
Procedimiento para la alteración de los límites de los distritos

*Ayuntamiento de Madrid**

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

Por la directora general de Relaciones con los Distritos y de Cooperación Público Social se solicita informe a esta Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación, acerca del procedimiento que debe seguirse para la alteración de los límites de los distritos del término municipal de Madrid.

El órgano consultante estima que de acuerdo con el art. 2.3 del Reglamento Orgánico de los Distritos, de 23 de diciembre de 2004 (ROD)¹, y el art. 11.1.c) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM)², los límites distritales carecen de naturaleza orgánica al no haberse incorporado al texto del ROD.

Sin embargo, considera que dichos límites sí que tienen contenido normativo, lo que lleva consigo que para su variación resulte necesario tramitar el procedimiento de aprobación de las disposiciones normativas regulado en el art. 48 LCREM, no requiriéndose la mayoría absoluta establecida en el art. 11.2 LCREM³.

Así, desde la Dirección General de Relaciones con los Distritos y de Cooperación Público-Social se solicita que se confirme el criterio anteriormente expuesto.

* Este informe ha sido redactado por Héctor CUESTA CALLEJA, Jefe de Servicio de Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid.

¹ «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».

² «1. Corresponde al Pleno: [...] c) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. 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 de gobierno para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva».

³ «2. Se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno, para la adopción de los acuerdos referidos en los párrafos c), e), f) y k) y para los acuerdos que corresponda adoptar al Pleno en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística. Los demás acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos».

De conformidad con el apartado 7.º1.1.e) 9.º del Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad, corresponde a esta Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación, el informe respecto de cualesquiera actos, acuerdos o disposiciones adoptados en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid o de sus organismos públicos, que tengan incidencia en la organización o competencias municipales.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Naturaleza de la división en distritos

En el régimen de Capitalidad de la ciudad de Madrid los distritos se configuran como un órgano necesario. En este sentido, el art. 22.1 LCREM, establece que «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».

Por su parte, el art. 11.1.c) LCREM, al enumerar los reglamentos que tienen naturaleza orgánica, incluye aquellos que aprueben la división 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.

Así, los distritos se configuran como un órgano necesario del Ayuntamiento de Madrid, e instrumento para facilitar y fomentar la desconcentración competencial y la participación ciudadana en la gestión municipal, siguiendo la línea establecida para los municipios de gran población en el art. 128 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

En desarrollo de estas previsiones legales, el Ayuntamiento de Madrid aprobó el ROD, disposición de carácter orgánico, mediante el que se da continuidad a la división del término municipal en 21 distritos y 128 barrios, aprobada por Acuerdo plenario de 27 de marzo de 1987⁴.

El art. 1.2 ROD indica que los distritos son instrumento esencial para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y a la representación de los intereses de los diversos barrios del municipio; añadiendo que la actuación de los distritos ha de ajustarse a los principios de unidad de gobierno, eficacia, coordinación y solidaridad, tendiéndose a la homogeneización de sus estándares de equipamientos.

⁴ Los límites distritales aprobados en el mencionado Acuerdo de 27 de marzo de 1987 se han modificado con posterioridad, mediante los Acuerdos de 20 de febrero de 2002 —alteración del límite entre los distritos de Latina y Carabanchel— y de 26 de mayo de 2005 —alteración del límite de los distritos de Vicálvaro y San Blas—.

Todo ello implica que la división del término municipal en distritos no se configura como una cuestión meramente organizativa o interna de la Administración municipal, pues despliega sus efectos hacia la ciudadanía, ya que son instrumentos a través de los cuales se facilita la participación ciudadana. Además, están destinados para la consecución del reequilibrio entre los diferentes territorios del municipio, lo que influye en los servicios públicos que pueden recibir los vecinos, ya que estos servicios no se configurarán de igual forma en todos ellos, al depender de la realidad social de cada uno.

Por tanto, la determinación de la división del término municipal en distritos se considera que posee contenido normativo al tener una vocación de permanencia indefinida en el tiempo y desplegar su eficacia más allá del momento en que se aprueba, determinando derechos y obligaciones de los ciudadanos en lo relativo a los servicios públicos municipales.

Además, sus destinatarios son todos los ciudadanos de Madrid, en tanto que al residir en el término municipal están afectados por esta disposición normativa pues pertenecerán a uno u otro distrito necesariamente, lo que implicará también la participación ciudadana en un ámbito territorial concreto y la forma de prestación de los servicios públicos que se gestionen desconcentradamente. En definitiva, las notas de la obligatoriedad y la generalidad propias de cualquier disposición reglamentaria se dan también en las divisiones distritales.

Así, este contenido normativo exige que, para su aprobación, deba seguirse el procedimiento previsto en el art. 48 LCREM para la aprobación de las disposiciones de carácter general.

Pero, además de ese contenido normativo, la división del término municipal en distritos también ostenta naturaleza orgánica al indicarlo así el art. 11.1.c) LCREM, pues entre las materias que tienen tal consideración, se cita la división de la ciudad en distritos, requiriéndose para su aprobación la mayoría absoluta del art. 11.2 LCREM.

En definitiva, la división del término municipal en distritos tiene un evidente contenido normativo y ostenta naturaleza orgánica de acuerdo con el art. 11.1.c) LCREM, lo que lleva consigo que cualquier alteración de la división se tramite a través del procedimiento del art. 48 LCREM y se requiera para su aprobación la mayoría absoluta establecida en el art. 11.2 LCREM.

2. Modificación de los límites distritales

Sentado que la división del término municipal en distritos tiene contenido normativo y naturaleza orgánica, ha de determinarse si la concreción de los límites distritales y su alteración en cualquier sentido participa de tal consideración, ante las dudas suscitadas por la redacción de los apartados 2 y 3 ROD, que señalan:

- «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».

El ROD en los apartados 2 y 3 del art. 2 distingue dos supuestos. Por una parte, señala en su apartado 2 que ha de ser modificado el propio Reglamento Orgánico en el caso de alteración de la división en distritos, en lo referido a su número y denominación, por la circunstancia que son estos dos aspectos de la división distrital los que se han incorporado a su texto⁵.

Por otra, en el apartado 3 indica que es competencia del Pleno la aprobación de los límites de los distritos, no siendo en este caso necesaria la modificación del Reglamento Orgánico, en tanto que la definición de los límites no está incorporada a su texto, no pronunciándose acerca de la naturaleza orgánica de esta materia.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCREM, la LRBRL contenía una regulación, en esta cuestión, prácticamente idéntica. Así el art. 123.1.c) otorga el carácter de Reglamento de Naturaleza Orgánica a la división del término municipal en distritos⁶, exigiéndose igualmente mayoría absoluta para su aprobación en el art. 123.2⁷.

Bajo esta normativa, se tramitó la alteración de los límites del entonces distrito de San Blas y de Vicálvaro, aprobándose mediante Acuerdo de 26 de mayo de 2005 con la mayoría absoluta del art. 123.2 LRBRL. En la tramitación de esta alteración, se emitió, entre otros, informe por el secretario general del Pleno con fecha 25 de noviembre de 2004 —anterior a la aprobación y entrada en vigor del ROD—, en el que indicó que la alteración de los límites de los distritos tenía naturaleza orgánica, señalando que:

«La expresión “división municipal en distritos” ha de entenderse referida al ámbito territorial de cada uno de estos, porque el concepto de distrito es un concepto de carácter territorial. De hecho, no es el municipio el que se divide en distritos sino el territorio del municipio, como indica el art. 1.4 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 11 de julio de 1986.

En este sentido, el mero enunciado de la denominación de los distritos de un municipio no aporta ninguna información sobre la división de su territorio, por lo que en realidad no lo está dividiendo (dividir sería a estos efectos, como indica el *Diccionario de*

⁵ En este sentido informe de la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación de fecha 11 de febrero de 2016.

⁶ «1. Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones: [...] c) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. 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 participativos, sin perjuicio de las atribuciones del alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva».

⁷ «2. Se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno, para la adopción de los acuerdos referidos en los párrafos c), e), f), j) y o) y para los acuerdos que corresponda adoptar al Pleno en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística. Los demás acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos».

la Real Academia Española de la Lengua “separar en partes, distribuir, repartir entre varios” el término municipal). Así pues, si la ley pretende que la división de los distritos la efectúe un Reglamento Orgánico es porque quiere que este sea el instrumento a través del cual se efectúe la delimitación de su ámbito territorial, con indicación expresa y pormenorizada, por tanto, de los perímetros de cada uno de ellos».

La determinación del carácter orgánico de la determinación de los límites distritales es trascendente en lo relativo a la mayoría necesaria para su aprobación, pues si ostenta naturaleza orgánica es necesaria mayoría absoluta y en el supuesto contrario, mayoría simple, de conformidad con el art. 11.2 LCREM.

La alteración de los límites distritales forma parte del concepto de división de los distritos a los efectos del art. 11.1.c) LCREM, pues de no ser así, se estaría despojando de naturaleza orgánica un aspecto tan esencial como es la determinación territorial de cada uno de los distritos.

Es decir, una circunstancia vinculada necesariamente a la división del término municipal en distritos es la determinación de los límites de cada uno de ellos, lo que lleva consigo que toda variación que se pretenda aprobar deba llevarse a cabo a través de los trámites previstos para la aprobación o modificación de los Reglamentos de Naturaleza Orgánica.

Además, la determinación de los límites de los distritos, como venimos diciendo, es una materia de naturaleza orgánica, pues se integra dentro del concepto de «división» a que alude el art. 11.1.c) LCREM, lo cual no lleva necesariamente consigo la modificación del Reglamento Orgánico, esto es, materialmente ostenta naturaleza orgánica pero, desde un punto de vista formal, no es necesaria la modificación del Reglamento Orgánico de los Distritos, al no contemplarse en su contenido los límites distritales.

En caso de no hacerse esta interpretación, resultaría que la mera enumeración y denominación de los distritos debería ser aprobada mediante una mayoría absoluta como es la de los Reglamentos de Naturaleza Orgánica, mientras que la aprobación de los límites de cada uno de los distritos, que desplegaría desde luego más efectos hacia la ciudadanía, requeriría única y exclusivamente para su aprobación la mayoría de cualquier otra disposición normativa. Ello podría implicar dejar sin contenido un aspecto esencial de la organización municipal como es la división en distritos, que el legislador ha pretendido que tenga especial trascendencia al dotarle de esa mayoría reforzada para su aprobación.

En definitiva, para la aprobación de la alteración de los límites de los distritos, al tener naturaleza orgánica al participar del concepto de división de los distritos, se requiere la aprobación por el Pleno mediante Acuerdo, que se tramitará a través del procedimiento establecido en el art. 48 LCREM y requerirá, para su adopción, la mayoría absoluta de miembros del Pleno, establecida en el art. 11.2 LCREM.

III. CONCLUSIONES

— La división del término municipal en distritos tiene contenido normativo y naturaleza orgánica.

— La alteración de los límites de los distritos se integra dentro del concepto de «división» del término municipal, teniendo contenido normativo y naturaleza orgánica.

— La aprobación o modificación de los límites de los distritos, al tener naturaleza orgánica, requiere acuerdo del Pleno, debiéndose tramitar el procedimiento establecido en la LCREM para las disposiciones normativas, exigiéndose para su aprobación mayoría absoluta.