

## DEMOCRÀCIA DE KM 0: RÈGIM JURÍDIC I IMPACTE POLÍTIC-INSTITUCIONAL DELS CONSELLS OBERTS A CATALUNYA

Aitor Díaz Anabitarte\*

Toni Bada Erta\*\*

### Resum

L'article analitza el règim jurídic dels consells oberts a Catalunya. Una anàlisi que es proposa des d'una doble perspectiva: la jurídica i la politològica. És a dir, d'una banda, s'analitza la normativa i el funcionament d'aquest sistema de presa de decisions col·lectiva per a municipis petits o molt petits. I de l'altra, es realitza una anàlisi centrada en la implementació i l'impacte polític d'aquesta peculiar forma de govern d'alguns municipis petits. És a dir, en com s'ha desenvolupat aquesta possibilitat de triar un model de democràcia directa. Així, s'exploren realitats diferents (algunes incompatibles i d'altres complementàries) al voltant del debat existent entre la democràcia directa i la democràcia representativa. Una tensió que hem explorat en el marc de l'àmbit de governança local.

Paraules clau: consell obert; democràcia directa; participació ciutadana; govern local; micropobles.

### KM 0 DEMOCRACY: LEGAL REGIME AND POLITICAL-INSTITUTIONAL IMPACT OF OPEN COUNCILS IN CATALONIA

#### Abstract

*This article analyses the legal regime of open councils (consells oberts) in Catalonia, adopting a dual legal-political perspective. On the one hand, it analyses the legal norms and functioning of this system of collective decision-making for small or very small municipalities. On the other, the analysis focuses on the implementation and political impact of this peculiar form of government in some small municipalities. The article aims to shed light on how the possibility of choosing this model of direct democracy has developed. Thus, different realities (some incompatible and others complementary) are explored in the debate between direct democracy and representative democracy, a tension that we examine within the framework of local governance.*

*Key words: open council; direct democracy; citizen participation; local government; micro-villages.*

---

\* Aitor Díaz Anabitarte, professor lector al Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret a la Universitat de Barcelona. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [aitordiaz@ub.edu](mailto:aitordiaz@ub.edu).

\*\* Toni Bada Erta, graduat en dret per la Universitat de Barcelona. [tonicabrerademar@gmail.com](mailto:tonicabrerademar@gmail.com).

Article rebut el 23.07.2020. Avaluació cega: 30.07.2020 i 13.08.2020. Data d'acceptació de la versió final: 19.10.2020.

**Citació recomenada:** Díaz Anabitarte, Aitor, i Bada Erta, Toni. (2021). Democràcia de Km 0: règim jurídic i impacte polític-institucional dels consells oberts a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 62. 112-128. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i62.2021.3498>.

## Sumari

- 1 Els consells oberts a Catalunya: quan la mida sí que importa
  - 1.1 Metodologia i fonts de la recerca
- 2 Democràcia directa i democràcia representativa: la tensió entre participació i representació en el marc de la política municipal
- 3 Naixement i evolució dels consells oberts
- 4 Els consells oberts a Catalunya
  - 4.1 Règim jurídic dels consells oberts
  - 4.2 Òrgans del consell obert
    - 4.2.1 El consell
    - 4.2.2 L'alcaldia
    - 4.2.3 Els tinentes d'alcaldia
    - 4.2.4. La comissió de vocals
- 5 Potencialitats i límits dels consells oberts de Catalunya
  - 5.1 Potencialitats dels consells oberts
  - 5.2 Límits dels consells oberts
- 6 Conclusions finals
- 7 Referències bibliogràfiques i recursos web

## 1 Els consells oberts a Catalunya:<sup>1</sup> quan la mida sí que importa

Una de les conseqüències que es comencen a percebre de l'impacte de la COVID-19 a les nostres vides, si més no de moment, és la revalorització de tot allò que impliqui proximitat i eviti grans concentracions de persones. Durant aquest estiu de 2020, per exemple, s'han evitat grans festivals musicals amb artistes internacionals i una gran acumulació d'assistents. No obstant això, per compensar, s'han potenciat les actuacions de petit format, sense aglomeracions i, en la majoria dels casos, d'artistes locals. Una conjuntura que sembla feta a mida per presentar l'objecte d'estudi del present article: el govern de municipis petits (o molt petits) a través de la fórmula del consell obert. El consell obert és un règim especial d'organització municipal que es basa en els principis organitzatius que es desprenen del model de democràcia directa. En aquest sentit, tots els electors del municipi formen part d'una assemblea o consell que escull directament l'alcalde. Aquest sistema de govern assembleari, de llarga tradició històrica, ha persistit fins l'actualitat en municipis d'Espanya i Catalunya i s'ha configurat com una de les poques institucions de democràcia directa que romanen en vigor en el nostre ordenament jurídic. No obstant això, aquest sistema de govern municipal, a través de la fórmula del consell obert, no ha estat exempt de certa polèmica. L'argument principal que sosté aquesta controvèrsia és la poca estabilitat que ha mostrat el consell obert en tant que mecanisme de govern local a través d'un sistema de govern basat en la democràcia directa en l'àmbit municipal. Una hipotètica inestabilitat que prové dels continuats canvis de model que han patit els municipis governats a través del consell obert. D'aquesta manera, s'ha observat com són pocs els municipis que en l'actualitat encara mantenen aquest model i que els canvis de model (passant a lògiques de democràcia representativa, com en la resta de municipis catalans) han estat una dinàmica força generalitzada. Potser, per aquest motiu, els consells oberts no han estat un objecte d'estudi usual en la recerca per part de la ciència política o el dret, més enllà d'alguna investigació en clau historiogràfica. Una mancança, pel que fa a l'existència de recerques i literatura sobre els consells oberts, que serveix com una primera justificació del present article.

Amb tot, els consells oberts s'impulsen com una oportunitat per dissenyar i implementar un mecanisme de govern (en aquest cas en l'àmbit local) basat en un model de democràcia directa. En aquest sentit, la pregunta que guia el conjunt de la investigació és si aquest disseny basat en la democràcia directa és un element que després es tradueix en un veritable funcionament en clau de democràcia directa, i si aquesta fórmula aporta arguments per a la seva consolidació. És a dir, si tant el vessant institucional (funcionament i dinàmiques dels òrgans administratius) com el social (participació activa de la ciutadania) es corresponen amb el que s'espera d'un model basat en la participació activa de la ciutadania com a fórmula de govern en el marc d'un sistema de democràcia directa. Dos elements d'anàlisi, el formal (disseny jurídic i institucional) i l'informal (reacció ciutadana i/o institucions) que es valoren en el marc sobre el debat teòric, i més generalista, entorn dels models de democràcia representativa i democràcia directa. Posant novament de manifest la tensió/relació entre els conceptes de participació i representació, i la seva rellevància i impacte per comprendre i entendre les diferents versions i models de presa de decisions democràtica (Rivero, 2000).

Precisament, aquest és el segon objectiu de l'article. Així, si en primer lloc presentàvem la manca de literatura especialitzada sobre la qüestió dels consells oberts, ara completem la justificació de la recerca fent referència a la importància que té (o pot tenir) l'experiència dels consells oberts en relació amb el debat teòric entre la democràcia representativa i la democràcia directa. Per a tal efecte, el present article conté un primer apartat teòric on es recuperen els conceptes de democràcia directa i democràcia representativa. Una tensió entre dos models de decisió política que passa per contemplar la relació entre els conceptes de participació i representació, juntament amb la relació entre ambdós. Seguidament, s'aborda la dimensió jurídica dels consells oberts, en un tercer epígraf de caràcter descriptiu. Finalment, l'epígraf quart és, precisament, el resultat de conjuntar les dues aproximacions anteriors, amb l'objectiu d'explorar les virtuts, però també els defectes, de la fórmula del consell obert dins del marc conceptual del que prèviament haurem definit com a democràcia directa. Completen el treball un apartat de conclusions i les referències bibliogràfiques i recursos web utilitzats.

---

<sup>1</sup> L'article que aquí es presenta és la continuació de la primera pedra, en forma de treball de final de grau, realitzat per Toni Bada amb la tutorització del Dr. Aitor Díaz Anabitarte. Es tracta d'un treball que porta el mateix títol que aquesta introducció i que es pot consultar en línia al dipòsit de la Universitat de Barcelona (vegeu apartat de referències bibliogràfiques i recursos web).

## 1.1 Metodologia i fonts de la recerca

Fruit d'aquesta doble perspectiva, la politològica i la jurídica, la metodologia i les fonts utilitzades han estat plurals i variades. Per aquest motiu, el present article és el resultat de la combinació de diverses eines i estratègies de recerca.

D'una banda, la contextualització històrica s'ha portat a terme mitjançant un repàs de la literatura existent sobre aquesta forma de govern a la península i en concret a Catalunya.<sup>2</sup> I de l'altra, el desenvolupament del règim jurídic dels consells oberts s'ha dut a terme mitjançant el repàs dels treballs doctrinals previs sobre la qüestió, sobretot en relació amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i el Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals. No obstant això, l'estudi del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, s'ha realitzat directament del text legal per la falta de doctrina sobre el consell obert a la llei catalana.

La metodologia utilitzada per a l'anàlisi del funcionament del consell obert a Catalunya s'ha articulada a través d'un estudi de cas centrat en tres municipis catalans mitjançant una entrevista en profunditat amb els alcaldes. Així, s'han triat tres municipis de règim comú que amb anterioritat havien funcionat en règim de consell obert. Una evolució que ens sembla significativa a l'hora de justificar la tria. A més de la informació recollida a través d'aquestes entrevistes, es disposa d'un seguit de dades recopilades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals relatives a municipis catalans que funcionen en règim de consell obert. En aquest sentit, s'ha optat per una perspectiva institucionalista; és a dir, s'ha optat per focalitzar la recerca en l'impacte i el funcionament (en tant que resultat) dels municipis que trien, o han triat en algun moment, la fórmula del consell obert.

En relació amb les entrevistes en qüestió, per tal de dotar de rigor científic el treball, s'ha procurat entrevistar aquelles persones que per les característiques del seu càrrec estan més ben situades per valorar objectivament les preguntes plantejades. D'aquesta manera, s'ha escollit entrevistar alcaldes, ja que és el primer càrrec públic encarregat de gestionar l'ajuntament que funciona en consell obert. En relació amb els municipis, s'han elegit municipis que havien funcionat en règim de consell obert i en l'actualitat han passat al règim comú, si bé durant aquesta transició s'ha mantingut al capdavant de l'alcaldia la mateixa persona. El criteri que infon aquestes eleccions és que aquells alcaldes que han gestionat l'Administració local tant en règim de consell obert com en règim comú són els que estan més ben posicionats per valorar objectivament la forma de govern del consell obert, atès que han exercit les seves funcions en ambdós règims. Les entrevistes dels municipis de Bellprat i Granera han estat presencials, i l'entrevista del municipi de Sant Sadurn d'Osormort ha estat telefònica. Per la seva banda, la informació proporcionada per la Fundació Carles Pi i Sunyer ha estat recollida mitjançant l'Observatori de Govern Local (OBSCAT), el seu instrument de recopilació sistemàtica de dades d'aquest nivell de govern. Els qüestionaris que han recollit dades sobre els municipis que funcionen en règim de consell obert són els realitzats en les onades dels anys 2016 (OBSCAT8) i 2018 (OBSCAT9).<sup>3</sup>

## 2 Democràcia directa i democràcia representativa: la tensió entre participació i representació en el marc de la política municipal

Definim la política, des d'una aproximació molt generalista, com aquella activitat humana encaminada a la gestió del conflicte social que, de forma implícita, implica la convivència de persones en un mateix territori. En aquest sentit, la resolució o gestió del conflicte social passa, indefectiblement, per l'establiment de decisions col·lectives vinculants com, per exemple, la regulació del trànsit en una gran ciutat. La vinculació d'aquestes

2 En relació amb la literatura existent sobre els consells oberts destaquem tres obres de perfils diferents, però complementàries entre si. En primer lloc, l'obra del catedràtic de dret administratiu Luis Cosculluela Montaner *El concejo abierto* (1987), on es realitza una anàlisi del règim jurídic aplicable als consells oberts a partir de la legislació espanyola en vigor el 1987. En segon lloc, l'àmplia obra de l'historiador de l'Administració local i regional Enrique Orduña Rebollo *Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos abiertos* (1994). I, en tercer lloc, l'aproximació en clau politològica i de ciència de l'Administració dels professors de la Universitat de Màlaga Rafael Fuentes i Juan Antonio Serrano, que realitzen a l'article "El Concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana", publicat recentment a *Gestión y Política Pública*.

3 Per consultar el guió de les entrevistes en profunditat, així com altres aspectes del treball de camp realitzat amb els municipis de Bellprat, Sant Sadurn d'Osormort i Granera, vegeu l'annex 2 del treball de final de grau [Els consells oberts a Catalunya](#).

decisiones col·lectives ens remet, des d'una perspectiva jurídica, a l'establiment de lleis i normes; però, des d'una perspectiva politològica, la connexió més directa és amb el concepte de poder. Per tant, com s'acostuma a afirmar en moltes classes d'introducció a la ciència política, parlar de política és parlar de poder. Prenguem aquesta introducció com un primer punt de partida per emmarcar la recerca que es presenta en aquest article.

Continuant amb l'argument anterior, la possible pregunta que de seguida apareix no és altra que la que fa referència al com. És a dir, com prenem aquestes decisions col·lectives vinculants? I aquí és quan podem començar a parlar de democràcia. Entenent aquest concepte com un sistema de presa de decisions on tots els membres de la comunitat poden participar de la decisió presa. Una participació que es pot efectuar de forma directa, o bé a través de mecanismes de representació. Amb aquesta dicotomia ens estariem situant davant del debat, o la disjuntiva, entre les formes de govern basades en el model de la democràcia representativa o les de la democràcia directa (Held, 2001).

No resulta escassa la literatura acadèmica al voltant del debat entre formes de democràcia directa i democràcia representativa. En aquest sentit, el present epígraf pretén (simplement) contextualitzar el debat que hi ha darrera del mecanisme de consells oberts en tant que sistema de presa de decisions col·lectiva, en l'àmbit municipal, que s'inspira precisament en un model de democràcia directa. Un model que es basa, des d'una aproximació teòrica, en la igualtat dels membres de la comunitat. Una igualtat que es tradueix, recuperant l'argot del procés polític d'Atenes, en *isonomia* i *isegoria*. És a dir, en igualtat política i igualtat d'accés a la política (igualtat a l'hora de prendre la paraula a l'àgora, sent més precisos). Dos principis que es poden traduir en igualtat formal (*de iure*) i igualtat material (de facto). No obstant això, el problema apareix quan ens allunyem d'aquell context atenès, potser idíl·lic, i ens ubiquem en les modernes societats avançades, també anomenades societats de masses, on apareix, irremeiablement, la necessitat de representació. Una necessitat que, seguint el professor Abellán, s'explica fàcilment fent referència al concepte de república que trobem en el pensament kantian. Sobretot, si tenim en compte que "el poble, en la seva totalitat, no pot governar-se a si mateix amb immediatesa, ja que suposaria el retorn a l'estat de naturalesa" (Kant, trad., 2005: XXXI). Un argument raonablement senzill d'entendre i que apel·la, directament, a la mida de la comunitat, però al qual podem afegir, també, la mida del territori governat. Juntament a aquesta qüestió, el liberalisme, en tant que ideologia configuradora de l'estat democràtic i de dret, aporta altres raonaments i justificacions al model representatiu. Així, observem com la separació funcional dels tres poders de l'estat, l'imperi de la llei i un bon mecanisme de representació política es presenten com l'avantsala d'un sistema de presa de decisions que sigui capaç d'aconseguir la major felicitat per al major nombre de persones, fent bona la màxima de John Stuart Mill. I, si tornem a Kant, podem observar com el que realment fa possible la república (i el bon govern) és fugir de fórmules d'organització política basades en la participació directa de tots els membres de la comunitat. Una altra causa de despotisme, segons el filòsof prussià. Unes sospites que encaixen perfectament amb el model de democràcia directa que descriu David Held en *Modelos de democracia*, una de les seves monografies de referència. Si bé és cert que en aquesta obra ens mostra les virtuts de la democràcia directa: alt grau d'igualtat política, prevenció davant de la corrupció per la rotació de càrrecs i la poca durada d'aquests o bé una realització plena en tant que ciutadans de la *polis*. No són poques les advertències, en tant que condicions, a propòsit de les fragilitats d'aquest sistema. En aquest sentit, per a Held, la mida de la ciutat-estat, una economia basada en l'esclavatge, una distribució patriarcal de les tasques domèstiques i un nombre reduït de veritables ciutadans són arguments que ens conviden a desconfiar, raonadament, del model de democràcia directa. Finalment, aquest darrer element que fa referència a la ciutadania, es pot interpretar (també) com la voluntat real de participar directament en els assumptes públics per part de la ciutadania. Una possible variable a tenir en compte, que exigeix una aproximació diferent a la del present article, en tant que argument que pot situar el model de democràcia representativa per davant de les fórmules de democràcia directa. Ara bé, deixant de banda aquesta darrera qüestió, és possible que, actualment, amb unes altres condicions, tecnologies i institucions resulti operativa i eficaç la fórmula dels consells oberts. D'aquí la justificació i el context de la recerca.

### 3 Naixement i evolució dels consells oberts

La figura del consell obert o *concillium* neix a l'inici de l'Edat Mitjana com a conseqüència del procés de repoblació del nord de la península. El seu naixement es vincula a la creació de nous municipis i la majoria de teories situen la seva aparició entre els segles IX i X, sobretot al regne asturleonès (Orduña Rebollo, 1994: 129). A Catalunya, però, l'aparició del municipi es situa entre la meitat del segle XII i la meitat del segle XIII (Font i Rius, 1946: 302). Es van formar nuclis de població rurals que tenien la necessitat de gestionar les propietats privades dels seus membres, així com els béns comunitaris del poble com les pastures, els boscos, l'aigua, el molí, etc. Bàsicament aquestes necessitats van ser solucionades mitjançant la fórmula del consell obert, és a dir, la reunió de tots els veïns (Orduña Rebollo, 1994: 29).

Poc després de l'aparició de les assemblees veïnals, aquest sistema va entrar en crisi a tota la península, també a Catalunya. Les desigualtats socials eren presents a les poblacions i les persones amb propietats i riquesa van ocupar els càrrecs de representació dels veïns dins de les assemblees generals. Progressivament les poblacions amb més habitants van anar abandonant l'essència del sistema de democràcia directa (Orduña Rebollo, 1994: 177). D'aquesta manera, amb el transcurs del temps, el consell obert va anar quedant relegat a les zones rurals.

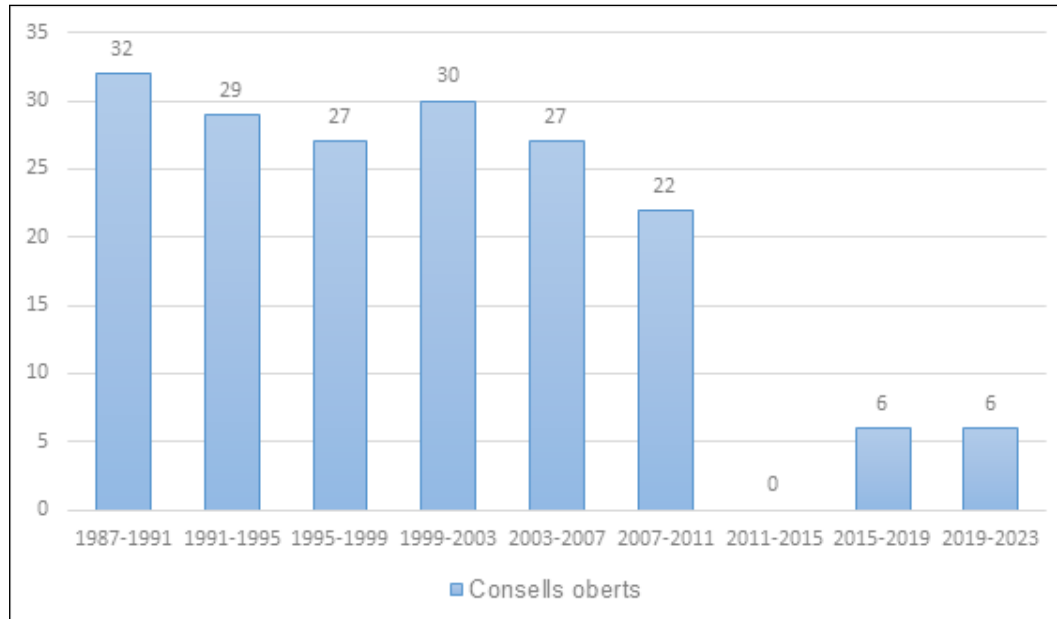
Malgrat la seva persistència de facto a les localitats rurals, el consell obert no es va regular a les successives constitucions del segle XIX i la correlativa legislació municipal. No va ser fins la Constitució de 1931 que es va reconèixer el consell obert (art. 9). Tanmateix, l'Estat va redactar una llei de bases sobre el règim local. Aquesta va ser la Llei municipal de la República, de 31 d'octubre de 1935. S'hi establí que els municipis amb una població no superior a 500 habitants havien de funcionar en règim de consell obert.

L'Estatut interior de Catalunya va regular el règim local i va preveure la figura del consell obert, remetent-se a la futura Llei municipal catalana, publicada el juliol de 1934. Els requisits que establí la llei per constituir-se en règim de consell obert no es basaven en el nombre d'habitants, sinó en factors econòmics. No obstant això, l'aplicació d'aquests textos quedà ajornada pel començament de la Guerra Civil i un sistema autoritari fortament centralista que procurà eliminar tota autonomia local. Durant la Dictadura franquista el consell obert va desaparèixer novament de l'ordenament jurídic.

Amb l'arribada de la democràcia, el consell obert es va veure consolidat a la Constitució de 1978 i a la Llei de bases del règim local de 1985. Cal remarcar que les primeres eleccions locals en període democràtic es van regular per la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals. El seu article 5.2 disposava que, a més dels municipis que tradicionalment havien funcionat en règim de consell obert, hi havien de funcionar els municipis menors de 25 residents, la qual cosa suposava un gran canvi respecte de la regulació anterior. D'altra banda, els municipis d'entre 26 i 250 residents havien d'escollir fins a 5 regidors. La Llei 39/1978, d'eleccions locals, va regir les eleccions de 1979 i 1983, mentre que a partir de les eleccions de 1987 va regir la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Com s'analitzarà més endavant, fins a la reforma de l'any 2011 la Llei reguladora de les bases del règim local va obligar a funcionar en règim de consell obert a tots els micropobles de fins a 100 habitants. Així, a la figura 1 s'observa el nombre de consells oberts a Catalunya durant les diferents legislatures des que es tenen dades, excepte per a l'any 2011 que no se'n tenen. Fins al 2011 els canvis en el nombre de municipis regits per aquest règim es deuen, doncs, a criteris poblacionals, en funció de la quantitat de municipis que superaven o baixaven el llindar dels 100 habitants. A partir de la reforma que fa desaparèixer l'obligatorietat del règim, la majoria de municipis es decanta per funcionar segons el règim representatiu comú, amb la qual cosa només queden a dia d'avui 6 municipis de consell obert.

Figura 1. Evolució dels municipis amb consell obert a Catalunya (1987-2023)<sup>4</sup>



Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

## 4 Els consells oberts a Catalunya

### 4.1 Règim jurídic dels consells oberts

La Constitució espanyola de 1978 garanteix plenament la figura del consell obert tot establint una obligació pel legislador ordinari de regular-lo. L'article 140 CE disposa que “la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”, cosa que constitueix una garantia plena. La doctrina i la jurisprudència han interpretat que aquesta garantia afecta directament les entitats locals que han funcionat tradicionalment en règim de consell obert. És per això que no existeix un dret garantit per la Constitució atribuït als municipis de constituir-se en règim de consell obert per lliure i pròpia decisió (Coscolluela Montaner, 1987: 204).

El consell obert està reconegut també internacionalment per mitjà de la Carta europea d'autonomia local de 1985, ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988 (art. 3).

A l'àmbit nacional l'Estat té atribuïda la competència per regular el consell obert en relació amb la legislació bàsica (art. 140 i 149.1.18 CE). Aquesta normativa bàsica s'estableix a l'article 29 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), i les comunitats autònomes que hagin assumit competències poden desenvolupar-la. En aquest sentit, l'article 160.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local. A més, l'article 86.2 EAC fa una previsió específica en relació amb l'establiment del règim de consell obert, remetent a la llei la determinació dels requisits d'aplicació del règim. La Generalitat de Catalunya ha desenvolupat aquestes competències al Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).

L'article 29 LRBRL regula el consell obert en diferents àmbits, que són:

- a) L'establiment o constitució d'aquest règim, regulat per la LRBRL i la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, en relació amb la legislació bàsica. El desenvolupament normatiu correspon a les comunitats autònomes que assumeixin competències en aquesta matèria.

<sup>4</sup> Per consultar els municipis que durant les diverses legislatures (1987-2023) opten per la fórmula dels consells oberts, vegeu annex 1 del treball de final de grau de Toni Bada “Els Consells Oberts a Catalunya”. Disponible a: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/165968>.

- b) L'organització del sistema, regulada per la LRBRL, i supletòriament pels usos, costums i tradicions locals; en defecte d'aquests, per les CA que hagin assumit competències i, en darrer lloc, pel que disposa l'article 54 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF).
- c) Les atribucions dels òrgans de govern, regulades pels usos, costums i tradicions locals; en defecte d'aquests, per la legislació de les CA que hagin assumit competències i, finalment, pel que disposen les seccions segona i quarta del capítol I del ROF.
- d) El funcionament, regulat pels usos, costums i tradicions locals; en defecte d'aquests, per la LRBRL i les lleis autonòmiques de les comunitats que tinguin competència, i supletòriament pel que disposa l'article 111 del ROF.

Les qüestions electorals relatives a l'alcalde es regulen pels articles 179.2 i 200 LOREG.

La doctrina posa en relleu la necessitat d'adoptar una norma que completi el marc legal que estableix el consell obert (Orduña Rebollo, 1994: 422). En efecte, si bé el marc legal garanteix en primer terme l'aplicació de les ordenances i costums municipals, a la pràctica la majoria de municipis no disposen d'una ordenança municipal que reguli el seu consell obert. Això implica una aplicació subsidiària de les normes reguladores del ple, institució de naturalesa diferent al consell obert. És per això que encertadament aquests autors plantegen la necessitat de redactar un model d'ordenança general per a tots els municipis que es regeixin en consell obert. A Catalunya, per exemple, no s'ha detectat cap micropoble que disposi d'una ordenança d'aquest tipus.

Pel que fa a la constitució del règim de consell obert, l'Estat ha concretat a l'article 29 LRBRL la legislació bàsica i, al seu torn, la Generalitat de Catalunya l'ha desenvolupada a l'article 73.1 i 2 LMRLC.

L'article 29 LRBRL fa tres previsions en matèria d'establiment del règim. En primer lloc, es garanteix la persistència dels municipis que tradicionalment s'han regit per aquest sistema (art. 29.1-a). A continuació, es preveuen dues regles dispositives. D'una banda, poden funcionar en règim de consell obert "aquells altres (municipis) en els quals per la seva localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies ho facin aconsellable" (art. 29.1-b). I de l'altra, el paràgraf segon de l'apartat 4 preveu la possibilitat d'adoptar el règim de consell obert per a aquells municipis que amb anterioritat estaven obligats a regir-s'hi.

Per tal de comprendre el significat i l'abast d'aquest precepte cal veure l'evolució de la Llei reguladora de les bases del règim local. La LRBRL ha estat objecte de profundes reformes en matèria de constitució del sistema de consell obert. La primera redacció de la Llei reguladora de les bases del règim local establia a l'article 29.1-a l'obligació de funcionar en règim de consell obert per a tots els municipis de menys de 100 habitants.

La redacció final de la LRBRL va ser molt criticada per la doctrina. Cosculluela manifesta que "es dudosa la solució política que la LRBL establece de imponer el régimen de Concejo Abierto a todos los Municipios de menos de 100 habitantes. [...] En los Municipios de esta población que antes se organizaban en Ayuntamiento, no siempre será fácil acostumbrar a los vecinos a la intensa participación." (Cosculluela Montaner, 1987: 210).

El legislador estatal va posar punt i final a la polèmica redacció de l'antic article 29.1-a LRBRL a través de la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, per la qual es modifica la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general. Aquesta Llei, a més d'afectar varis preceptes de la LOREG, modificava l'article 29 de la LRBRL, configurant-lo de la manera abans exposada.

Realitzada aquesta consideració, és procedent abordar les previsions de l'article 29 LRBRL. En primer lloc, l'incís a) de l'apartat primer preveu la garantia constitucional del règim per a aquells municipis que tradicionalment l'han utilitzat. En segon lloc, l'incís b) de l'apartat primer estableix una regla voluntària per a aquells municipis que vulguin passar del règim comú al règim de consell obert. En últim terme, el paràgraf segon de l'apartat quart estableix una regla voluntarista segons la qual aquells municipis que estaven obligats a funcionar en consell obert pel nombre d'habitants, després de les eleccions poden seguir amb el règim especial si després de la sessió constitutiva es convoca l'assemblea i així ho acorden per unanimitat els tres membres electes i la majoria de veïns. Cal precisar que tres és el nombre de regidors a escollir que introdueix la



reforma per als municipis de menys de 100 habitants (nou art. 179.1 LOREG). Ara bé, el precepte no aclareix si aquesta reversió és només possible per a les properes eleccions (maig de 2011) o queda oberta l'opció per a totes les convocatòries electorals. Aquesta és una qüestió important, ja que, si s'interpreta que la possibilitat de reversió només és possible després de les eleccions del 2011, les reversions posteriors es regeixen per majories diferents i l'aprovació de la comunitat autònoma. Tanmateix, el precepte tampoc esclareix qui haurà de ser l'alcalde ni el procediment de modificació del règim. Algun autor considera que la constitució de la corporació i l'acord sobre el règim a adoptar poden ser en un mateix dia i acte (Curto Garcia, 2012: 2). D'altra banda, pertoca entendre que exercirà d'alcalde aquell que hagi estat designat a la sessió constitutiva de la corporació.

Pel que fa a la legislació catalana, la LMRLC fixa tres regles per a l'establiment del règim de consell obert a l'article 73. En primer lloc, estableix una regla imperativa en disposar que "funcionen en règim de consell obert els municipis de menys de cent habitants" (apartat 1). En segon lloc, estipula una altra regla dispositiva segons la qual funcionen també en règim de consell obert els municipis "que tradicionalment compten amb aquest règim de govern i administració" (apartat 1). Finalment, l'apartat 2 estableix una altra regla dispositiva per la qual "poden també funcionar amb aquest règim especial els municipis de menys de dos-cents cinquanta habitants que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tenen característiques especials que ho fan aconsellable".

La llei catalana i la llei estatal mantenen la garantia constitucional per a aquells municipis que han funcionat tradicionalment amb aquest règim, però es diferencien en dos aspectes. En primer lloc, l'article 73.1 de la llei catalana encara manté l'obligatorietat del règim de consell general per als municipis de menys de 100 habitants, mentre que la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, va eliminar aquesta regla. En segon lloc, l'article 73.2 de la LMRLC conté una regla voluntarista no present a la llei estatal.

Pel que fa a l'article 73.1 LMRLC, cal tenir present que l'article 140 CE reserva la regulació del consell obert a la llei, i per saber qui és el competent, l'Estat o les comunitats autònomes, cal acudir a les regles dels articles 148 i 149 CE i dels estatuts d'autonomia. El Tribunal Constitucional ha considerat el consell obert com una matèria d'Administració local, i per tant ha d'incloure's en el "règim jurídic de les administracions públiques", competència atribuïda a l'Estat en relació amb la seva legislació bàsica (art. 149.1.18 CE). Aquesta normativa bàsica s'estableix a l'article 29 de la LRBRL, el caràcter bàsic del qual s'ha ratificat a la STC 210/2014, de 18 de desembre (FJ 3), i la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 36). Per tant, l'article 73.1 de la LMRLC ha de quedar desplaçat a favor de l'aplicació de l'article 29.1 LRBRL.

En relació amb l'article 73.2 LMRLC, aquí ens movem en l'àmbit que tenen les CA per desenvolupar la legislació bàsica estatal i adaptar-la a les particularitats del seu territori (en aquest sentit, es reafirma la STC 210/2014, de 18 de desembre, FJ 4). Per tant, l'apartat 2 de l'article 73 LMRLC podria desplegar la seva eficàcia.

Tanmateix, tant la LRBRL com la LMRLC regulen les majories necessàries per a la conversió dels municipis de règim comú en el de consell obert. Aquí la LMRLC reproduïx el contingut de la llei estatal afegint uns terminis d'actuació de l'ajuntament i el Govern. D'aquesta manera, l'article 73.2 LMRLC estableix que "la constitució del consell obert requereix, en aquests casos, la petició de la majoria dels veïns, la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de l'ajuntament i l'aprovació del Govern de la Generalitat. L'acord de l'ajuntament ha d'adoptar-se en el termini de dos mesos des de la petició dels veïns. El Govern ha de resoldre el procediment en el termini de tres mesos des de la tramesa de l'acord municipal, i la manca de resolució expressa en aquest termini produeix efectes estimatoris de la petició". D'una banda, cal tenir en compte que la decisió de la comunitat autònoma és susceptible dels recursos administratius i contenciosos corresponents. I de l'altra, s'incorpora un termini perquè l'Ajuntament adopti l'acord a petició de la majoria de veïns i un altre termini perquè l'adopti el Govern de la Generalitat de Catalunya, en defecte del qual s'entén estimada la petició, precepte que té la funció de garantir la decisió dels veïns i de l'ajuntament.

Finalment, cal fer una breu referència a les entitats municipals descentralitzades o inframunicipals. L'article 81.6 LMRLC estableix que "es pot establir el règim de consell obert per a les entitats [entitats municipals descentralitzades] en què concorren les característiques assenyalades per l'article 73. En aquest cas, s'ha d'elegir només el president o presidenta, d'acord amb el que disposen els apartats 1 i 7". Les característiques

de l'article 73 ja les hem conegut i en aquestes entitats els veïns només escullen el president o presidenta (l'equivalent a l'alcalde) per sistema majoritari.

## 4.2 Òrgans del consell obert

El règim de consell obert parteix de l'existència de dos òrgans de govern i administració. Hi ha l'assemblea veïnal, denominada *consell* o d'una altra forma tradicional, i l'alcalde. A la praxi ni la Llei de bases del règim local ni els usos, costums o tradicions locals acostumen a preveure òrgans complementaris. No obstant això, la LMRLC estableix com a obligatòria l'existència d'una comissió de vocals i el ROF preveu la possibilitat que l'alcalde designi tinent d'alcalde.

### 4.2.1 El consell

El consell general, assemblea de veïns o *consejo* (*concello* a Galícia), és l'òrgan essencial d'aquest règim i l'essència del mateix. Està integrat per tots els "electors" de l'entitat en règim de consell obert (art. 29.3 LRBRL i 73.3 LMRLC). Els electors ho són els veïns majors d'edat (art. 18.1-a LRBRL). També ho són els residents estrangers a Espanya si els respectius països permeten el vot als espanyols en les mateixes condicions, així com els ciutadans de la Unió Europea residents (art. 176.1 LOREG). El requisit final per ser elector, aplicable a tots els supòsits anteriors, és estar inscrit al cens electoral.

Als membres del consell general se'ls aplica funcionalment les regles referides als regidors, tot i no tenir aquesta condició. D'aquesta manera, no els són d'aplicació, per exemple, el règim de sancions que es preveuen als articles 78.4 LRBRL i 168.1 LMRLC per inassistència a les sessions. L'aplicació, doncs, de les regles relatives als drets i deures dels membres de l'assemblea ha d'atenir-se als principis institucionals propis d'un règim de participació democràtica directa, que no són idèntics als que presideixen el règim estatutari dels regidors, en qualitat de representants escollits pel govern i administració de l'entitat (Coscolluela Montaner, 1987: 216).

És oportú fer menció de la nova previsió del paràgraf primer de l'article 29.4 LRBRL, encara que ens movem ara fora de l'estricta àmbit d'aplicació del consell obert. El precepte disposa que "los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto". Es preveu, doncs, una assemblea de veïns esporàdica per a aquells municipis de menys 100 habitants que ja no funcionen en règim de consell obert. Aquesta facultat ha estat utilitzada a la pràctica de manera freqüent per un seguit de municipis que creen l'aparença d'un règim municipal mixt.

Pel que fa al funcionament de l'òrgan, l'article 29.3 LRBRL estableix que el funcionament dels òrgans de les entitats en règim de consell obert s'ha d'ajustar als usos, costums i tradicions locals i, en defecte, al que disposi la LRBRL i les lleis de les comunitats autònomes que tinguin atribuïda estatutàriament la competència, com és el cas de Catalunya a la LMRLC. Supletòriament s'apliquen en allò que sigui possible els capítols I i II del títol III del ROF (art. 111 ROF).

L'article 73.5 de la LMRLC estableix que "en defecte d'ús, costum o tradició local, el consell general s'ha de reunir com a mínim cada tres mesos i quan ho decideix l'alcalde o alcaldessa o ho sol·licita la quarta part, com a mínim, dels veïns, per tractar de tots els assumptes d'interès del municipi. És aplicable supletòriament, en tot cas, el règim general de funcionament establert per al ple per la legislació de règim local". El precepte es limita a establir la periodicitat de les reunions del consell, la capacitat de l'alcalde o alcaldessa i dels veïns de convocar-lo, i remet al funcionament del ple del règim general.

A partir d'aquí, Coscolluela distingeix diferents tipus de sessions: la constitutiva, les ordinàries i les extraordinàries.

La sessió constitutiva (art. 194 i 195 LOREG) es celebra el vintè dia posterior a la celebració d'eleccions, i donada la naturalesa del règim de consell obert, en aquesta sessió no escau escollir un alcalde, sinó proclamar alcalde aquell qui hagués resultat electe segons el certificat de la junta electoral de zona.

Pel que fa a les sessions ordinàries, l'article 73.5 de la LMRLC remet a l'ús, costum o tradició local, i en defecte, estableix que el consell s'ha de reunir com a mínim una vegada cada tres mesos. Supletòriament cal acudir al règim general del ple.

Pel que fa al lloc de celebració, el ple s'ha de fer a la seu de la corporació local, "llevat dels casos en què, per força major, el president o presidenta cregui convenient de fer-les en un altre lloc de l'àmbit territorial de la corporació" (art. 102.1 LMRLC).

El quòrum de constitució és d'un terç del nombre total de veïns. Aquest quòrum s'ha de mantenir durant tota la sessió i és preceptiva l'assistència de l'alcalde o alcaldessa i del secretari o secretària o de qui legalment els substitueixi (art. 98-c LMRLC).

Les sessions plenàries han de ser convocades, com a mínim, amb dos dies hàbils d'antelació, llevat de les extraordinàries amb caràcter urgent, la convocatòria de les quals ha d'ésser ratificada pel ple. La documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'ordre del dia ha d'estar a disposició dels regidors (en aquest cas els veïns) abans de l'expedició de la convocatòria (art. 98-b). En relació amb el mitjà de la convocatòria, la llei catalana no disposa res, però el ROF concreta que les sessions han de ser convocades a toc de campana, per pregó, per anunci o per qualsevol altre mitjà d'ús tradicional en el lloc" (art. 111.2 ROF).

La convocatòria ha de contenir l'ordre del dia dels assumptes a tractar (art. 103 LMRLC). En les sessions ordinàries, en cas d'urgència, l'ordre del dia "pot ésser ampliat si el ple o la comissió (comissió de govern) ho acorden per majoria absoluta, a proposta del president o presidenta, d'una quarta part dels membres o d'algun dels portaveus". Donada la falta de comissió de govern en el sistema de consell obert, es planteja el dubte de si la tasca d'aprovar la proposta d'ampliació pot recaure sobre la comissió de vocals com a substituta d'aquella, o bé només està facultat per aprovar l'ampliació el consell general a proposta d'una quarta part dels membres d'aquest o de l'alcalde.

La Llei municipal i de règim local de Catalunya no esmenta la possibilitat dels veïns de fer-se representar en el consell, però el ROF sí que la preveu (art. 111.3). La representació, ja sigui per cada sessió o amb caràcter permanent, només es pot realitzar en favor d'un altre membre del consell. Cosculluela argumenta que la representació no es pot fer a favor de l'alcalde o del secretari, perquè això desnaturalitzaria l'essència d'aquest règim de democràcia directa (Cosculluela Montaner, 1987: 222). S'ha d'acreditar mitjançant document públic, document privat amb firma legitimada notarialment o poder atorgat davant el secretari de l'entitat local. Cap membre del consell pot assumir la representació de més d'un terç dels membres del consell. Tanmateix, Cosculluela ha criticat el fet que l'article 111.3 ROF permeti que un sol veí pugui assumir la representació de fins un terç dels membres del consell, la qual cosa representa un límit excessiu contrari a la naturalesa del sistema de democràcia directa que instaura el consell obert (Cosculluela Montaner, 1987: 222).

Els acords s'adopten, per regla general, per majoria simple dels membres presents (més vots afirmatius que negatius). Ara bé, per un seguit de matèries determinades es requereix el vot favorable de dues terceres parts del nombre de fet (presents) i, en tot cas, la majoria absoluta del nombre legal de membres del consell (art. 114). En cas de votacions amb resultat d'empat, s'ha d'efectuar una altra votació, i, si persisteix l'empat, decideix el vot de qualitat de l'alcalde (art. 98-d). De totes les sessions s'ha d'aixecar acta amb els requisits que determina la LMRLC (art. 110 i 111).

Finalment, el consell general es reuneix en sessió extraordinària quan ho decideix l'alcalde o alcaldessa o quan ho sol·licita la quarta part, com a mínim, dels veïns, per tractar de tots els assumptes d'interès del municipi (art. 73.5 LMRLC). La convocatòria ha d'incloure l'ordre del dia proposat pels qui han adoptat la iniciativa, però l'alcalde podrà adjuntar els assumptes que cregui pertinents. No es poden tractar assumptes que no estiguin inclosos a l'ordre del dia en les sessions extraordinàries.

La celebració del ple no es pot endarrerir més de quinze dies hàbils des que s'ha sol·licitat, i no es pot incorporar l'assumpte a l'ordre del dia d'un ple ordinari o d'un altre extraordinari amb més assumptes si els sol·licitants de la convocatòria no ho autoritzen expressament. Si l'alcalde no convoca el ple extraordinari sol·licitat dins el termini assenyalat, aquest restarà convocat automàticament per al desè dia hàbil següent al de la finalització del termini esmentat, a les dotze hores (art. 98-a).

#### 4.2.2 L'alcaldia

L'alcalde és escollit pels membres de l'assemblea de veïns per sufragi majoritari (art. 179.2 LOREG). Aquest sistema també s'utilitza per a l'elecció de l'alcalde pedani de les entitats municipals descentralitzades que adoptin el règim del consell obert (art. 199.7 i 2 LOREG).

El sistema electoral en aquests dos tipus d'entitats locals és diferent. En les entitats municipals descentralitzades que funcionen en règim de consell obert l'alcalde pedani s'escull mitjançant la presentació de candidats pels diferents partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors (art. 199.2 LOREG). En canvi, per als alcaldes de municipis en règim de consell obert, l'article 200 LOREG només estableix que "las Juntas Electorales Provinciales adoptaran las resoluciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 179.2 de esta Ley, con el fin de que sea elegido el alcalde de los Municipios que funcionen en régimen de concejo abierto".

Per tant, segons la literalitat de la LOREG, l'elecció de l'alcalde en municipis en règim de consell obert es podria fer sense presentació prèvia i formalitzada de candidat per partits, federacions, coalicions o agrupacions d'electors. No obstant això, tots els models oficials de paperetes per a l'elecció d'aquests alcaldes aprovats al Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, de regulació complementària dels processos electorals, han previst que sota el nom del candidat s'especifiqui la denominació o sigla del partit, federació o agrupació d'electors que el presenti o, si s'escau, la condició d'independent.

La llei omet regular les situacions derivades de l'empat en l'elecció de l'alcalde i els casos de mort, incapacitat o renúncia de l'alcalde. Aquesta situació ha estat esmenada pels acords de la Junta Electoral Central, tal com es posa de manifest al treball de Burgar Arquimbau i González Vidal (2011: 1103).

Pel que fa a la destitució de l'alcalde, aquesta ha estat una qüestió tradicionalment controvertida, atès que l'antic article 197 de la LOREG només preveia el sistema de destitució dels alcaldes pel règim comú. No obstant això, aquest buit legal va ser reparat mitjançant la Llei orgànica 8/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei orgànica del règim electoral general. Segons les modificacions d'aquesta llei, en l'escrit de moció de censura, com en la prevista per al règim comú, ha d'incloure un candidat alternatiu.

Pel que fa a les competències, les atribucions de l'alcalde i el consell no queden recollides a l'article 29 LRRL. D'altra banda, la LMRLC es limita a establir que "correspon a l'alcalde o alcaldessa representar i administrar el municipi i executar els acords adoptats pel consell general" (art. 73.4). En aquesta matèria són d'aplicació els usos, costums i tradicions locals, i supletòriament, el que disposi la LRRL, la regulació de la Llei municipal i del règim local de Catalunya, i en defecte, per les normes de la secció segona i quarta del capítol I del títol II del ROF. Aquestes darreres es refereixen a l'alcalde i al ple en els municipis de règim general.

Coscolluela destaca que d'entre aquestes competències les més singulars es refereixen al règim d'aprofitament dels béns que pugui tenir el municipi o entitat municipal descentralitzada (Coscolluela Montaner, 1987: 2019). En aquest sentit, els municipis i entitats municipals descentralitzades en règim de consell obert tenen ordenances que regulen àmpliament les atribucions del consell i l'alcalde.

La doctrina ha destacat reiteradament les àmplies atribucions que la legislació de règim local atribueix a l'alcalde, cosa que implica que el sistema de consell obert no pugui ser considerat un règim assembleari pur, ja que no totes les qüestions hauran de ser aprovades en assemblea (Orduña Rebollo, 1994: 410).

#### 4.2.3 Els tinents d'alcaldia

La soledat de l'alcalde en l'exercici del càrrec és una de les disfuncions que suscita l'aplicació pràctica del règim de consell obert que han assenyalat els estudiosos del tema (Salanova Alcalde, 2009: 201). Aquesta manca de col·laboradors legitimats democràticament per compartir responsabilitats amb l'alcalde s'ha intentat mitigar facultant l'alcalde per designar tinents d'alcalde. D'aquesta manera, el ROF preveu la possibilitat que l'alcalde designi fins un màxim de tres tinents d'alcalde entre els electors del municipi (art. 54.2). Com s'ha comentat, aquesta figura és atípica en el sistema del consell obert, ja que és pròpia d'estructures locals més complexes.

Els tinents d'alcalde són òrgans vicaris de l'alcalde, que aquest pot designar i cessar lliurement d'entre els membres de l'assemblea. El seu nomenament es fa per resolució de l'alcalde, el qual n'ha d'informar l'assemblea en la propera sessió que es celebri i amb els requisits i efectes que, com a legislació supletòria, estableix l'article 46 del ROF.

#### 4.2.4. La comissió de vocals

A Catalunya s'ha volgut dotar l'alcalde d'un equip col·laborador mitjançant la creació preceptiva d'una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals "que l'han d'assistir en l'exercici de les seves funcions i l'han de substituir, per ordre de designació, en cas d'absència o malaltia" (art. 73.3 LMRLC).

## 5 Potencialitats i límits dels consells oberts de Catalunya

La regulació i l'aplicació dels consells oberts a Catalunya posen de manifest fins a quin punt s'ha desenvolupat (i consolidat) un sistema de govern basat en la democràcia directa. Així mateix, mostren a partir de quin moment són necessaris (i probablement més desitjables) mecanismes de democràcia representativa. Plantejat de forma inversa, l'anàlisi dels consells oberts ens permet determinar fins a quin extrem és desitjable la representació i quan esdevé necessària la participació directa de la ciutadania en els assumptes públics en l'àmbit municipal. Aquest debat, que no és només teòric, ja es va plantejar amb l'adopció de la regla obligatòria de funcionar en règim de consell obert per a tots aquells municipis de fins a 100 habitants. En aquest sentit, la doctrina va apuntar la dificultat d'acostumar els veïns i veïnes a una participació política intensa i molt exigent, una actitud ciutadana que, entenem, s'explicaria a través del concepte de virtut cívica (Tena, 2010).

### 5.1 Potencialitats dels consells oberts

La primera idea que voldríem desenvolupar en aquest apartat gira al voltant del mateix concepte de consell obert. És a dir, una fórmula plantejada i implementada que, per si mateixa, té un valor en tant que denota una voluntat per treballar en l'aprofundiment dels processos democràtics en relació amb els processos de presa de decisions col·lectiva. Un sistema, el de consell obert, que fomenta (o en el seu defecte, ho intenta) la participació directa de la ciutadania en els afers relatius a la cosa pública. Un primer element que, com dèiem, cal posar en relleu.

Una segona potencialitat que s'ha detectat, tot i que caldria desenvolupar-la intensament, és la finestra d'oportunitat que suposa el règim de consell obert en el context de la societat de la informació, un escenari ideal per aprofundir en la participació ciutadana a través de les noves tecnologies de la informació i la comunicació. En aquest sentit, ens veiem obligats a remarcar la necessitat que els poders públics aprofundeixin en aquesta qüestió, atenent (per exemple) a la nul·la importància a la qüestió que s'ha observat a través de les entrevistes en profunditat.

Finalment, la previsió de l'article 29.4 de la LRBRL que permet a les corporacions locals convocar els veïns i veïnes en assemblea per deliberar sobre decisions d'especial transcendència, representa una veritable alternativa que ofereix l'ordenament jurídic. Aquesta possibilitat obre la porta al fet que municipis de règim comú convoquin el consell obert, amb la qual cosa es genera la categoria de municipis que podem anomenar de règim mixt. Aquest ha estat el cas de Bellprat, que des de 2011 ha seguit convocant trimestralment un consell obert on tots els electors tenen dret de paraula i vot. Aquesta facultat permet crear una fórmula mixta que conté les virtuts del règim representatiu, com és un ampli i fort equip de govern, i els beneficis d'un òrgan de democràcia directa, el qual genera una àmplia legitimitat, consens i transparència. Des d'aquesta perspectiva es planteja el dubte de quants dels municipis que estaven obligats a funcionar en consell obert han fet ús d'aquesta facultat o si hi ha municipis tradicionalment del règim comú que s'han acollit a aquesta possibilitat, ja sigui de manera freqüent, com Bellprat, o amb convocatòries esporàdiques. No obstant això, entenem que aquesta opció mixta és potser el derivat més important de l'experiència que ha comportat el desplegament de consells oberts, ja que obre la porta a una bona pràctica, pel valor democràtic que implica, i (al mateix temps) garanteix una implementació més senzilla i, a priori, amb millor acceptació entre la ciutadania.

## 5.2 Límits dels consells oberts

El primer límit detectat en relació amb el sistema de consell obert és la gradual disminució dels municipis que des de la reforma legislativa de 2011 —que fa desaparèixer l'obligatorietat de constitució del consell obert per a municipis amb menys de cent habitants— opten per aquesta fórmula. En aquesta línia, i com es pot observar a la figura 1, es constata la poca atracció que, si més no des d'una perspectiva institucionalista, desperta el sistema de consell obert, no només entre els municipis de menys de cent habitants. Quelcom que podem observar a través de la inexistència de demanda de constitució de consell obert entre aquells municipis que també es poden definir com a micropobles, però que durant les primeres sis legislatures tenien la limitació poblacional que els impedia poder acollir-se a aquest sistema. Així, s'observa com, un cop desapareix aquest requisit, no hi ha cap sol·licitud nova. Un primer argument, el del poc interès que (a llarg termini) sembla despertar la fórmula del consell obert, que es veu reforçat per la manca de referències i/o documents de treball sobre aquesta qüestió en els diversos àmbits d'actuació de l'Associació Catalana de Micropobles. Un lobby de micropobles, com la mateixa associació s'autoanomena (amb el llindar de cinc cents habitants), que es va constituir l'any 2008 amb l'activa participació de Senan, municipi de la Conca de Barberà que sempre s'ha organitzat pel sistema de consell obert (abans i després de la reforma de 2011). Una associació que, en definitiva, no aborda l'organització interna de cada municipi sinó que aposta per la col·laboració entre micropobles per tal de potenciar la seva capacitat d'influir l'agenda política en l'àmbit comarcal, autonòmic i, fins i tot, estatal.

En relació directa amb aquest primer element, un altre límit que s'ha detectat, vinculat directament amb l'efectiu funcionament del consell obert, és el quòrum de constitució de l'assemblea, una condició que estableix un mínim d'un terç del nombre de veïns. El quòrum legal té la funció d'assegurar que l'assemblea tingui precisament aquest caràcter de reunió de tots o una part dels veïns. Ara bé, a la pràctica, els municipis catalans troben dificultats per constituir vàlidament el consell per la falta d'assistència dels veïns i veïnes, com demostra la taula 1.

Taula 1. Municipis amb consell obert, membres, freqüència i nivell de quòrum (anys 2016/2019)

Municipi	Població (2016/2019)	Membres comissió d'assistència a l'alcaldia	Freqüència reunió del consell obert	Assistència dels electors al consell obert
Castell de l'Areny	73/69	2	Trimestral	Entre 25% i 50%
Fígols	43/42	2	Trimestral	Entre 25% i 50%
Gisclareny	27	3	Bimensual	Entre 25% i 50%
La Quar	52/57	4	Trimestral	Entre 25% i 50%
Savallà del Comtat	62/56	2	Trimestral	Entre 25% i 50%
Senan	47/49	2	NA/ Trimestral	NA/Entre 25% i 50%

Font: elaboració pròpia a partir dels OBSCAT8 i OBSCAT9 de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

Com s'observa, l'assistència dels electors a les assemblees és en tots els casos d'entre el 25 i el 50%, la qual cosa pot implicar que l'assemblea no quedi vàlidament constituïda si no hi assisteix el 33,3% del nombre de veïns (l'equivalent a 1/3). Els tres alcaldes entrevistats han deixat constància d'aquesta falta d'assistència dels veïns i veïnes i, per tant, la conseqüent dificultat per arribar al quòrum legal de constitució de l'assemblea. Malgrat que no consti en dades numèriques, és rellevant destacar que el percentatge d'assistència varia en funció dels assumptes que constin a l'ordre del dia, com aprecia l'alcalde de Bellprat. Per exemple, el nombre d'electors presents és més elevat quan es tracten qüestions econòmiques o d'urbanisme. En aquestes assemblees on es debaten els assumptes que incideixen més en els interessos dels veïns és quan es poden apreciar les virtuts del sistema de consell obert. Un element compartit, en el marc d'un sistema de democràcia representativa en l'àmbit local, amb el mecanisme dels pressupostos participatius (Blanco i Lop, 2004). Per

la seva banda, els alcaldes dels municipis de Bellprat i Granera remarquen com la participació directa dels electors en tals decisions aportava un elevat grau de legitimitació i transparència en la presa de decisions.

Una constatació que es veu reforçada, com diem, fruit de les entrevistes realitzades, ja que els alcaldes dels municipis de Bellprat, Granera i Sant Sadurn d'Osona coincidien en remarcar aquesta recurrent dificultat. Amb tot, aquests tres municipis, que estaven obligats a articular aquesta forma de govern municipal mitjançant el consell obert, es van afegir al règim general a partir de 2011, en gran mesura (i com ens traslladen a les respectives entrevistes), per la dificultat d'assolir el quòrum necessari. Una problemàtica que torna a posar damunt de la taula el debat (o la preocupació) al voltant de la voluntat real de participació directa en la presa de decisions col·lectiva de la ciutadania. Un darrer argument que es veu reforçat per la representació que, de facto, ha tingut lloc a través de dues realitats. En primer lloc, la constatació que, en moltes assemblees de municipis articulats a través de la fórmula del consell obert, un veí pogués actuar (i actués) en representació d'altres.<sup>5</sup> I, en segon lloc, la constatació que, com ens explicava l'alcalde de Sant Sadurní, l'assistència dels electors era especialment baixa i a la pràctica era l'equip de govern qui aprovava les decisions del consistori. Dues dinàmiques que suposen una perversió de la naturalesa del consell obert, ja que introdueixen elements i característiques pròpies d'un tipus ideal de democràcia representativa (Held, 2001).

Finalment, l'exercici de recerca qualitativa ha permès detectar un darrer límit (o problemàtica) en el marc de la implementació dels consells oberts: la soledat de l'alcalde en l'exercici del càrrec. Aquesta disfunció, que la doctrina ha assenyalat que suscita l'aplicació pràctica del consell obert, ha implicat que el ROF i la LMRLC introdueixin òrgans propis del règim representatiu comú per auxiliar l'alcalde com són els tinents d'alcaldia i una comissió de vocals. Quelcom que reforça, més encara, l'argument de la perversió, en termes de representativitat de la fórmula del consell obert. En aquest mateix sentit, i aprofundint en la problemàtica exposada, els OBSCAT i les entrevistes realitzades posen de manifest que la designació de col·laboradors per part de l'alcalde és indispensable per poder gestionar el municipi de consell obert. Una figura, la del col·laborador, que tampoc recull gaires simpaties, ja que tots els alcaldes entrevistats han manifestat que és més fàcil la gestió municipal des del règim comú. Una preferència que ve motivada pel fet que els regidors s'impliquen més en les tasques de gestió i direcció que els anteriors col·laboradors del règim de consell obert. Un darrer element a tenir en compte a l'hora de valorar la idoneïtat i el funcionament real dels consells oberts.

## 6 Conclusions finals

El consell obert és un règim d'organització municipal que ofereix la possibilitat d'articular un sistema de democràcia directa, però, i com a conseqüència, requereix una intensa participació dels electors del municipi a través de l'assemblea. A la pràctica no ha resultat tasca fàcil acostumar els veïns i veïnes a aquesta participació, sobretot als municipis que no han funcionat tradicionalment amb aquest règim. Tanmateix, s'ha constatat que el quòrum de constitució de l'assemblea és una condició que dificulta l'operativitat d'aquest règim als municipis catalans. El legislador, potser coneixedor d'aquesta dificultat, ha introduït elements que atenuen el caràcter de democràcia directa del sistema. D'una banda, el ROF preveu una delegació de vot o representació, però s'ha constatat que només un dels tres municipis entrevistats feia ús d'aquesta facultat. I de l'altra, la llei catalana estableix la creació preceptiva d'una comissió de vocals per solucionar la soledat de l'alcalde en l'exercici del càrrec. No obstant això, els alcaldes entrevistats manifesten la seva preferència per funcionar amb el règim comú, atès que els regidors s'impliquen més en les tasques de direcció que els antics col·laboradors no legitimats democràticament. En conjunt, després de la reforma de 2011, ens trobem que la majoria de municipis catalans han abandonat el règim de consell obert.

Aquesta conclusió ens inclina a defensar l'argument que aposta per la qualitat per sobre de la quantitat. Una afirmació que matisa el primer plantejament al voltant de la importància (només) de la mida, és a dir,

<sup>5</sup> Un segon element a tenir en compte és la facultat dels veïns de fer-se representar i delegar el vot que regula el ROF, una praxi que significava que un sol veí representés fins a un terç dels electors. Aquesta realitat esdevé un mecanisme de representació dels veïns que flexibiliza l'òrgan de democràcia directa. Però, novament, ens allunya al mateix temps d'aquesta voluntat de potenciar i facilitar la participació directa de la ciutadania en municipis petits (o molt petits). En aquest mateix sentit, la doctrina ha assenyalat que el fet que un veí pugui representar un terç dels habitants desnaturalitza l'essència del règim del consell obert. I, potser amb certa resignació, el legislador va ser conscient que seria difícil implementar un òrgan que requereix una participació tan intensa dels ciutadans. No obstant això, s'ha constatat com només al municipi de Granera es fa ús de la facultat de representació com a mecanisme per arribar al quòrum de constitució.

la quantitat. D'aquesta manera, a l'hora de la veritat tot apunta que l'important no és tant el nombre de ciutadans del municipi (la mida, la quantitat), sinó la predisposició a la participació. Una voluntat d'acció, de participació, que ens remet, sens dubte, al que apuntaven Almond i Verba al voltant de la cultura cívica (1963). Una cultura política idònia en el marc dels sistemes liberaldemòcrates contemporanis. Un encaix entre teoria i pràctica que ens mostra, novament, la virtut cívica dels ciutadans com una garantia de bon funcionament de les institucions. I que va més enllà de l'ideal republicà, mostrant-se al voltant d'un fet objectivable com apuntaren aquestes dues veus autoritzades de la ciència política moderna. Com es pot observar, aquest argument sobre la predisposició ciutadana envers la participació política va prenent cada vegada més importància en tant que variable explicativa. No obstant això, atès l'abast de la recerca que aquí es presenta, més centrada en una aproximació institucionalista, caldria aprofundir en futures recerques en la percepció ciutadana. Seguint la línia de recerca proposada per Blais i Galais (2016) sobre la mesura d'aquest deure cívic.

No obstant això, els beneficis que aporta un òrgan de democràcia directa com l'assemblea d'electors fan considerar la facultat de l'article 29.4 de la Llei reguladora de les bases del règim local com una veritable alternativa al règim representatiu. En efecte, des del 2011 els municipis de règim comú tenen la possibilitat de convocar una assemblea de veïns, ja sigui de manera periòdica creant l'aparença d'un règim mixt o de manera esporàdica. Aquest sistema mixt resulta, probablement, el més factible en termes d'una veritable i eficient implementació. De fet, de facto suposaria la introducció, en el context d'un sistema de presa de decisions representatiu, d'un mecanisme de democràcia directa. De la mateixa manera que poden ser-ho, també en l'àmbit local, els referèndums o els processos participatius. Mecanismes, tots ells, que intervenen clarament en una millora de la qualitat democràtica per l'augment dels canals de participació i, de forma col·lateral, per la transparència que impliquen.

Finalment, convé apuntar que atesa la manca de dades i informació es desconeix quants municipis catalans que estaven obligats a funcionar en consell obert, més enllà de Bellprat, han seguit convocant el consell obert des del règim comú, adoptant així l'aparença d'un règim mixt. També seria interessant constatar si municipis que no funcionen ni han funcionat mai mitjançant consell obert han fet ús de la facultat de l'article 29.4 LRRL. A més, falten estudis sobre l'estat actual del règim de consell obert als sis municipis catalans que encara el mantenen (legislatura 2019-2023): Castell de l'Areny, Figols, Gisclareny, la Quar, Savallà del Comtat i Senan. Uns buits en la literatura que justifiquen la idoneïtat de futures investigacions i publicacions sobre aquesta matèria.

## 7 Referències bibliogràfiques i recursos web

- Almond, Gabriel A., i Verba, Sidney. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Blais, André, i Galais, Carol. (2016). Measuring the civic duty to vote. *Electoral Studies: An International Journal*, 41, 60-69.
- Blanco, Ismael, i Lop, Irene. (2004). *Pressupostos participatius: per on comencem?* Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Burgar Arquimbau, Joaquín Miguel, i González Vidal, Vanessa. (2011). Las reformas introducidas por la Ley orgánica 2/2011 en relación con los municipios pequeños. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, 9, 1099-1108.
- Caminal Badia, Miquel, i Matas Dalmases, Jordi. (1999). *El sistema polític de Catalunya*. Madrid: Tecnos.
- Coscolluela, Luis. (1987). El concejo abierto. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, 199-224.
- Curto, Juan Santos. (2012). Los Ayuntamientos menores o iguales de 100 habitantes a la luz de la Ley Orgánica 2/2011. Constitución, Organización y Funcionamiento. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista Técnica Especializada en Administración Local y Justicia Municipal*, 3, 349-354.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.



- Fariña, José. (1983). El concejo abierto en las aldeas de A Limia. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 217, 119-140.
- Font, Josep Maria. (1946). Orígenes del régimen municipal de Cataluña (Conclusión). *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1, 229-585.
- Fuentes, Rafael, i Serrano, Juan Antonio. (2019). El Concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 28(2), 441-472.
- Held, David. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Ensayo.
- Kant, Immanuel. (2005). Sobre el concepto de república (trad. Joaquín Abellán). Dins Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua* (1795). Madrid: Tecnos.
- Orduña Rebollo, Enrique. (1994). *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Civitas.
- Orduña Rebollo, Enrique. (1988). La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 237, 827-852.
- Ridao, Joan. (2018). *Curs de dret públic de Catalunya*. Madrid: Marcial Pons.
- Rivero, Ángel. (2000). Representación política y participación. Dins Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- Salanova Alcalde, Ramón. (2009). El concejo abierto en Aragón. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 1, 193-231.
- Tena, Jordi. (2010). La virtud cívica como concepto sociológico. Definición y extensión social. *Revista Internacional de Sociología*, 68(3), 555-575.
- Ubasart-González, Gemma, i Martí i Puig, Salvador. (2018). *Política i govern a Catalunya: de la transició a l'actualitat*. Barcelona: La Catarata.
- Vallespín, David. (2019). *Derecho Electoral Español*. Porto: Editorial Juruá.

[Institut d'Estadística de Catalunya](#) (IDESCAT) [en línia]. [Consulta: 16 desembre 2019].

[Repositori de la Universitat de Barcelona](#) (TFGs) [en línia]. [Consulta: 30 juny 2020].