales a la ley y que esta ley ha de ser una ley orgánica tanto por la exigencia derivada del art. 23.1 CE como por la derivada del art. 81.1 CE (STC 38/1983, FJ 2). En definitiva, “es, cabalmente, el art. 140 en relación con el 81.1 el que hace legítimo un sistema en que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales” (STC 38/1983, FJ 2) y que tenga carácter orgánico (STC 38/1983, FJ 3). En definitiva, “el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la CE” (STC 38/1983, FJ 3), salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o, por remisión de esta, en los Estatutos de Autonomía (elecciones de Senadores por las Comunidades Autónomas; elecciones autonómicas; elecciones vascas relativas a las Juntas Generales y Diputaciones forales) (STC 33/1983, FJ 3). Se reserva, pues, a ley orgánica «el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales, como de las elecciones que las tienen en el artículo 140” (STC 38/1983, FJ 2). Ninguna duda cabe, pues, de que,

— Desde el punto de vista de distribución de competencias, hay que poner atención a la consideración de la posible materia «régimen electoral de los entes locales», tal como figura en el art. 160.3 EAC, como competencia exclusiva autonómica, exceptuándose a los entes locales constitucionalmente garantizados: así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas han regulado por ley las elecciones a las comarcas y de las veguerías. Algo parecido podría aplicarse a los distritos, que ni siquiera alcanzarían la categoría de «entes locales».

— También desde el punto de vista de distribución de competencias, la materia elecciones de los consejos de distrito puede calificarse de «organización municipal», y por ello puede ser «régimen local» según el régimen del art. 149.1.18 CE (bases + desarrollo). Una prueba es que la LBRL regula algo de la organización de los distritos: su presidencia por un concejal. Si la ley básica no regula los demás aspectos, puede ser objeto de regulación por las Comunidades Autónomas con competencia en materia de régimen local.

— Aún más, en el marco de la legislación autonómica, puede ser regulado por el propio Ayuntamiento, en virtud de su capacidad de *autoorganización*. En el caso de Barcelona, la Ley autonómica de la Carta Municipal ha remitido expresamente al reglamento orgánico municipal la regulación de la composición del *consejo y la elección de sus miembros* (art. 23.1).

— El caso de Madrid es un supuesto especial, porque la LCREM es una ley estatal. Pero en todo caso, *remite al pleno del Ayuntamiento*, mediante RO, la regulación, cierto que de manera más genérica, *de los órganos* de los distritos. ¿Podría la Comunidad Autónoma interponerse, en esta materia, entre la LCREM y el reglamento orgánico municipal? En este sentido, el art. 34 de la Ley 2/2003, de Administración Local de la Comunidad de Madrid establece:

«Otros órganos complementarios. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de esta Ley, *corresponde a los Reglamentos orgánicos municipales* la creación y regulación de los órganos municipales complementarios. 2. Para la gestión desconcentrada y

conforme a nuestra doctrina constitucional, la regulación de las elecciones locales cae dentro de la materia «régimen electoral general» y está reservada a ley orgánica de acuerdo con los artículos 81.1, 140 y 23.1 CE. Por otra parte, hay que tener presente que son normas electorales aquellas que fijan las reglas y establecen los procedimientos mediante los cuales cabe dilucidar la provisión de los órganos y cargos representativos, o, tal y como afirmamos en la STC 72/1984, de 14 de julio, aquellas relativas a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial (FJ 4). A estos efectos, es indiferente que la elección sea de primer grado o de segundo grado, por lo que resulta adecuada la regulación en la Ley Orgánica del régimen electoral general no solo de los procedimientos de elección directa del alcalde por los vecinos, sino también de su elección por los concejales. A lo que hay que añadir que, además, la regulación de los sistemas de elección del alcalde en el marco abierto del art. 140 CE, que únicamente dispone que los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos, es también desarrollo directo del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE puesto que configura y delimita el derecho de participación política de los vecinos respecto a este tipo de cargos representativos, así como del art. 23.2 CE al regular aspectos centrales del acceso al cargo de alcalde y las condiciones para su remoción, por lo que la reserva de ley orgánica se impone también *ex art.* 81.1 CE por este segundo motivo».

el fomento de la participación ciudadana, los Municipios de más de 20.000 habitantes y aquellos cuyas características así lo aconsejen podrán crear órganos colegiados integrados por vecinos y miembros de la Corporación *con la composición y funciones que el Reglamento Orgánico determine*. 3. La atribución a dichos órganos de funciones ejecutivas no impedirá el control jurídico y político por el Pleno de la Corporación».

Es decir, que la legislación autonómica también se remite al RO municipal. En definitiva, entiendo que, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, este tendría competencia para decidir, o no, la introducción de una posible *elección directa* de las Juntas de Distrito. Otra cosa es que en los aspectos materiales del ejercicio del derecho de sufragio y sus garantías, sea aplicable la LOREG.

Ahora bien, dicho lo anterior, debe destacarse que naturalmente hay que ponderar cuidadosamente los efectos que tendría la introducción de una fórmula de elección directa de los distritos.

— En primer lugar, los efectos *sobre la gobernanza del distrito*: así, la relación que correría entre un consejo de distrito de legitimación democrática directa y el presidente del distrito, que debe ser un concejal por disposición legal, y que puede obedecer a una mayoría distinta a la de la Junta de Distrito. La atribución a la Junta de funciones «parlamentarias» de control del ejecutivo del Distrito [art. 22.1.a) ROD] no se contradicen con esta eventualidad.

— En segundo lugar, efectos *sobre la gobernanza del Ayuntamiento*, aspecto aún más delicado: por ejemplo, si la Junta de Distrito tiene atribuidas funciones de iniciativa, propuesta necesaria, o informe vinculante respecto de procedimientos que deben resolver los órganos centrales del municipio, pueden plantearse situaciones de bloqueo mediante la simple inactividad del distrito.

La posibilidad de que los distritos puedan actuar como un contrapoder frente al Ayuntamiento debe sopesarse con las ventajas de legitimación democrática que aporta la elección directa.

Además, no es ajeno a todo esto la ya imprescindible *reforma general del sistema electoral de los municipios* y de la forma de gobierno municipal, a plantear no en términos de la lógica de los «partidos» —como la propuesta del PP antes de las últimas elecciones locales—, sino en términos de «legitimidad democrática, calidad de la política y estabilidad de gobierno»²¹. Y ahí pueden tener un papel los *distritos*, al menos para contemplarlos como circunscripción electoral municipal —lo que contribuiría a reforzar su propia personalidad—, sin perjuicio de otras posibilidades.

La evolución de los distritos hacia una elección directa conllevaría a la postre el reconocimiento de competencias propias por desconcentración y no solo delegadas. Posiblemente entonces se iría hacia un régimen que se ha denominado de «desconcentración

²¹ T. FONT I LLOVET, «Los retos actuales del gobierno local», en *Libro Homenaje a Santiago Muñoz Machado*, de próxima publicación; y con A. GALÁN, «Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización», en *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 11 y ss.

electiva»²², y hacia el más pleno *reconocimiento de los distritos casi como los Ayuntamientos de proximidad*. El siguiente paso sería ya incorporar con mayor significado el concepto de verdadera *descentralización*, con reconocimiento de competencias *propias* de los distritos.

2.4. *Organización interna: los barrios y otros órganos de participación, seguimiento y rendición de cuentas*

En cuanto a la organización administrativa interna de los distritos, baste señalar ahora que se abre un amplio campo por el que discurrir.

En este punto es donde puede concretarse la *diversificación* frente a soluciones uniformistas. Para ello debe tenerse en cuenta la realidad del asentamiento poblacional, características propias, articulación del movimiento vecinal y asociativo, etc., y ofrecer alternativas, singularmente, a través de órganos de participación vecinal de cada barrio.

El instrumento a utilizar para ello entra dentro de la plena autonomía organizativa del Ayuntamiento, que puede establecer una regulación orgánica municipal básica, pero seguramente aquí está abierto el campo a la decisión propia de cada distrito, a través de la aprobación de un *reglamento del distrito*.

En el caso de Barcelona está reconocida expresamente la potestad normativa de los distritos, los cuales efectivamente han aprobado sus respectivos reglamentos de organización y funcionamiento, y han previsto consejos consultivos, sectoriales, etcétera.

En todo caso, hay que ponderar y coordinar cuidadosamente las políticas y las normas de organización de los distritos con las normas de *participación ciudadana*. En este punto no sobra una llamada a la prudencia y a poner atención al riesgo de dispersión de los canales participativos, de confusión entre los distintos instrumentos —por ejemplo, el papel del Consejo Territorial—, cuestiones que pueden producir un ya conocido efecto de saturación de los instrumentos de participación.

V. COMPETENCIAS

Las diversas soluciones organizativas de los distritos van íntimamente ligadas al tema de sus competencias, y en las distintas experiencias comparadas se dan varios modelos distintos²³.

Como cuestión previa, hay que traer de nuevo aquí, en sede de competencias, la dialéctica entre uniformidad y diversidad, o lo que es lo mismo, pensar en no descartar

²² R. GALINDO, *La organización territorial...*, *op. cit.*, p. 352, basándose en G. MARCOU, referido a los distritos de París, «Les réformes possibles: de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération», *Pouvoirs*, 110 (2004).

²³ Por todos, A. GALÁN GALÁN, «Valoración general. La desconcentración territorial...», *op. cit.*, pp. 135 y ss.; R. GALINDO, *La organización territorial...*, *op. cit.*, pp. 225 y ss.

de entrada una *asimetría* en la atribución de competencias a los diferentes distritos de un mismo municipio. La diversidad competencial no es un mal en sí mismo, sino al contrario, manifestación del principio de *adecuación*, y la diferencia no es, por sí sola, ni privilegio ni prerrogativa. La propia LBRL establece distintos niveles de servicios obligatorios según franjas de población, sin que ello sea obstáculo para entender que se garantiza «un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino»²⁴.

No hay criterio legal que imponga una solución uniforme. Hay que ponderarlo cuidadosamente, materia por materia y función por función, con atención a las realidades territoriales existentes y a su evolución previsible: hechos diferenciales propios, —población, extensión— realidades sociales distintas, madurez del movimiento vecinal, capacidad de gestión de las estructuras públicas, o de las entidad sociales para llevar a cabo gestión cívica de equipamientos, posibilidades de colaboración público-privado en cada distrito, etc. Incluso la propia *voluntad del distrito* expresada a través de mecanismos participativos.

1. Materias

El campo de actuación de los distritos viene delimitado inicialmente en el art. 3 ROD, a partir del concepto de «materias de interés distrital» o vecinal.

La realidad es que el precepto resulta algo confuso, puesto que se combinan materias «sectoriales» —movilidad y transportes, salud, consumo y comercio, servicios sociales, etc.— con materias «funcionales» —licencias y autorizaciones, sanciones administrativas, recursos administrativos, etc., es decir, potestades administrativas—. Al margen de esta dificultad, cabe plantear algunas cuestiones.

En primer lugar, podemos preguntarnos si hay *nuevas materias* además de las incluidas en el precepto que tengan un claro «interés distrital» o vecinal.

Al respecto, creo que reúnen este interés la misma participación ciudadana, en tanto que objeto de gestión, la transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa como de derecho de acceso, los protocolos de buen gobierno, etc. Y cuando se habla de derecho de acceso a la información pública, me refiero no solo de los vocales de la Junta «vecinos», sino de todos los vecinos del distrito. Desde luego hay espacio para el desarrollo local, y distrital, de la Ley 19/2013, de Transparencia²⁵.

En segundo lugar, en relación con el *valor jurídico* de este listado de materias, hay que decir que obliga al Ayuntamiento a no desconocerlo, es decir, que en toda regula-

²⁴ STC 214/1989, recordada en la STC 41/2016, de 3 de marzo, «LRSAL». No entro ahora en la consideración de que los servicios mínimos no deben ser necesariamente un criterio competencial.

²⁵ T. FONT, «Transparència i bon govern en les administracions locals», en A. CERRILLO y J. PONCE, *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya*, UOC, 2015; F. TOSCANO, «La regulación local de la transparencia», *Anuario de Derecho Municipal*, 2014.

ción o decisión que adopte en estos campos de intervención, debe tomar en consideración la posición de los distritos. Pero es difícil asegurar que garantiza un contenido competencial a los distritos.

Aquí entran en juego, entonces, los principios constitucionales antes citados de participación, desconcentración y descentralización, que han de permitir una interpretación del ordenamiento interno municipal favorable al incremento competencial de los distritos.

Lo que ocurre es que ello tiene una difícil protección jurídica: los distritos no están legitimados para recurrir contra la decisión municipal de no descentralizar —en puridad desconcentrar— o de no atribuirles mayores competencias. Pero sí lo estaría, posiblemente, una entidad vecinal representada en el distrito²⁶.

¿Cabría ser más preciso y detallado en el listado de materias distritales? La verdad es que la delimitación concreta es algo muy casuístico. Por ahora es de aplicación, en el caso de Madrid, el Acuerdo de la Junta de Gobierno 2013/26. En cuanto a la tipología de competencias, las hay de muy diversa naturaleza: normativas, de consultas y propuesta, de suministro de información, de fomento de la participación ciudadana y el asociacionismo, de planificación y programación, o de participación en las mismas, de gestión de servicios, resolutorias, de supervisión y control, etc.²⁷. Me limitaré a efectuar algunas consideraciones generales sobre qué tipo de competencias puede encajar mejor en los distritos y en favor de qué órgano pueden ser atribuidas.

2. Funciones y órganos de los distritos

2.1. *El contenido de las competencias*

En relación con el tipo de *competencias* —me refiero ahora a las ejecutivas, no a las funciones de participación— no hay duda que los distritos son adecuados para la *prestación de servicios* a las personas, económicos y sociales, gestión de equipamientos de proximidad, obras públicas y vialidad, etc. Lógicamente, aquí tiene que tenerse en cuenta el criterio de la economía de escala, en el que la dimensión poblacional o la extensión territorial, según los casos, pueden ser factores determinantes en la asignación competencial. En cualquier caso, en estos ámbitos cabe incluir todo lo relativo a la contratación y gestión de equipamientos, obras, subvenciones, etc. Asimismo la competencia del distrito puede incluir cierta potestad *reglamentaria* de los equipamientos o servicios públicos, las bases de las subvenciones, etc. De nuevo surge en este momento el tema de la distribución de papeles entre la Junta —formular los criterios generales— y la organización ejecutiva —aplicar los criterios—.

²⁶ En general, *vid.* el completo libro de A. PEÑALVER I CABRÉ, *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo. Legitimación y limitaciones económicas*, Thomson-Aranzadi, 2016.

²⁷ GALINDO, *La organización territorial*, *op. cit.*, p. 237.

En relación con este tipo de funciones, los criterios para su asignación a los distritos deben girar en torno a los principios de eficacia y eficiencia y de proximidad.

En cambio, más matizada debe ser la posición en relación con la atribución a los distritos de potestades *de intervención y control*: licencias, sanciones, etc., que impliquen el ejercicio de autoridad. Es habitual el reconocimiento a los distritos de este tipo de funciones. Pero en ocasiones se ha cuestionado la oportunidad de una atribución generalizada a los distritos de este tipo de funciones de disciplina municipal²⁸. Y lo cierto es que las experiencias son diversas y no siempre han resultado positivas.

En efecto, frente al principio de proximidad, hace algún tiempo se viene hablando de un principio de *lejanía*, formulado a la vista de los graves casos de indisciplina urbanística acaecidos en muchos Ayuntamientos durante los últimos años —ligados o no a casos de corrupción— que entre otras cuestiones han puesto de manifiesto que la debilidad de los aparatos municipales no es un fenómeno residual exclusivo de los pequeños municipios.

En este sentido, hay que calibrar cuidadosamente la *fortaleza* de los distritos y de sus estructuras, su capacidad de protección frente a presiones de intereses particulares, la concurrencia de mecanismos de transparencia y control suficientes que coadyuven al correcto ejercicio de potestades de autoridad.

2.2. Régimen jurídico de las competencias

En el caso de Madrid, en el momento actual todas las competencias *resolutorias* son *delegadas*, ya sea en el concejal-presidente o en el gerente. Las competencias que cabe calificar como «propias» que puede tener la Junta son de mera participación o propuesta, lo que jurídicamente se traduce en que se trata de actos de trámite.

Pues bien, al conectar la organización de los distritos y la distribución de sus competencias, surgen dos ejes de reflexión:

2.2.1. Ejecución *versus* participación

En primer lugar, se plantea la dicotomía entre funciones *ejecutivas* por un lado, frente a funciones *representativas* y de *participación*. En realidad, ello se traduce orgánicamente en la dialéctica entre concejal de distrito y gerente, por un lado, *versus* la Junta de Distrito y el Consejo Territorial.

Como se ha dicho, por ahora la Junta de Distrito no ejerce funciones ejecutivas, sino meramente de participación. Las delegaciones de funciones ejecutivas son en favor del concejal o del gerente. Ante esta situación, podría decirse que hay un *déficit demo-*

²⁸ F. VELASCO CABALLERO, *op. cit.*, p. 22.

crático porque la Junta, órgano representativo de la población del distrito no puede ejercer un control efectivo sobre el ejecutivo y la rendición de cuentas queda distorsionada²⁹.

Por mi parte, tal vez matizaría un poco esta percepción. En puridad, como ya he dicho, la Junta hoy día no es exactamente un órgano representativo del distrito en el Ayuntamiento, sino más bien del Ayuntamiento en el distrito.

La pregunta que surge entonces es la de si es posible alterar esta situación, en favor de la Junta de Distrito, al margen de la cuestión de su oportunidad. En este sentido, cabe traer a colación el art. 34 de la Ley 2/2003, de Administración Local de Madrid, que permite expresamente que a los órganos colegiados formados por vecinos y concejales para la gestión desconcentrada de los municipios se les puedan atribuir funciones ejecutivas. Así, se podría pasar del régimen de delegación al de desconcentración, mediante reglamento orgánico o acuerdo del pleno.

Ahora bien, podría oponerse a esta posibilidad la consideración de que el pleno del Ayuntamiento no puede disponer de las competencias de otros órganos (alcalde o Junta de Gobierno) fijadas en la LCREM, por lo que debería modificarse parcialmente la LCREM, que distribuye las competencias entre los órganos municipales³⁰.

En el fondo, ello plantea el problema de la relación normativa entre la LCREM y Ley de Administración Local de Madrid. Si ahondar ahora en el tema, cabe entender que la LCREM es de aplicación preferente, no solo por ser ley estatal sino también como por ser ley *especial*³¹.

No obstante, no debe olvidarse que la propia LCREM permite expresamente que el alcalde y la Junta de Gobierno *desconcentren* sus competencias en favor de otro concejal. Por tanto puede haber un cierto fundamento de movilidad o alterabilidad en el ejercicio de las competencias municipales. También es cierto que a la hora de la práctica, la diferencia efectiva entre desconcentración y delegación no deja de ser algo relativa —la desconcentración sería mediante acuerdo general, más permanente o estable, la delegación mediante acuerdos singulares, libremente revocable o «avocable»—, pero en ambos casos subsiste una relación jerárquica en favor de los órganos centrales.

Y este es el punto a mi juicio determinante. El acervo competencial de los distritos y su distribución orgánica puede ser variable, siempre que se mantenga el *control* jurídico y político por el pleno del Ayuntamiento. Esta es la clave de la cuestión.

En efecto, para determinar no solo si es posible, sino también si es *conveniente* un mayor apoderamiento competencial a los distritos, no puede olvidarse que toda pretensión de incremento competencial de los distritos debe tener en cuenta que ha de resultar

²⁹ F. VELASCO, *op. cit.*, p. 22.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Más detenidamente, F. VELASCO CABALLERO, «La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local», en L. PAREJO ALFONSO, J. BRAVO RIVERA y C. PRIETO ROMERO, *Estudios sobre la Ley de capitalidad...*, *op. cit.*, pp. 311 y ss.

aceptable por quien pierde las competencias, esto es, el pleno municipal, el alcalde, la Junta de Gobierno, si hubiera desconcentración de sus funciones. Y ello significa que los órganos centrales del Ayuntamiento conserven un cierto poder de dirección y control sobre la actuación de los distritos.

En este sentido, ya la DA 1.^a AJG 2013/26 del Ayuntamiento de Madrid, al regular el «Régimen de las delegaciones», prevé que se delegue en los concejales-presidentes la *revisión de oficio* de sus propios actos o por los órganos del distrito de él dependientes, lo que incluiría el gerente.

En cuanto al régimen de los *recursos administrativos* contra actos del distrito, a primera vista resultaría que si se trata de competencias delegadas, los actos del Distrito pondrían fin a la vía administrativa y serían recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano del distrito que ha dictado el acto.

La realidad es que este régimen dejaría a los órganos centrales del Ayuntamiento más débiles en el seguimiento y control del ejercicio concreto de las competencias de los distritos, y podría ser un elemento de disuasión para otorgarles mayores competencias. ¿Cómo garantizar entonces el principio de *unidad de gobierno y de gestión* que prevé la legislación?

En el caso de Barcelona, el bloque normativo de su legislación especial —tanto tramo autonómico como el tramo estatal—³² permiten un *recurso de alzada* contra los actos de los distritos ante el órgano delegante, recurso especial que ya procedía de la legislación especial de Barcelona del siglo pasado. Al respecto se discute si este recurso tiene carácter preceptivo, necesario para agotar la vía administrativa, o carácter potestativo similar al de reposición. Ante resoluciones contradictorias de los tribunales, la doctrina fundamenta el carácter preceptivo de dicho recurso, incluso a la vista de la remisión del art. 109.c) de la Ley 30/1992, que permite que una ley especial excepcione la regla de que ponen fin a la vía administrativa los actos que carezcan de superior jerárquico³³. En todo caso, es claro que el recurso de alzada contra los actos de los distritos facilita la unidad de acción y la coordinación por los órganos centrales.

En cambio, el art. 53 LCREM indica que ponen fin de la vía administrativa, además de los actos previstos en el art. 52.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, los actos dictados por los órganos municipales cuando ejerzan competencias atribuidas por el alcalde y la Junta de Gobierno mediante la técnica de la *desconcentración* prevista en esta ley.

³² Art. 25 de la Ley catalana 22/1998, de Carta Municipal de Barcelona, y DA 5.^a de la Ley estatal 1/2006.

³³ No entro ahora en la compleja problemática jurídica que suscita la previsión de este recurso y la jurisprudencia del TSJ de Cataluña al respecto. Sobre ello, *vid.* ampliamente M. MALLO, «La organización territorial: los distritos», en T. FONT I LLOVET y R. JIMÉNEZ ASENSIO (coords.), *La «Carta Municipal» de Barcelona. Deu estudis, op. cit.*, pp. 193 y ss.

Ello hace pensar que se precisaría de una ley para introducir un recurso especial sobre competencias delegadas, seguramente mediante una modificación de la LCREM, en paralelo a lo que ha hecho la Ley 1/2006 para el municipio de Barcelona.

En fin, como ya se ha adelantado, en la ponderación sobre todo posible cambio en el régimen de las competencias de los distritos, debería conjugarse tal dinámica con una modulación de la composición de la Junta de Distrito en cuanto a su representatividad.

2.2.2. Política *versus* administración

En este punto de si es conveniente un replanteamiento del régimen de las competencias y su distribución entre los órganos del Distrito se cruza un último eje de reflexión, a saber: la posición respectiva de la Junta y del concejal presidente *versus* el gerente, que en el fondo incide en la dialéctica política/administración. Ello es especialmente relevante en relación con el papel de la discrecionalidad administrativa. Se trata de un tema complejo que excede naturalmente del ámbito que ahora nos ocupa, pero que permite ofrecer algunas reflexiones a propósito de los distritos.

Desde una determinada óptica, cabe admitir que el *ejercicio de todas las potestades regladas puede ser atribuido* sin problemas al gerente. Desde otra óptica complementaria, se plantea que el *ejercicio de potestades discrecionales no debiera ser atribuido al concejal*.

Como digo, esto es trasunto de una reflexión aún más general. En el ámbito comparado se advierten tendencias, desde hace algunos años ya, para reforzar la distinción, incluso la separación, entre la dirección política y la gestión administrativa en los entes locales, y ello en el sentido de *atribuir a los órganos electos exclusivamente las funciones de dirección y orientación política del gobierno municipal*, mientras que de forma correlativa, *se atribuirían a los empleados públicos todos los actos de ejecución y gestión, incluso con efectos externos*.

Así, por ejemplo, en Italia, a partir de los años noventa, y en el contexto de las medidas propiciadas por la lucha contra el fenómeno de la corrupción —«Tangentópolis»— se reacciona contra la concentración en el vértice de la organización política municipal, —Pleno, alcalde, Junta de Gobierno—, de todas las decisiones, actos y resoluciones singulares o concretas: adjudicaciones de contratos, nombramiento de personal, concesión de licencias, etc. La *Corte Costituzionale* llegó a considerar esta situación contraria al principio de imparcialidad de la Administración, lo que correspondería a nuestro art. 103 CE, bajo el concepto de «servicio objetivo del interés general».

De esta manera, la ley ha circunscrito —para los municipios de más de 5.000 habitantes— las funciones de los órganos electos a las de *«indirizzo»*, dirección, orientación política, y control político-administrativo de su correcta ejecución; funciones que se concretan a través de la aprobación de actos normativos, presupuestos, planes, programas, criterios generales, etcétera.

En cambio, toda la actividad de gestión está atribuida en exclusiva, como competencias propias, al aparato administrativo, y en concreto, a los directivos públicos. Se comprenden ahí todas las funciones, incluidas la adopción de actos y resoluciones administrativas, que comprometen al ente local: adjudicación y formalización de contratos, presidencia de comisiones de concursos y mesas de contratación, actos de gestión económica, incluidos los compromisos de gasto, administración y gestión de personal, resoluciones de autorizaciones, concesiones, licencias, sanciones, etc. En definitiva, actos creadores de derechos y obligaciones para los ciudadanos, que incluyan comprobaciones o valoraciones, incluso discrecionales, naturalmente, de acuerdo con los principios y criterios generales establecidos normativamente por los órganos políticos³⁴.

Los resultados de esta distinción entre política y administración no han sido especialmente disfuncionales; aún más, luego se trasladó la distinción al ámbito de la Administración del Estado. En alguna medida, ello ha coadyuvado a sustraer al menos parcialmente de las manos de los partidos políticos la gestión concreta de intereses, el poder de decisión singularizado, es decir, la ocasión de la corrupción y del clientelismo.

Esta reflexión llevaría a profundizar en la línea ya iniciada en el régimen de grandes ciudades, en que ya se permite la delegación de ciertas competencias de esta naturaleza, atribuidas a la Junta de Gobierno o al alcalde, en los coordinadores generales o directores generales, y no solo en los tenientes de alcalde o concejales (arts. 124.2 y 127.2 LBRL).

La LCREM asume esta posibilidad en sus arts. 14.4, 17.2, 21. Y prevé la delegación de competencias del alcalde y de la Junta de Gobierno en los órganos directivos. Así las cosas, la calificación de los gerentes como órganos directivos facilita el planteamiento de la cuestión en relación con la organización de los distritos.

¿Sería oportuno meditar soluciones que avancen aún más en esta línea? Es cierto que no hay acuerdo, todavía, entre los expertos, y falta todavía la determinación de muchos elementos como, por ejemplo, la mejor clarificación de la figura del *directivo público*. El art. 21 LCREM es un primer paso para definir mejor su estatus.

Lógicamente, la cuestión suscita sus pros y sus contras, y hay quien contrapone de manera irresoluble el «principio democrático» con la «organización burocrática» en la Administración local. Yo no lo entiendo así, siempre que existan los mecanismos de dirección, fiscalización y control adecuados desde los órganos políticos. Pero ciertamente, la Junta de Distrito debiera tener poderes efectivos en esta línea, acompañados de los adecuados mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Más allá de la oportunidad de otorgar mayor peso a la organización burocrático-ejecutiva, la pregunta es: ¿sería *constitucional*? ¿Qué dirían los jueces o el Tribunal Constitucional? Simplificando mucho, con la interpretación actual del art. 140 CE sobre la base de principio representativo, no solo el gobierno, sino la Administración del municipio, debe corresponder a órganos legitimados por sufragio universal. Esta es la posición de

³⁴ *Vid.*, por todos, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2008, pp. 192 y ss.

la STC 103/2013, sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local: el art. 140 CE otorga un plus de legitimidad democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política como de administración, frente al criterio de la profesionalización.

Según como se miren las cosas, pudiera darse la paradoja de que el principio democrático o representativo sería un obstáculo para una mejora democrática en el mundo local. ¿O bien nuestro TC también podría considerar la incidencia del principio de objetividad del art. 103 CE —como hizo la Corte Constitucional Italiana—, e incluir un nuevo canon de constitucionalidad para valorar la legislación de régimen local, de forma parecida a como lo ha hecho con el principio de sostenibilidad financiera?³⁵.

VI. CONCLUSIÓN

Las anteriores reflexiones conducen, a modo de conclusión, a preguntarse, en definitiva, si no ha llegado ya el momento de poner en cuestión el modelo «corporativo» de la Administración local española. Sé que esta pregunta no es retórica y que entraña un cambio de paradigma de gran calado en la configuración del gobierno local. Lo que hoy está en juego es la calidad de la política local, y ello afecta tanto al régimen electoral como al sistema de gobierno y a la organización interna de los municipios.

En el caso que nos ocupa, debemos plantearnos, por tanto, si pueden ser los distritos, y en concreto los distritos de Madrid, el laboratorio para experimentar esta dinámica de descentralización y regeneración democrática de la política local. ¿Cabría establecer un *plan piloto* al respecto?

Naturalmente, si se optara por profundizar en esta línea, había que actuar gradualmente, con exquisito cuidado y atención diferenciada, caso por caso, y manteniendo en todo caso el principio último del control democrático. El reto está ya planteado.

³⁵ Por cierto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, sobre la LRSAL no deja de utilizar los principios de eficacia y eficiencia del art. 103 CE como parámetros para juzgar constitucionales varias de las medidas introducidas por la LRSAL que podrían afectar a la autonomía local.