



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# **ELS CONSELLS OBERTS A CATALUNYA**

TREBALL FINAL DE GRAU

**Autor: Antoni Bada Erta**

**Niub: 16856943**

**Tutor: Dr. Aitor Díaz Anabitarte**

**Línia d'estudi: Institucions de govern, participació i representació ciutadana**

**Grau en Dret**

**Curs 2019-2020: primer quadrimestre**

## SUMARI

<b>1. INTRODUCCIÓ</b> .....	2
<b>2. OBJECTE, METODOLOGIA I FONTS</b> .....	4
<b>2.1. Objecte d'estudi</b> .....	4
<b>2.2. Metodologia</b> .....	5
<b>2.3. Fonts</b> .....	6
<b>3. MARC TEÒRIC, JURÍDIC I HISTÒRIC</b> .....	7
<b>3.1. Història dels Consells Oberts</b> .....	7
<b>3.2. El règim jurídic dels Consells Oberts</b> .....	11
<b>3.2.1. Constitució del règim de Consell Obert</b> .....	13
<b>3.2.2. Òrgans del Consell Obert</b> .....	18
<b>3.2.3. Atribucions dels òrgans</b> .....	22
<b>3.2.4. Règim de funcionament</b> .....	22
<b>3.3. Consell Obert i estat de l'art</b> .....	25
<b>4. EL CONSELL OBERT A CATALUNYA</b> .....	28
<b>4.1. Municipis que funcionen en Consell Obert</b> .....	28
<b>4.2. Estudi de cas de municipis catalans</b> .....	30
<b>4.2.1. Bellprat</b> .....	30
<b>4.2.2. Sant Sadurní d'Osormort</b> .....	33
<b>4.2.3. Granera</b> .....	35
<b>5. CONCLUSIONS</b> .....	37
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	40
<b>7. ANNEXOS DOCUMENTALS</b> .....	41
<b>Annex 1: Històric de municipis catalans en règim de Consell Obert</b> .....	41
<b>Annex 2: Esquema entrevista municipis de Bellprat, Sant Sadurní d'Osormort i Granera</b> .....	45

## 1. Introducció

Aquest Treball de Final de Grau versa sobre el règim d'organització dels municipis en Consell Obert a Catalunya en totes les seves vessants, però sobretot jurídica i politològica.

El Consell Obert és un règim especial d'organització municipal basat en la democràcia directa on 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, configurant-se com una de les poques institucions de democràcia directa que romanen en vigor en el nostre ordenament jurídic. No obstant això, el Consell Obert no ha estat gaire estudiat per la ciència jurídica o política, i més enllà de la literatura històrica no s'ha portat a terme cap estudi en aquesta matèria en l'àmbit català. Així doncs, l'interès acadèmic per desenvolupar el Treball de Final de Grau sobre els Consells Oberts catalans resideix en el fet que representen una de les poques reminiscències de democràcia pura que d'alguna manera han persistit en el nostre ordenament jurídic, sent necessària una aportació científica que aporti una mica de llum en aquesta matèria poc explorada.

L'objecte del treball queda delimitat al Consell Obert català, però com s'exposarà posteriorment aquesta institució s'estudia des de diverses vessants: la històrica, la jurídica i la politològica. D'aquesta manera, la metodologia i les fonts del treball queden caracteritzades també per la seva pluralitat. D'aquesta, s'han utilitzat mètodes i fonts que versen sobre materials i treballs previs sobre la qüestió, però també s'ha utilitzat una metodologia més directa i fonts primàries per portar a terme la recerca més pura.

L'escassetat de materials sobre els Consells Oberts a Catalunya implicava tractar aquesta matèria de la manera més diversa possible, si bé era necessari posar l'èmfasi en el caràcter jurídic i politològic de la institució, doncs aquest és un Treball de Final de Grau del Grau en Dret.

El marc teòric del treball consta de tres parts ben diferenciades i és la part més bibliogràfica de l'estudi, doncs s'ha basat sobretot en la recopilació d'informació. En primer lloc, el treball tracta els orígens històrics del Consell Obert a Catalunya, ja que la perspectiva històrica és essencial per comprendre l'existència i regulació d'aquest sistema de govern local. En segon lloc, s'ha analitzat el règim jurídic del Consell Obert a Catalunya i totes les seves vicissituds. En aquest sentit, s'estudia la instauració o constitució del règim, els òrgans que existeixen i les seves atribucions i el règim de funcionament del sistema. Finalment, el marc teòric es completa amb anàlisi del Consell Obert des de la perspectiva de la Ciència Política, si bé aquest aspecte es caracteritza per l'escassetat de materials científics previs.

Aquest treball es completa amb un anàlisi del funcionament dels Consells Oberts a Catalunya des d'una perspectiva politològica. Aquesta ha estat la part del treball constitueix en una recerca pura que tracta de posar llum a una matèria poc tractada

científicament. En concret, es tracta de comprovar, havent formulat una hipòtesi de treball prèvia, si el Consell Obert és un sistema de govern local òptim a Catalunya. Aquest bloc del treball té dos grans apartats que tracten de constatar aquest extrem. En primer lloc, s'analitzen un seguit de dades proporcionades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals sobre municipis catalans que en l'actualitat funcionen en Consell Obert. En segon lloc, es presenten tres estudis de cas que s'han portat a terme sobre els municipis de Bellprat, Sant Sadurní d'Osormort i Granera.

## 2. Objecte, metodologia i fonts

### 2.1. Objecte d'estudi

Aquest Treball de Final de Grau té com a objecte d'estudi el Consell Obert a Catalunya en totes les seves vessants, sobretot jurídica i politològica.

Els experts en l'Administració Local defineixen el Consell Obert com un règim d'organització de determinades Entitats Locals, ja siguin Municipis o les denominades Entitats Municipals Descentralitzades (entitat d'àmbit territorial inferior al municipi). El Consell Obert és una institució que implica una forma de govern per democràcia directa, amb absència de qualsevol règim electoral per participar a l'Assemblea o Consell, doncs aquesta s'integra per tots els electors del Municipi o de l'Entitat Municipal Descentralitzada<sup>1</sup>.

Ara bé, l'Assemblea de veïns no és l'únic òrgan d'aquest règim d'organització, sinó que es preveu també l'existència un Alcalde amb àmplies atribucions, de manera que no podem parlar d'un règim assembleari pur. Per tant, en sentit estricte el règim especial de Consell Obert només implica la substitució del Ple de l'Ajuntament o la Junta de Veïns en el cas de les Entitats Municipals Descentralitzades. Però aquesta substitució té una gran rellevància ja que es tracta d'adoptar un règim organitzatiu diferent al de la democràcia representativa, és a dir, implica l'adopció d'un règim de democràcia participativa directa<sup>2</sup>.

L'estudi del Consell Obert a Catalunya ha consistit en analitzar politològicament dos eixos d'un seguit de municipis catalans que consisteixen en la seva qualitat democràtica així com la capacitat o eficàcia del seu règim en Consell Obert per donar resposta a les necessitats dels veïns. És oportú detenir-nos breument aquí per definir aquests conceptes.

Per una part, analitzar la "qualitat democràtica" d'una democràcia local consisteix estudiar el caràcter i la vitalitat de la tal democràcia, i per fer-ho es parteix de la base que un sistema polític, per tal de ser qualificat de democràtic, ha de permetre als seus ciutadans controlar la seva agenda política i la presa de decisions. Per altra part, la "capacitat del sistema" fa referència a l'efectivitat de l'Administració Local d'un municipi que funciona en Consell Obert alhora de donar resposta a les peticions dels ciutadans mitjançant els serveis públics.

En aquest marc, la hipòtesi de treball seguida es basa en que el Consell Obert proporciona una inqüestionable qualitat democràtica derivada del sistema de democràcia directa que és, però al seu torn la capacitat del sistema de donar resposta a les necessitats ciutadanes

---

<sup>1</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 202.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 202.

es veu perjudicada per l'existència d'un únic càrrec electe i una assemblea de veïns que esdevé poc funcional per la falta d'assistència dels veïns i veïnes.

El mètode utilitzat per considerar refutada o verificada aquesta hipòtesi de treball inicial ens condueix a parlar sobre al metodologia del treball.

## **2.2. Metodologia**

La metodologia utilitzada en aquest treball ha estat diversa alhora de desenvolupar el marc teòric i l'estudi específic del Consell Obert a Catalunya.

El marc teòric del treball ha estat desenvolupat a partir de l'estudi de la bibliografia existent sobre la matèria. D'una banda, l'estudi històric s'ha portat a terme mitjançant un repàs de la extensa literatura existent sobre aquesta forma de govern a la Península i en concret a Catalunya. D'altra banda, 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 a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local i el Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que 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 l'anàlisi del funcionament del Consell Obert a Catalunya ha consistit en una recerca pura que ha estat la que ha permès contrastar en major mesura la hipòtesi de treball inicial. En aquest sentit, la metodologia ha estat, més enllà de tenir en compte el marc teòric, realitzar un estudi de cas de tres municipis catalans a través d'una entrevista amb l'Alcalde de municipis de règim comú que amb anterioritat havien funcionat en règim de Consell Obert. A més de la informació recollida a través d'aquestes entrevistes, es disposa d'un seguit de dades recopilades per la Fundació Carles Pi Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals relatives a municipis catalans que funcionen en règim de Consell Obert.

Pel que fa 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, doncs és el primer càrrec públic encarregat de gestionar l'Ajuntament que funciona en Consell Obert. En relació als municipis, s'han elegit municipis que havien funcionat en règim de consell obert i en l'actualitat s'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 el règim de Consell Obert com en règim comú són els millors posicionats per valorar objectivament la forma de govern del Consell

Obert, doncs 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 Sadurní d'Osormort ha estat telefònica.

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 les onades dels anys 2016 (OBSCAT8) i 2018 (OBSCAT9). Aquesta informació proporcionada per la Fundació serà aplicada per verificar la hipòtesi de treball.

### 2.3. Fonts

Les fonts d'aquest Treball de Final de Grau han estat també plurals.

El marc conceptual del que s'ha partit consisteix bàsicament en dos autors. La vessant jurídica del treball ha tingut com a referent principal l'obra del catedràtic de Dret Administratiu Luis Cosculluela Montaner a "*El concejo abierto*". Cosculluela analitza amb profunditat el règim jurídic aplicable als Consells Oberts a partir de la legislació espanyola en vigor el 1987. No obstant això, s'han utilitzat obres complementaries i la jurisprudència més recent per actualitzar certs aspectes del seu treball. Els textos legals també han estat objecte d'anàlisi directe, sobretot en l'àmbit català. Les normes jurídiques més destacades han estat la Llei reguladora de les Bases del Règim Local, el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals i la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

Els aspectes històrics i però també politològics tenen com a base l'amplia obra de l'historiador de l'Administració Local i regional Enrique Orduña Rebollo "*Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos abiertos*". La literatura politològica, molt escassa, s'ha completat amb l'obra dels professors de la Universitat de Màlaga Rafael Fuentes i Juan Antonio Serrano "*El Concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana*".

El desenvolupament de la recerca sobre el Consell Obert a Catalunya s'ha portat a terme, en primer lloc, a partir de les dades proporcionades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, recollides mitjançant el seu Observatori de Govern Local (OBSCAT). En segon lloc, la informació per contrastar la hipòtesi s'ha obtingut a partir de tres entrevistes realitzades a tres Alcaldes de municipis catalans.

### 3. Marc teòric, jurídic i històric

El marc teòric del treball consta de tres apartats diferenciats que fan referència a aspectes diferents de la figura del Consell Obert. Així, s'aborda el desenvolupament històric d'aquesta institució, doncs l'element històric és inherent a la definició d'aquest règim d'organització. En segon lloc, es tracta extensament el règim jurídic del Consell Obert i, finalment, es repassa la literatura politològica que fa referència al funcionament del Consell Obert tal i com ha estat plantejat en termes de qualitat democràtica i capacitat del sistema.

#### 3.1. Història dels Consells Oberts

Els estudis realitzats fins a dia d'avui sobre la institució del Consell obert, i concretament a Catalunya, són majoritàriament de caire històric, quedant la vessant jurídica i politològica més abandonades. És per aquest motiu que no és objectiu d'aquest treball repassar la història dels Consells Oberts a Catalunya, tasca desenvolupada àmpliament en obres com la de Josep Maria Font i Rius "*Orígenes del Régimen Municipal en Cataluña*", però cal emmarcar històricament aquesta figura per comprendre'n l'existència i significat a Catalunya. Aquest epígraf ha estat elaborat a partir de l'obra de Enrique Orduña Rebollo "*Democracia directa municipal. Concejos y Cabildos abiertos.*", reputat historiador de l'Administració local i regional.

La figura del Consell Obert o *Concilium* neix a l'inici de l'Edat Mitjana, conseqüència del procés de repoblació del nord de la península. Malgrat que hi ha teories que defensen l'origen romà i visigot d'aquesta institució local, avui dia generen més consens aquelles que situen el seu naixement entre els segles IX i X, sobretot al regne asturleonès.

Es van formar nuclis de població rurals que tenien la necessitat de gestionar les propietats privades dels seus membres així com els bens comunitaris del poble com són 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<sup>3</sup>.

A Catalunya l'aparició del municipi va arribar més tard. Com manifesta Font i Rius, "*Del laborioso proceso que precede y acompaña al nacimiento del municipio catalán podemos destacar, sin embargo, con bastante precisión, un espacio cronológico, dentro del cual se opera la evolución más decisiva del mismo: es la centuria que corre de la mitad del siglo XII a la mitad del siglo XIII. En ella se fragua la aparición definitiva del régimen municipal en su modalidad más perfilada y completa.*"<sup>4</sup> La denominació que rebia la

---

<sup>3</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia Directa municipal, concejos y cabildos abiertos*, p. 29.

<sup>4</sup> Josep MARIA FONT I RIUS, *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, p. 302.



figura del consell obert en aquell moment va ser la de *universitas* o “universidad”, “asamblea general” i “consell.”

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 l’estament dels *probi homines* (“homes bons”), persones amb propietats i riquesa, va ocupar els càrrecs de representació dels veïns dins de les assemblees generals de veïns. Progressivament les poblacions amb més habitants van anar abandonant l’essència del sistema de democràcia directa. A la segona meitat del segle XIII, Jaume I va iniciar un procés de designació de representants encarregats de gestionar el govern de poblacions, procés que va afectar nuclis com Barcelona, Tàrraga, Montblanc, Agramunt, Tortosa, Girona, Lleida, Reus o Cardona. El procediment electiu que va ser habitual als municipis de la Corona d’Aragó des del segle XV va ser el de la insaculació (sorteig mitjançant un sac amb les boles on figuren els noms dels candidats). Tanmateix, cal tenir en compte que les categories socials i econòmiques tenien una representació proporcional fixada prèviament per un privilegi real, i dins el sac no figurava el nom de tots els veïns de la població<sup>5</sup>.

Durant els segles XVI i XVII les poblacions van anar adquirint privilegis en detriment del feudalisme, però la participació ciutadana en les assemblees era cada cop menor. La intervenció real seguia existint, i els virreis recomanaven o rebutjaven candidats. En l’Edat Moderna el Consell Obert poc a poc anava quedant relegat en les zones rurals de poca població.

La Guerra de Successió va afectar totes les institucions del Principat, també els seus municipis, ja que va haver territoris que van canviar fins a tres cops de titularitat. L’Arxiduc va realitzar una política municipal renovadora basada en la concessió de privilegis, els destinataris dels quals van ser els governs i oligarquies locals. Alguns municipis van veure reformat el seu procediment d’insaculació amb la finalitat d’incorporar una base de participació més àmplia, com va ser el cas de Mataró<sup>6</sup>.

No obstant això, el contingut de les mesures no anava encaminat veritablement a la restauració d’un sistema de democràcia directa. La política de l’Arxiduc va ser més aviat centralista i intervencionista en l’àmbit local.

Amb el Decret de Nova Planta es van suprimir les formes tradicionals de govern local. La Real Cèdula de 13 d’octubre de 1718 va introduir als municipis catalans la figura del corregidor (funcionaris reals), el que va suposar una centralització del sistema i la desaparició del sistema d’insaculació. A la llarga el sistema no va acabar de funcionar. A finals de segle es van anar realitzant un seguit de reformes que van suposar el retorn al sistema d’insaculació.

La Constitució de Cadis de 1812 no va preveure la figura del Consell Obert. En aquella època els Consells Oberts a les grans poblacions havien quedat desvirtuats pel sistema

---

<sup>5</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia Directa municipal*, p. 177.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 183.

representatiu i les intervencions centralistes, motiu pel qual la institució no va ser prevista pels redactors. La Constitució només preveia l'Ajuntament com a forma d'organització municipal, però tampoc prohibia el Consell Obert. És per això que en els llocs rurals on la pràctica del Consell Obert era habitual, com a Lleida i Girona, la implantació de la forma uniformista de l'Ajuntament va presentar dificultats. El Consell Obert seguirà desaparegut en les successives Constitucions del segle XIX i la correlativa legislació municipal, tot i que seguirà funcionant en zones rurals<sup>7</sup>.

A finals del segle XIX i principis del segle XX intel·lectuals del moviment regeneracionista van recuperar l'estudi del municipi medieval, el que va conduir a treure a la llum de nou el Consell Obert. Finalment es va acabar divulgant que el sistema persistia en la seva forma més pura a les zones rurals d'Espanya. Aquest moviment va influenciar projectes de reforma del règim local que no van arribar a veure la llum, però van inspirar l'Estatut Municipal de 1924, aprovat per Calvo Sotelo durant la Dictadura de Primo de Rivera. L'Estatut establia que en els municipis de menys de 500 habitants serien regidors tots els electors en Consell Obert<sup>8</sup>.

En període republicà, la Constitució de 1931 reconeix per primer cop el Consell Obert, establint en el seu article novè: *“Todos los Municipios de la República seran autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.”* Tanmateix, el règim local no figurava en el llistat de matèries de competència exclusiva estatal (art. 14), tot i que l'Estat podia fixar unes bases mitjançant la Llei (art. 19).

L'Estatut Interior de Catalunya va regular el règim local contemplant el Consell Obert, remetent-se a la futura Llei municipal catalana, publicada el juliol de 1934. Els requisits que establia la llei per constituir-se en règim de Consell Obert no es basaven en el nombre d'habitants, sinó en factors econòmics. Aquests requisits eren gaudir d'aprofitaments comunals, el rendiments dels quals representés la quarta part o més del pressupost municipal. Tots els municipis que complissin aquests requisits podien organitzar-se en Consell Obert o “Consell General”, sempre i quan la seva carta municipal així ho fes constar i el Parlament de Catalunya ho aprovés.

En la primera reunió d'aquests municipis els veïns escolliran una Junta Veïnal formada per un president, que actuarà com alcalde, i un nombre de vocals que va de dos a quatre. Existia una certa limitació perquè cada elector només podia votar a dos noms si la Junta era de tres membres, o a tres noms si era de quatre. La Junta Veïnal tenia la funció d'executar els acords del Consell General. Aquesta regulació presentava diferències amb els tradicionals sistemes de democràcia directa, sobretot en relació als requisits de constitució del sistema de Consell Obert i elecció de la Junta Veïnal.

La Llei regulava també les entitats locals menors o Submunicipis, grups de població que dins d'un Municipi constituïen un nucli separat d'almenys 200 habitants i amb interessos

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>8</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional*, p. 837.

particulars. Quedaven excloses del concepte de Submunicipi: nuclis de població creats al voltant de santuaris i comunitats religioses, empreses, o aquelles poblacions on un sol propietari era amo de la cinquena part del terreny, o bé quan el total era només de 10 propietaris o menys. El reconeixement de la condició de Submunicipi era una facultat de l'Ajuntament, prèvia petició dels veïns per escrit o referèndum. Ens aquestes entitats locals menors les Juntes de Veïns estaven compostades per un president i dos vocals en els llocs de menys de 300 habitants i quatre vocals en els llocs on fossin més. La seva elecció i funcionament era el mateix que el dels municipis en règim de Consell Obert.

Pel que fa al funcionament del Consell Obert, són d'aplicació, en primer lloc, les normes consuetudinàries, i en defecte d'aquestes les disposicions del Títol VIII, capítol II (funcionament dels òrgans municipals). El referèndum no era aplicable als municipis en règim de Consell Obert, però determinades decisions requerien la unanimitat (per exemple el gravamen de bens o drets reals).

Així doncs, el Consell Obert de la Llei Municipal catalana era un sistema democràtic amb participació de tots els ciutadans. Enrique Orduña Rebollo remarca que no hi ha dades suficients per valorar el funcionament real del sistema de Consell Obert establert per la Llei, però el caràcter de la llei pot fer pensar que va funcionar. Tanmateix, el municipalista Agustín Díez González va comprovar que la figura del Submunicipi funcionava a les províncies de Lleida i Girona als anys 60<sup>9</sup>.

Per altra part, l'Estat va fer ús de la competència que li atorgava la Constitució i 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, inspirada en l'Estatut Municipal. S'establia que els municipis amb una població no superior a 500 habitants funcionarien en règim de Consell Obert (com en el cas de l'Estatut Municipal), i en ell tots els veïns serien electors, preveient l'existència d'un alcalde i dos tinentes d'alcalde escollits en Consell Obert. Pel que fa les entitats locals menors, es preveia una Junta Veïnal encarregada del seu govern, formada per un president i dos vocals escollits de la mateixa manera que els municipis en règim de Consell Obert.

L'entrada en vigor de la Llei Municipal de 1935 comportava la regulació del Consell Obert per primera vegada en un text de règim local tramitat parlamentàriament, així com la previsió de que el sistema seria aplicat a més de 3000 municipis (segons el cens de 1930) quan es realitzessin les eleccions. No obstant això, aquesta aplicació quedaria aplaçada pel començament de la Guerra Civil i un sistema autoritari fortament centralista que procuraria eliminar tota autonomia local.

La dictadura franquista instaurava un intervencionisme del govern en la designació dels alcaldes. D'una banda, en els municipis de menys de 500 habitants, a més de l'alcalde designat des de l'Administració, hi havia dos regidors, un designat pel Governador i un altre a proposta de l'alcalde. D'altra banda, es van imposar limitacions a la creació de noves entitats locals menors, i aquelles ja existents de menys de 500 habitants tenien el

---

<sup>9</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia Directa municipal*, p. 349.

mateix règim citat. Tanmateix, una de les característiques del règim local durant el franquisme va ser la falta de regulació sobre el Consell Obert.

És pertinent que ens preguntem també com van evolucionar els municipis espanyols i catalans durant aquest segle XX. En aquest sentit, el factor demogràfic que va caracteritzar Espanya en aquest període va ser la despoblació de les zones interiors. Els moviments migratoris cap a les zones perifèriques ja havien començat el 1855 arran de la desamortització general, i aquests es van accentuar a partir de 1940 arran de la pobresa i la misèria rural. A Catalunya Barcelona va atraure un gran flux de persones, però les províncies de rurals van perdre un gran nombre de municipis. Les dades de l'Institut Nacional d'Estadística mostren que entre 1960 i 1981 la província de Girona va perdre 31 municipis i la de Lleida 91, una de les províncies més afectades d'Espanya.

A més de les causes econòmiques, un factor jurídic explica aquesta desaparició de municipis. Durant el franquisme es va pressionar els municipis perquè s'agrupessin i formessin agrupacions més grans, sense les quals molts municipis quedarien fora de certes subvencions. En efecte, l'Institut Nacional d'Estadística aporta que les causes de desaparició de tots els municipis de la província de Lleida van ser la integració a altres municipis.

Pel que fa a l'ús del sistema de Consell Obert, Orduña Rebollo manifesta que no és possible fer una quantificació dels municipis que en van fer ús, però posa de relleu que als anys 60 ell i altres estudiosos de la matèria assistien a reunions de Consell Obert en diversos pobles, pel que no cab dubte que el sistema va perdurar en alguns indrets.

En règim democràtic, el Consell Obert es veurà plasmat finalment a la Constitució de 1978 i a la Llei de Bases de 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 art. 5.2 disposava que, a més dels municipis que tradicionalment havien funcionat en règim de Consell Obert, hi funcionarien els municipis menors de 25 residents, el que suposava un gran canvi respecte les regulacions anteriors, doncs tant l'Estatut Municipal de 1924 com la Llei Municipal de 1935 establien el règim de Consell Obert per municipis amb un nombre inferior als 500 habitants. Per altra part, els municipis d'entre 26 i 250 residents escollirien 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 per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.

### **3.2. El règim jurídic dels Consells Oberts**

La institució del Consell Obert està prevista internacionalment per mitjà de la Carta Europea d'Autonomia Local de 1985, ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988. Fa referència als Consells Oberts quan preveu a l'art. 3 que el dret d'autonomia local “*se ejerce por Asambleas o Concejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal que pueden disponer de organos ejecutivos*”

*responsables ante ellos mismos*”, esclarint que “*esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitida por la Ley*”.

La Constitució 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*”, el que constitueix una garantia plena. La doctrina i la jurisprudència han interpretat que aquesta garantia afecta directament les Entitats Locals que venien funcionant tradicionalment en règim de Consell Obert. És per això que no existeix un dret garantit per la Constitució atribuït als municipis de constituir-se règim de Consell Obert per lliure i pròpia decisió<sup>10</sup>. La determinació dels supòsits en que es pot procedir a l'adopció del sistema de Consell Obert es remeten s'atribueixen al legislador ordinari.

La regulació del Consell Obert es reserva doncs a la llei, i per saber qui és el competent, l'Estat o les Comunitats Autònomes, cal acudir a les regles dels arts. 148 i 149 CE i dels propis Estatuts d'Autonomia. Donat que el Tribunal Constitucional considera el Consell Obert com una matèria d'Administració Local, ha d'incloure's en el “règim jurídic de les Administracions Públiques”, competència atribuïda a l'Estat en relació a la seva legislació bàsica (art. 149.1.18 CE). Aquesta normativa bàsica s'estableix a l'art. 29 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (LRBRL). Com tindrem ocasió d'analitzar, recentment el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre el caràcter bàsic del precepte a la STC 210/2014, de 18 de desembre. L'assumpció de competències per les Comunitats Autònomes en matèria d'Administració Local ha de produir-se o bé de conformitat amb els seus Estatuts per les vies d'accés a l'autonomia de l'article 148 o 149, o bé d'acord amb els mètodes previstos als arts. 150.1 i 2 de la Constitució, úniques tècniques existents per transmetre competències a les CCAA més enllà dels Estatuts.

Per tant, el règim de Consell Obert queda regulat a l'art. 29 LRBRL en relació a la normativa bàsica, corresponent el seu desenvolupament normatiu a les CCAA que hagin assumit la competència en els seus Estatuts o pel mecanisme de l'art. 150 CE.

L'art. 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 a la legislació bàsica. El desenvolupament normatiu correspon a les Comunitats Autònomes que assumeixin competències en aquesta matèria.
- b) L'organització del sistema, regulada per la LRBRL, i supletòriament pels usos, costums i tradicions locals, en defecte per les CCAA que hagin assumit competències en els Estatuts i, en darrere lloc, pel que disposa l'art. 54 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim jurídic de les Entitats Locals (ROF).

---

<sup>10</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 204.

- c) Les atribucions dels òrgans de govern, regulats pels usos, costums i tradicions locals, en defecte per la legislació de les CCAA que hagin assumit competències i, finalment, pel dispostat en les seccions segona i quarta del Capítol I del ROF.
- d) El funcionament, regulat pels usos, costums i tradicions locals, en defecte per la LRBRL i les lleis autonòmiques de les Comunitats que ostentin competència en aquesta matèria, i supletòriament pel dispostat en l'art. 111 del ROF.

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'art. 86.2 EAC fa una previsió específica en relació a 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 (a partir d'ara LMRLC).

Les qüestions electorals relatives a l'Alcalde es regulen pels arts. 179.2 i 200 de la Llei Orgànica del Règim Electoral General.

Finalment, cal tenir en compte que la doctrina ha posat de relleu la necessitat d'adoptar una norma que completi el marc legal que estableix el Consell Obert. Així es va posar de manifest en les dues edicions celebrades sobre el Consell Obert, a Burgos el 1987 i a Valladolid el 1990. També donen suport a aquesta tesis els autors Orduña Rebollo, Díez González i Armando Rodríguez. 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. Com es veurà, això implica una aplicació subsidiària de les normes reguladores del ple, institució de naturalesa ben diferent al Consell Obert. És per això que encertadament aquests autors plantegen la necessitat de redactar d'un model d'Ordenança general per tots els municipis que es regeixin en Consell Obert<sup>11</sup>.

### **3.2.1. Constitució del règim de Consell Obert**

L'art. 140 CE atribueix al legislador ordinari la determinació de les condicions en que procedeix l'adopció del règim de Consell Obert per part d'un municipi, doncs ja s'ha fet referència a que la Constitució només garanteix plenament el Consell Obert a aquells municipis que el tenien vigent. Aquesta competència l'ostenta l'Estat en virtut de l'art. 149.1.18 CE, i l'ha concretat a l'art. 29 LRBRL en relació a la legislació bàsica. Tanmateix, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya fa una previsió específica en relació a l'establiment del règim de Consell Obert, remetent a la llei la determinació dels requisits d'aplicació del règim (art. 86.2). La Generalitat de Catalunya ha assumit doncs

---

<sup>11</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia Directa municipal*, p. 422.

competències en aquesta matèria i específicament ha desenvolupat la legislació bàsica estatal en matèria d'establiment del règim de Consell Obert a l'art. 73.1 i 2 de la LMRLC.

L'art. 29 LRBRL fa tres previsions en matèria d'establiment del règim. En aquest precepte es garanteix primer 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, podran funcionar en règim de Consell Obert "aquells altres (municipis) en els que per la seva localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies ho facin aconsellable" (art. 29.1-b). D'altra banda, el paràgraf segon de l'apartat 4 contempla la possibilitat de convertir-se al règim de Consell Obert per aquells municipis que amb anterioritat estaven obligats a funcionar en règim de Consell Obert.

Per tal de comprendre el significat i l'abast d'aquest precepte cal veure l'evolució de la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local. En aquest sentit, la LRBRL ha estat objecte de profundes reformes en matèria de constitució del sistema de Consell Obert. L'inicial projecte de la Llei reguladora de les Bases del Règim Local contemplava aquest règim especial per tots els municipis que tradicionalment l'haguessin utilitzat, podent adoptar aquest sistema també aquells municipis en que les raons geogràfiques, nombre d'habitants o la gestió dels interessos municipals ho fessin aconsellable. No hi havia doncs cap regla obligatòria d'adopció del sistema en funció del nombre d'habitants. No obstant això, en l'informe de la Ponència, una esmena presentada pel Grup parlamentari centrista introduïa la obligatorietat dels municipis de menys de 100 habitants de regir-se per aquest sistema. L'esmena va quedar aprovada sense gaire debat i només amb l'oposició dels Grups Bascos i de la Minoria Catalana, que creien que aquest aspecte devia formar part de les competències de les Comunitats Autònomes.

La redacció final del text de la LRBRL va ser molt criticada per la doctrina. En aquest sentit, 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.*"<sup>12</sup> Amb el transcurs del temps ha quedat constatat que les crítiques no estaven desencaminades. Així, el 2017 professors de la Universitat de Màlaga van presentar un treball pràctic que pretenia analitzar la viabilitat de l'organització mitjançant Consell Obert en municipis de menys de 500 habitants de la província de Màlaga. Les conclusions afirmaven que els experts no consideren que la figura del Consell Obert sigui la millor per aconseguir una major participació dels ciutadans en l'esfera pública<sup>13</sup>. Tanmateix, el Govern aragonès, coneixedor de les dificultats que plantejava l'aplicació obligatòria del Consell Obert en el seu territori, va aprovar la Llei 9/2009, de 22 de desembre, reguladora dels Consells Oberts, amb l'objectiu de limitar el nombre de municipis afectats. En el seu preàmbul es disposava que "*En la práctica, el régimen de*

---

<sup>12</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 210.

<sup>13</sup> Rafael FUENTES GARCIA i Juan Antonio SERRANO DOBLAS, *El Concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana*, p. 466.

*Concejo abierto plantea notables dificultades específicas: no es fácil obtener el quórum de asistencia necesario para la correcta constitución y adopción de acuerdos de la Asamblea vecinal, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros; la soledad del Alcalde, único cargo electivo, sin posibilidad de contar con colaboradores democráticamente legitimados; la dificultad de debatir directamente en una Asamblea cuestiones de determinada complejidad técnica o legal.*” No obstant això, és també innegable que el Consell Obert ha pogut desplegar les seves virtualitats com a sistema de democràcia directa, gairebé sempre en municipis i entitats municipals descentralitzades reduïdes i de caràcter rural. Així ho han pogut constatar estudiosos com Enrique Orduña Rebollo o José Fariña Jamardo<sup>14</sup>.

El legislador estatal va posar punt i final a la polèmica redacció de l'antic art. 29.1-a LRBRL a través de la Llei Orgànica 2/2011, de 28 de gener, per la que 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'art. 29 de la LRBRL, configurant-lo de la manera abans exposada. D'aquesta manera es suprimia la controvertida obligatorietat d'imposar el règim de Consell Obert als municipis menors de 100 habitants.

Ens trobem ara sí en condicions d'abordar les previsions de l'art. 29 LRBRL. En primer lloc, l'incís a) de l'apartat primer preveu la garantia constitucional del règim de Consell Obert per aquells municipis que tradicionalment l'han utilitzat. En segon lloc, l'incís b) de l'apartat primer estableix una regla voluntària per 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 el consell obert i així ho acorden per unanimitat els tres membres electes i la majoria de veïns. Donat que la Llei Orgànica 2/2011 suprimia la obligatorietat de funcionar en Consell Obert als municipis de menys de 100 habitants, la reforma modificava també l'art. 179.1 de la LOREG, que estableix ara que el nombre de regidors a escollir en els termes municipals de fins a 100 habitants és de tres<sup>15</sup>. Ara bé, el precepte no aclareix si aquesta reversió és només possible per les properes eleccions (van ser les del maig de 2011) o queda oberta l'opció per totes les convocatòries electorals. Aquesta és una qüestió important, doncs 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 una aprovació de la Comunitat Autònoma. Tanmateix, el precepte tampoc esclareix qui haurà de ser l'Alcalde ni el procediment de modificació del règim. D'una banda, del redactat de l'article es pot concloure que el consell obert en el que els tres electes i veïns adoptin la decisió pot ser o bé en la mateixa convocatòria i dia de la constitució de la

---

<sup>14</sup> José FARIÑA JAMARDO, *El Concejo abierto en las aldeas de A Limia*, p. 119-140.

<sup>15</sup> En aquesta modificació el legislador va oblidar preveure tant el procediment de constitució com l'elecció de l'Alcalde per aquests municipis de menys de 100 habitants que ja no funcionen en règim de Consell Obert. La Junta Electoral Central va establir en l'acord de 17 de març de 2011 que aquest buit s'havia de reparar aplicant el contingut de l'art. 196 LOREG relatiu al procediment aplicable als municipis d'entre 100 i 250 habitants.



Corporació, o bé primer es realitza la constitució i un altre dia la convocatòria del consell obert on es prendrà la decisió, si bé en aquest darrer haurà de ser abans del ple que s'ha de celebrar conforme l'art. 38 ROF dins dels 30 dies següents al de la sessió constitutiva per organitzar el funcionament de la Corporació. Així doncs, tant la constitució de la Corporació com l'acord sobre el règim a adoptar poden ser en un mateix dia i acte, sempre que concorri la oportuna convocatòria<sup>16</sup>. D'altra banda, cab entendre que exercirà d'Alcalde aquell que hagués estat designat a la sessió constitutiva de la Corporació.

Pel que fa a la legislació catalana, la Llei Municipal i de règim local de Catalunya contempla tres regles per l'establiment del règim de Consell Obert a l'art. 73. En primer lloc, estableix una regla imperativa al 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." Aquest darrer precepte té l'origen indubtablement en la Llei municipal catalana de 1934, que establia els municipis que estaven facultats a adoptar el règim de Consell Obert a partir del mateix requisit econòmic (gaudir d'aprofitaments comunals el rendiments dels quals representés la quarta part o més del pressupost municipal).

La llei catalana conté dues diferències respecte la LRBRL, el que planteja el dubte de quina legislació aplicar als municipis petits de Catalunya. Ambdues lleis mantenen la garantia constitucional per aquells municipis que han funcionat tradicionalment amb aquest règim, però es diferencien en dos aspectes. En primer lloc, l'apartat 1 de l'art. 73 de la llei catalana encara manté la obligatorietat del règim de Consell general pels 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'art. 73.2 de la LMRLC conté una regla no present a la llei estatal segons la qual poden funcionar en Consell Obert els municipis de menys de 250 habitants que gaudeixen d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos del seu pressupost.

Pel que fa a l'art. 73.1 LMRLC, com ja s'ha analitzat, l'art. 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 arts. 148 i 149 CE i dels propis 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 a la seva legislació

---

<sup>16</sup> Juan Santos Curto García aborda aquesta situació i ofereix un model de convocatòria conjunta del ple constitutiu de la Corporació i del consell obert, així com un model d'acta de constitució a *Los Ayuntamientos menores o iguales de 100 habitantes a la luz de la Ley Orgánica 2/2011. Constitución, Organización y Funcionamiento*.

bàsica (art. 149.1.18 CE). Aquesta normativa bàsica s'estableix a l'art. 29 de la LRBRL, el caràcter bàsic del qual s'ha ratificat recentment a la STC 210/2014<sup>17</sup>, de 18 de desembre (FJ 3). És cert que l'art. 160.1 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local i que l'art. 86.2 EAC fa una previsió específica en relació a l'establiment del règim de Consell Obert, però el TC s'ha pronunciat a favor d'aplicar l'art. 29 LRBRL en aquesta STC 210/2014. En aquesta línia, a la STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 36, establia que les previsions estatutàries en matèria de règim local han de respectar en tot cas la competència bàsica que correspon a l'Estat en virtut de la reserva de l'art. 149.1.18 CE. En definitiva, més enllà de si el legislador català pretenia mantenir la obligatorietat del règim de Consell Obert pels municipis inferiors a 100 habitants o simplement no ha adaptat la norma als canvis produïts per la Llei Orgànica 2/2011, de 28 de gener, l'article 73.1 de la LMRLC ha de quedar desplaçat a favor d'aplicar l'art. 29.1 de la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local.

En relació a l'apartat segon de l'art. 73 LMRLC, aquí semblaria que ens movem en l'àmbit que tenen les Comunitats Autònomes per desenvolupar la legislació bàsica estatal i adaptar-la a les particularitats del seu territori. El FJ 4 de la STC 210/2014 estableix que *“Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 ‘la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses.”* Per tant, l'apartat 2 de l'article 73 LMRLC podria desplegar la seva eficàcia, facultant als municipis que compleixen els requisits econòmics del precepte a constituir-se en règim de Consell Obert.

D'altra banda, tant la Llei reguladora de les Bases del Règim Local com la Llei Municipal i de règim local de Catalunya regulen les majories necessàries per la conversió dels municipis de règim comú en el sistema de Consell Obert. Cab dubte interpretatiu es planteja aquí doncs la LMRLC reproduïx el contingut íntegre de la llei estatal afegint uns terminis d'actuació de l'Ajuntament i el Govern. D'aquesta manera, l'art. 73.2 de la 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*

---

<sup>17</sup> La STC 210/2014 es fruit del recurs d'inconstitucionalitat 2725-2010 que va presentar el President del Govern contra diversos articles de la Llei 9/2009, de 22 de desembre, reguladora dels Consells Oberts, aprovada per la Comunitat Autònoma d'Aragó. És oportú destacar aquí la impugnació de l'art. 3-a de la Llei que, amb l'objectiu de reduir el nombre de municipis afectats per l'antiga regla imperativa de regir-se per Consell Obert els municipis interiors a 100 habitants, imposava l'obligació només als municipis inferiors a 40 habitants. El procediment es va veure afectat per la reforma de la LRBRL per la Llei Orgànica 2/2011, que suprimia la obligació de funcionar en Consell Obert als municipis menors de 100 habitants. El cas aragonès és d'especial interès aquí doncs el seu Estatut d'Autonomia recull en similars condicions a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya les competències en règim local i en concret la competència per establir els requisits d'aplicació del règim de Consell Obert.

estimadoris de la petició.” D’una banda, el precepte, idèntic en aquest sentit a l’art. 29.2 LRBRL, estableix que la decisió final de constituir-se en règim de Consell Obert és de la Comunitat Autònoma, decisió susceptible dels recursos administratius i contenciosos corresponents. D’altra banda, la llei catalana 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 de constituir-se en règim de Consell Obert.

Finalment, cal fer una breu referència a les Entitats Municipals descentralitzades o Infra municipals i la possibilitat de regir-se pel sistema de Consell Obert. L’art. 81.6 de la 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’art. 73 ja les hem conegut i en aquestes entitats els veïns només escullen el President o Presidenta (que seria l’equivalent a l’Alcalde) per sistema majoritari.

### **3.2.2. 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 praxis ni la Llei de Bases del Règim Local ni els usos, costums o tradicions locals acostumen a preveure òrgans complementaris. No obstant això, l’art. 73.3 de la LMRLC estableix com a obligatòria la existència d’una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals, designats per l’Alcalde d’entre els membres del Consell General. Tanmateix, l’art. 54.2 del ROF sí que preveu la possibilitat de que l’Alcalde designi Tinents d’Alcalde entre els electors del municipi (fins a un màxim de tres).

#### *3.2.2.1. El Consell*

El Consell general, Assemblea de veïns, *Consejo* (o *Concello* a Galícia<sup>18</sup>) 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).

---

<sup>18</sup> José FARIÑA JAMARDO, *El Concejo abierto en las aldeas de A Limia*, p. 119-140.

El requisit final per ser elector, aplicable a tots els supòsits anteriors, és estar inscrit al Cens Electoral. Els Ajuntaments tramiten d'ofici la inscripció dels residents en el seu terme municipal a partir del Padró Municipal. Les Oficines Consulars de Carrera i Seccions Consulars de les Missions Diplomàtiques tramiten d'ofici la inscripció dels espanyols residents a la seva demarcació. El Cens Electoral és permanent i s'actualitza mensualment des de la reforma de la LOREG per la Llei Orgànica 3/1995, de 23 de març, que va substituir l'anterior actualització anual. Amb la reforma per la Llei Orgànica 2/2011, la data de tancament del cens aplicable a cada procés electoral és la del segon mes anterior a la convocatòria<sup>19</sup>.

Donada la curta diferència temporal entre ambdós documents, Padró i Cens, actualment es dona una correlació més estreta entre els dos documents de la que hi havia abans. D'aquesta manera, els membres de l'assemblea aniran variant a partir de les modificacions al Padró Municipal i correlatives actualitzacions al Cens Electoral. L'anterior diferència temporal entre ambdós documents portava a que es criticués la vinculació de membre de l'assemblea al concepte d'elector que feia l'art. 29.3 LRBRL, doncs el concepte "d'elector" (inscrit al Cens Electoral) no reflectia tant adequadament la població del municipi com el concepte de "veí" (inscrit al Padró).

Els 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 arts 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'atendre's als principis institucionals propis d'un règim de participació democràtica directa, que no són idèntics als que presideixen el règim estatutari dels regidors, en quan representants escollits pel govern i administració de l'Entitat<sup>20</sup>.

És oportú fer menció a la nova previsió del paràgraf primer de l'art. 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 aquells municipis de menys 100 habitants que ja no funcionen en règim de Consell Obert. Com es tindrà ocasió d'analitzar, aquesta facultat ha estat utilitzada a la pràctica per un seguit de municipis que, a efectes d'aquest treball, seran qualificats com de règim "mixt".

### 3.2.2.2. L'Alcalde

---

<sup>19</sup> Miguel PEREZ-MONEO, *Derecho Electoral Español*, p. 81.

<sup>20</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Concejo abierto*, p. 216.

L'Alcalde és escollit pels membres de l'Assemblea de Veïns per sufragi majoritari (art. 179.2 LOREG). Aquest sistema també s'utilitza per 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, pels Alcaldes de municipis en règim de Consell Obert l'art. 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 l'elecció d'aquests alcaldes aprovats al Real 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 en el seu cas 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 analitzada a partir de la doctrina de la Junta Electoral Central en el treball de Joaquín Miguel Bugar Arquimbau i Vanessa González Vidal *Las reformas introducidas por la Ley Orgánica 2/2011 en relación con los “municipios pequeños”*<sup>21</sup>.

En el supòsit d'empat en l'elecció de l'Alcalde *“no existe otra solución que el sorteo, no sólo por aplicación analógica del art. 184 (de la LOREG) ... sino por falta de otra más lógica, pudiendo calificar-se como descabellada la propuesta ... de nueva convocatoria electoral”* (STSJ La Rioja de 23 de juny de 1995). Aquest criteri ha estat l'adoptat per la Junta Electoral Central, *“debiendo proceder la Junta Electoral de Zona correspondiente a realizar el sorteo”* (Acord de 8 de juny de 1991), *“y en su defecto, en el caso de que ésta no estuviera constituida, por la Junta Electoral Central”* (Acord de 17 de febrer de 2011).

En els casos de mort, incapacitat o renúncia de l'Alcalde d'un municipi que funciona en règim de Consell Obert, la Junta Electoral Central ha entès que el substituirà el següent candidat en nombre de vots. En el cas que no existeixin altres candidats, o més possibles candidats, i donat que en els municipis que funcionen en règim de Consell Obert no existeix Ajuntament, l'aplicació analògica de l'art. 182 LOREG ha d'entendre's en el sentit de que haurà de designar-se un òrgan unipersonal que assumeixi amb caràcter gestor les funcions de l'Alcalde fins la celebració de les següents eleccions locals. Aquesta

---

<sup>21</sup> Joaquín Miguel BURGAR ARQUIMBAU i Vanessa GONZALEZ VIDAL, *Las reformas introducidas por la Ley Orgánica 2/2011 en relación con los “municipios pequeños*, p. 1103.

designació podrà ser a favor de qualsevol ciutadà, encara que no sigui elector del municipi en el cas de que cap dels electors del municipi vulguin exercir d'Alcalde, i haurà de realitzar-se per la Diputació Provincial o òrgan competent de la Comunitat Autònoma, a proposta, en el seu cas, del representant de la candidatura de la que formava part l'anterior Alcalde, tenint en compte els resultats de les últimes eleccions municipals.

Tanmateix, l'art. 54.2 del ROF preveu la possibilitat que l'Alcalde de municipis en règim de Consell Obert (no d'Entitats Municipals Descentralitzades) puguin designar Tinents d'Alcalde d'entre els electors del municipi. En pot designar fins a un màxim de tres i es regiran per les normes previstes pels Tinents d'Alcalde al ROF. Com remarca Cosculluela, el caràcter supletori del ROF i el pes dels usos, costums i tradicions, i el propi caràcter dispositiu de la disposició, fa que aquestes figures puguin obviar-se. A més, malgrat la constant obsessió del legislador de contemplar la figura del Tinent d'Alcalde en el règim del Consell Obert per tal d'equiparar-lo amb el règim general (es preveia en l'Estatut municipal i la Llei municipal de 1935), aquestes figures són alienes a la tradició d'aquest sistema<sup>22</sup>.

Pel que fa a la destitució de l'Alcalde, aquesta ha estat una qüestió tradicionalment controvertida, doncs l'antic art. 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. En aquesta moció de censura, com en la contemplada pel règim comú, l'escrit en el que es proposi haurà d'incloure un candidat alternatiu.

### 3.2.2.3. *Els Tinents d'Alcalde*

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 s'han assenyalat pels estudiosos de la qüestió<sup>23</sup>. En la LRBRL aquesta manca de col·laboradors legitimats democràticament per compartir responsabilitats amb l'Alcalde s'ha intentat mitigar facultant a l'Alcalde per designar tinents d'Alcalde. D'aquesta manera, el ROF contempla la possibilitat de que l'Alcalde designi fins a 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, informant-ne a l'Assemblea en la propera sessió que es celebri i amb els requisits i efectes que, com a legislació supletòria, estableix l'art. 46 del ROF.

---

<sup>22</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 217.

<sup>23</sup> Ramón SALANOVA ALCALDE, *El Concejo abierto en Aragón*, p. 201.

#### 3.2.2.4. 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).

#### 3.2.3. Atribucions dels òrgans

Les atribucions de l'Alcalde i el Consell no queden recollides a l'art. 29 LRBRL. 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 seran d'aplicació els usos, costums i tradicions locals, i supletòriament, el que disposi la LRBRL, la regulació de la Llei Municipal i de 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.

Cosculluela destaca que d'entre aquestes competències les més singulars es refereixen al règim d'aprofitament dels bens que pugui tenir el Municipi o Entitat Municipal Descentralitzada<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup> ha destacat reiteradament les àmplies atribucions que la legislació de règim local atribueix a l'Alcalde, el que implica que el sistema de Consell Obert no pugui ser considerat un règim assembleari pur, doncs no totes les qüestions hauran de ser aprovades en assemblea.

#### 3.2.4. Règim de funcionament

L'art. 29.3 LRBRL estableix que el funcionament dels òrgans de les Entitats en règim de Consell Obert s'ajustarà 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. Supletòriament s'aplica en allò que sigui possible els Capítols I i II del Títol III del ROF (art. 111 ROF).

---

<sup>24</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 219.

<sup>25</sup> Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia Directa municipal*, p. 410.

A continuació s'analitzarà el règim legal aplicable en defecte d'usos o costums i tradicions locals. Catalunya ha assumit la competència exclusiva en matèria de règim local (art. 160.1 EAC), quedant remesa la regulació 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 (a partir d'ara LMRLC).

L'art. 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 es remet al funcionament del ple del règim general.

#### *3.2.4.1. Sessió constitutiva*

La sessió constitutiva després de les eleccions municipals es regula als arts. 194 i 195 de la LOREG. Aquesta es celebra el vintè dia posterior a la celebració d'eleccions, i donada la naturalesa del règim de Consell Obert, en ella no procedeix escollir un Alcalde, sinó proclamar com a Alcalde aquell qui hagués resultat electe segons la certificació de la Junta Electoral de Zona. Els quatre anys de duració del seu mandat es computen a partir de la data en que va ser escollit. Finalment, en tal sessió l'Alcalde prestarà el jurament o promesa que preveu l'art. 108.8 LOREG.

#### *3.2.4.2. Sessions ordinàries*

L'art. 73.5 de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya es remet a l'ús, costum o tradició local, i en defecte, estableix que el Consell es reunirà 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 es farà 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 secretaria 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 al mitjà de la convocatòria, la llei catalana no disposa res, però el ROF concreta que les sessions seran 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 substituïda 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. D'altra banda, en les sessions extraordinàries la convocatòria inclourà 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 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 contempla (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 cab fer-la a favor de l'Alcalde o del Secretari, perquè això desnaturalitzaria la pròpia essència d'aquest règim de democràcia directa<sup>26</sup>. S'haurà 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 podrà assumir la representació de més d'un terç dels membres del Consell. Tanmateix, Cosculluela ha criticat el fet que l'art. 111.3 ROF permeti que un sol veí pugui assumir la representació de fins un terç dels membres del consell, el que representa un límit excessiu contrari a la naturalesa del sistema de democràcia directa que instaura el Consell Obert<sup>27</sup>.

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 l'Alcalde (art. 98-d).

De totes les sessions s'aixecarà acta amb els requisits que determina la LMRLC (arts. 110 i 111).

### 3.2.4.3. Sessions extraordinàries

---

<sup>26</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, *El Consejo abierto*, p. 222.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 222.

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 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 convoqués 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).

### 3.3. Consell Obert i estat de l'art

Com s'ha apuntat anteriorment, gairebé no existeix literatura politològica que hagi analitzat des d'una perspectiva pràctica el funcionament del règim de Consell Obert tal i com es planteja aquí. No obstant això, alguns estudiosos del tema han desenvolupat tímidament aquesta matèria i l'obra essencial a tenir en compte és l'ampli treball de l'historiador de l'Administració Local Enrique Orduña Rebollo a *“Democracia Directa Municipal. Concejos y Cabildos Abiertos”*.

Enrique Orduña va assistir a diverses reunions de consells oberts en diverses províncies espanyoles, si bé les catalanes no figuren dins el seu àmbit d'estudi. Tanmateix, el 1989 va realitzar unes enquestes a una gran quantitat de municipis de les províncies de Palència (Castella i Lleó), Guadalajara (Castella-la-Manxa) i la Comunitat Autònoma de La Rioja. El nombre de municipis per província que van contestar l'enquesta van ser 20 a Palència, 39 a Guadalajara i 33 a La Rioja. Les enquestes tenien en compte els següents aspectes: nombre d'assumpes tractats per tema (pastures, aprofitaments, altres bens, obres i serveis, subvencions, repartiments i altres assumptes), existència o no de secretari, òrgan que executava els acords i el grau de satisfacció amb el sistema de Consell Obert.

Les preguntes de les enquestes d'Enrique Orduña ajuden a explicar la realitat d'aquests municipis que estan condicionats per la seva mida reduïda i el seu caràcter rural. Però hi ha una qüestió que respon a la variable que és objecte d'estudi aquí: el sistema de democràcia directa que representa el Consell Obert. Així doncs, dels resultats del treball d'Enrique Orduña que són d'interès per la nostra hipòtesi d'estudi són els relatius a la pregunta sobre el grau de satisfacció amb el funcionament del sistema de Consell Obert. Donat que no s'especifica si la satisfacció és en relació a la qualitat democràtica del sistema o a la seva capacitat de funcionar, es tindran en compte les respostes de manera genèrica, sense relacionar-les amb un extrem o altre de la nostra hipòtesi. No obstant això, alhora de relacionar aquests resultats amb la nostra hipòtesi de treball és precís tenir en compte les diferències geogràfiques entre la mostra de l'estudi d'Enrique Orduña i la nostra, doncs les províncies de Palència, Guadalajara i La Rioja poden respondre a

realitats culturals i polítiques diferents de la catalana. Tenint en compte aquesta advertència, els resultats obtinguts es mostren a la taula següent.

#### Grau de satisfacció amb el sistema de Consell Obert

Província/CCAA	Nombre respostes	Molt	%	Regular	%	Poc	%
Guadalajara	39	9	23%	19	48,7%	11	28,2%
Palència	20	4	20%	3	15%	13	65%
Rioja, La	33	18	54%	7	21,2%	8	24,2%
TOTAL	92	31	33,6%	29	31,52%	32	34,78%

Font: Enrique Orduña Rebollo, *Democracia Directa Municipal. Concejos i Cabildos abiertos*.

Tenint en compte les referides distàncies entre les mostres dels respectius estudis, la valoració dels resultats és que de manera general són equilibrats entre molta satisfacció (33,6%), regular (31,52%) i poca (34,78%). No obstant això, destaca la poca satisfacció dels habitants dels municipis de la província de Palència (65 %) i l'elevada satisfacció dels habitants dels municipis de La Rioja (54%). En canvi, a la província de Guadalajara destaca el grup intermedi amb un 48,7%. La conclusió que s'obté d'aquests resultats és que les diferències entre províncies són substancials, ja que en cadascuna el grup clarament majoritari és diferent: molta satisfacció a La Rioja, poca a Palència i regular a Guadalajara. Per tant, es posa de manifest que la província i la seva cultura política són una variable clau que influeix en el consens que genera el Consell Obert en un territori. Aquesta conclusió ens condueix a la impossibilitat o, almenys, a adoptar molta cautela alhora d'aplicar els resultats d'estudis realitzats fora de l'àmbit català als municipis catalans, si bé seria oportú disposar d'enquestes sobre més províncies per confirmar aquest extrem.

Malgrat les conclusions obtingudes del treball d'Orduña, l'escassetat de materials científics en aquest camp fa que valgui la pena revisar igualment un altre treball realitzat sobre aquesta matèria a l'Estat espanyol. Aquest és el cas del estudi "*El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana*", dels professors de la Universitat de Màlaga Rafael Fuentes García i Juan Antonio Serrano Doblàs han publicat. En aquest estudi els autors es plategen la viabilitat d'estendre el règim de Consell Obert en municipis menors de 500 habitants de la província de Màlaga. La metodologia seguida és un seguit d'enquestes realitzades a grups com docents universitaris del món de l'Administració Local, alcaldes i secretaris d'Ajuntaments. Els qüestionaris enviats consten de quatre blocs sobre temes fonamentals: serveis públics i sistema representatiu, crisi institucional i participació ciutadana, el Consell Obert i el model d'Estat, i democràcia directa i populisme. Els enquestats responien un seguit d'hipòtesis formulades sobre aquests temes valorant del 0 al 10 cadascuna d'elles.

Els resultats que s'obtenen d'aquest estudi i que són d'interès aquí són diversos. En primer lloc, respecte el bloc sobre crisis institucional i participació ciutadana, la hipòtesi "La ciutadania s'implica participant en la recerca de solucions als problemes que afecten l'interès de la seva comunitat" rep una valoració mitjana de 5,29, molt inferior als valors de la resta d'hipòtesis del bloc. En segon lloc, respecte el bloc sobre el Consell Obert i el model d'Estat, dos hipòtesis són aquí rellevants. Per una part, la hipòtesi "L'organització mitjançant consell obert és viable en municipis de població reduïda de la província de Màlaga" rep una valoració pels experts universitaris de 8,14, mentre que de nou els alcaldes i secretaris la suspenen amb 4,71 (la mitjana també queda aprovada amb un 6,43). Per altra part, la hipòtesi "El compliment de les polítiques públiques es garanteix en major mesura quan existeix una relació directa entre elector i elegit" rep una valoració mitjana de 8,93.

Cadascuna de les hipòtesis aquí exposades ens aporta un indicador per valorar els eixos exposats de qualitat democràtica i capacitat del sistema. Així, la hipòtesi sobre la participació de la ciutadania en els assumptes que li afecten té incidència sobre el que hem denominat capacitat del sistema. Si es conclou que la ciutadania no té un interès especial en participar a l'agenda política caldrà considerar que l'extrem relatiu a la capacitat del sistema plantejat a la nostra hipòtesi és cert, doncs una ciutadania poc implicada no tindrà interès a assistir a les sessions de l'assemblea de veïns. La hipòtesi genèrica segons la qual el Consell Obert és viable en municipis de població reduïda de Màlaga afecta també l'àmbit de la capacitat del sistema, ja que els experts es pronuncien sobre la viabilitat funcional d'aquest sistema. Finalment, la hipòtesi que estableix que la relació directa elector-elegit garanteix en major mesura el compliment de polítiques públiques afecta l'àmbit de qualitat democràtica, perquè la capacitat dels ciutadans de participar i decidir en l'agenda política és factor essencial de tot sistema democràtic.

Tenint en compte les precaucions advertides sobre l'aplicabilitat al nostre treball d'estudis que no comprenen l'àmbit català, hem de procedir a exposar les conclusions que per la nostra hipòtesi de treball aporten els resultats de l'estudi de la Universitat de Màlaga. En primer lloc, la valoració d'un 5,29 respecte la hipòtesi que afirma que els ciutadans s'impliquen en les qüestions que els afecten vindria a confirmar l'extrem de la nostra hipòtesi a partir del qual les assemblees de veïns resulten poc freqüentades. A més, el fet que el grup d'alcaldes i secretaris suspenguin la hipòtesi segons la qual el Consell Obert és viable en municipis de població reduïda de Màlaga també s'encamina a confirmar que és un sistema poc funcional. En darrer lloc, la hipòtesi segons la qual una relació directa elector-elegit garanteix en major mesura el compliment de polítiques públiques, molt ben valorada, confirmaria l'extrem de la nostra hipòtesi segons el qual el sistema de Consell Obert aporta una intensa qualitat democràtica per la estreta relació entre l'Alcalde i els veïns. En conclusió, l'estudi de la Universitat de Màlaga confirma ambdós extrems de la nostra hipòtesi.

## 4. El Consell Obert a Catalunya

Repasat el marc teòric del que es disposa, a continuació s'exposa la recerca pura que s'ha portat a terme sobre el Consell Obert a Catalunya i que permetrà verificar o refutar la hipòtesi de treball inicial.

### 4.1. Municipis que funcionen en Consell Obert

L'entrada en vigor de l'antic art. 29.1-a de la Llei reguladora de les Bases del règim local i el correlatiu art. 73.1 de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, que obligaven a funcionar en règim de Consell Obert als municipis inferiors a 100 habitant, va implicar que una llarga llista de municipis catalans es regissin per aquest règim. En concret, el mandat 1999-2003 es van regir per Consell Obert 30 municipis.

En l'actualitat (legislatura 2019-2023) només 6 municipis funcionen amb aquest règim especial: Castell de l'Areny (Berguedà), Figols (Berguedà), Gisclareny (Berguedà), la Quar (Berguedà), Savallà del Comtat (la Conca de Barberà) i Senan (la Conca de Barberà).

No obstant això, hi ha municipis de règim comú que convoquen els veïns periòdicament en consell obert per deliberar sobre els assumptes que consten a l'ordre del dia, tal i com ho habilita la nova redacció de l'art. 29.4 de la LRBRL. Entre aquests municipis de "règim mixt" figura, com s'analitzarà posteriorment, el municipi de Bellprat (Anoia).

A partir de les dades proporcionades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Locals i Autonòmics es poden fer unes breus valoracions sobre el funcionament dels municipis catalans en que encara regeix el sistema de Consell Obert.

Pel que fa a les dades proporcionades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, aquestes s'han obtingut mitjançant tres preguntes en les onades del 2016 (OBSCAT8) i 2018 (OBSCAT9) relatives al funcionament del Consell Obert a aquells municipis catalans que funcionen en aquest règim. Les preguntes del qüestionari són les següents: *Per quants membres està formada la comissió que assisteix a l'Alcalde? (mínim 2, màxim 4)?, Amb quina freqüència es reuneix el consell obert d'aquest municipi? i Podria indicar quina és l'assistència freqüent aproximada d'electors al consell?* A continuació s'exposen les dades obtingudes dels Observatoris.

Municipi	Codi INE	Població	D1. Membres comissió d'assistència a l'alcaldia	D2. Freqüència reunió Consell Obert	D. Assitència freqüent aproximada dels electors
Castell de l'Areny	8057	73	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Fígols	8080	43	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Gisclareny	8093	27	3	Bimensual	Entre el 25% i el 50%
la Quar	8177	52	4	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Savallà del comtat	43143	62	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Senan	43146	47	2	NA	NA

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals (OBSCAT8)

Municipi	Codi INE	Població	D1. Membres comissió d'assistència a l'alcaldia	D2. Freqüència reunió Consell Obert	D. Assitència freqüent aproximada dels electors
Castell de l'Areny	8057	69	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Fígols	8080	42	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Gisclareny	8093	27	3	Bimensual	Entre el 25% i el 50%
La Quar	8177	57	4	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Savallà del Comtat	43143	56	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%
Senan	43146	49	2	Trimestral	Entre el 25% i el 50%

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals (OBSCAT9)

En primer terme és oportú assenyalar si els aspectes sobre els que s'han recollit dades afecten l'eix de la qualitat democràtica o l'eix de la capacitat del sistema de Consell Obert. En aquest sentit, els nombre de membres que formen part de la comissió que assisteix l'Alcaldia és una qüestió organitzativa que afecta l'extrem de la capacitat del sistema. També cal inserir en aquest extrem el percentatge d'assistència dels veïns i veïnes al consell obert, doncs aquest és un aspecte que reflexa l'interès dels veïns de participar en l'agenda política mitjançant aquest sistema de democràcia directa. Finalment, la freqüència de reunió del consell obert és una qüestió de qualitat democràtica però també de capacitat o efectivitat del sistema. Així, d'una banda, la convocatòria és una potestat de l'Alcalde que condiciona la capacitat dels ciutadans de participar en l'agenda política del municipi via l'assemblea de veïns. Tot i això, no es pot obviar que la falta d'assistència de veïns a les sessions de consell obert representa un factor condicionant per realitzar convocatòries trimestrals enlloc de ser més freqüents. Per tant, la freqüència de reunió del consell obert és també un indicador de qualitat democràtica del sistema.

Pel que fa a la qualitat democràtica dels municipis que funcionen en Consell Obert, no es pot concloure que els municipis facin un ús molt intens de l'assemblea de veïns. Cinc dels sis municipi realitzen la convocatòria mínima legal obligatòria d'un cop cada tres mesos, excepte el municipi de Gisclareny que realitza convocatòries bimensuals tot i tenir només una cinquantena d'habitants. Aquestes dades no poden refutar l'extrem de la nostra hipòtesi de treball sobre qualitat democràtica del règim de Consell Obert, doncs malgrat que només es facin convocatòries trimestrals cal tenir en compte que aquestes permeten la participació dels ciutadans en l'agenda política al màxim nivell mitjançant el dret de vot i paraula en tots els assumptes que constin a l'ordre del dia. No obstant això, es

remarca que a Catalunya, excepte el cas del municipi de Gisclareny, no s'aprofundeix més del que exigeix la llei en la periodicitat de les convocatòries de l'assemblea de veïns.

En relació a la capacitat o efectivitat del sistema de Consell Obert, es constata que cap Ajuntament funciona únicament amb l'Alcalde, és a dir, tots fan ús de la facultat legal de nomenar una comissió integrada per un mínim de dos i un màxim de quatre vocals (art. 73.3 LMRLC). No es pot considerar que l'existència d'un únic càrrec electe en el sistema de Consell Obert suposi un inconvenient perquè el mateix pugui operar correctament, doncs la llei permet a l'Alcalde nomenar un seguit d'assessors, facultat que a la pràctica és exercida pels corresponents Alcaldes. Aquest aspecte juga en contra de la hipòtesi plantejada segons la qual el fet que hi hagi un únic electe pot suposar un inconvenient per la gestió del municipi. Per altra part, els baixos percentatges d'assistència a tots els municipis, que poden implicar la falta de quòrum de constitució de l'assemblea si és inferior al 33,3 % del nombre de residents, sí que confirmarien una certa falta d'interès dels ciutadans per implicar-se, conclusió que coincideix amb la que havíem obtingut a partir de l'estudi de Fuentes García i Serrano Doblas. Aquest extrem confirma de nou que les assemblees de veïns resulten poc freqüentades i això afecta negativament la capacitat del sistema de funcionar.

## **4.2. Estudi de cas de municipis catalans**

Les aportacions científiques sobre el funcionament del Consell Obert al conjunt de l'Estat espanyol i la informació de la que es disposa sobre els municipis catalans que mantenen aquest règim són insuficients per considerar contrastada o refutada la hipòtesi d'aquest treball. Així, es fa necessari aprofundir en l'estudi de municipis de l'àmbit català que han funcionat en aquest règim.

Com s'ha introduït anteriorment, aquests efectes s'ha portat a terme un estudi de cas de tres municipis catalans de règim comú que havien funcionat en règim de Consell Obert en els quals s'ha mantingut la mateixa persona a l'Alcaldia. Els municipis seleccionats que es presenten a continuació són Bellprat (Anoia), Sant Sadurní d'Osormort (Osona) i Granera (Moianès).

### **4.2.1. Bellprat**

El municipi de Bellprat és un poble de caràcter rural situat al sud-oest de la comarca de l'Anoia, amb una població el 2018 de 74 habitants<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) [en línia]. <<http://www.idescat.cat/emex/?id=080214>> [Consulta: 16 desembre 2019].

Donada la població de Bellprat, en les eleccions d'abril de 1979 i de maig de 1983 es van escollir 5 regidors per mandat de la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, que disposava que els municipis d'entendre 26 i 250 residents escollirien 5 regidors. Amb l'entrada en vigor de la regla obligatòria de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (i correlativa previsió a la Llei municipal i de règim local de Catalunya), que obligava a funcionar en Consell obert i un únic regidor (l'Alcalde) als municipis menors de 100 habitants, Bellprat va funcionar en règim de Consell Obert en les eleccions de 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 i 2007. La reforma per la Llei Orgànica 2/2011 va suprimir la regla obligatòria dels 100 habitants i a partir de les eleccions de maig de 2011 fins l'actualitat Bellprat ha anat escollint tres regidors.

Com s'ha esmentat anteriorment, el municipi de Bellprat ha estat escollit per ser objecte d'un estudi de cas perquè l'actual Alcalde sorgit de les eleccions de maig de 2019, Carles Pol i Gual, ho és des de les eleccions de maig de 2007, quan el municipi funcionava en règim de Consell Obert. Així, l'experiència de l'Alcalde d'haver governat en ambdós règims el converteix en la persona més ben situada per valorar objectivament el règim de Consell Obert des d'una vessant de qualitat democràtica i capacitat del sistema.

En primer lloc és oportú fer referència als aspectes institucionals i organitzatius del règim de Consell Obert de Bellprat, aspectes que s'han constatat a partir de l'estudi del seu funcionament durant el mandat 2007-2011, si bé cal remarcar que la convocatòria del consell obert s'han mantingut fins l'actualitat. En efecte, si bé Bellprat és un municipi que funciona en règim comú (disposa de tres regidors), des del 2011 continua convocant el seu consell obert. Aquesta possibilitat té cabuda com s'ha vist mitjançant l'art. 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. Aquesta possibilitat obre la porta a que municipis de règim comú convoquin el consell obert, generant la categoria de municipis que denominem de règim mixt. Finalment, cal constatar que en l'actualitat el municipi té la particularitat de realitzar, a més de les sessions de consell obert (on per descomptat tenen dret de paraula i vot tots els veïns assistents), sessions plenàries on els veïns assistents tenen també, com els tres regidors, dret de paraula i vot. L'equip de govern relega les decisions de més transcendència a l'ordre del dia del consell obert (pressupostos, subvencions, urbanisme, etc.), constant a l'ordre del dia dels plens les qüestions de menys transcendència pels ciutadans.

El municipi de Bellprat no disposa d'una ordenança municipal o costum tradicional arrelada que reguli el funcionament del consell obert, sent d'aplicació doncs les normes legalment previstes (LRBRL, LMRLC i ROF). No obstant això, en relació a la convocatòria hi ha la costum de realitzar-la el primer dissabte cada tres mesos, celebrada a la Sala Polivalent del municipi, de titularitat de l'Ajuntament. Així, Bellprat segueix la línia general dels municipis catalans de realitzar convocatòries trimestrals, si bé al formar part del règim comú l'Ajuntament no està obligat per llei a realitzar-les. La convocatòria es publica al taulell d'anuncis de l'Ajuntament una setmana abans. En cas de no arribar al quòrum d'assistència d'una tercera part dels veïns, es dona curs igualment a la sessió. No es convoquen sessions extraordinàries de consell obert a petició de l'Alcalde o una



quarta part dels veïns, doncs les necessitats i peticions sobrevingudes dels veïns entre convocatòries s'incorporen a l'ordre del dia del proper consell obert del calendari. En relació a la possibilitat de fer-se representar, els veïns del municipi no fan ús d'aquesta facultat. Pel que fa a la figura de l'Alcalde, durant el mandat 2007-2011 va anomenar una comissió formada per 3 persones, integrants de la llista electoral de l'Alcalde electe, perquè l'assistissin en l'exercici de les seves funcions.

A partir de l'entrevista amb l'Alcalde del municipi s'han obtingut les següents conclusions sobre la qualitat democràtica i la capacitat del sistema de Consell Obert a Bellprat. És oportú destacar però que l'Alcalde no ha observat cap canvi en termes de qualitat democràtica o capacitat del sistema al passar el municipi del règim especial al règim comú el 2011. L'explicació rau en el fet que el consell obert es segueix convocant ara com es feia amb anterioritat, i les tasques que desenvolupen els tres regidors actuals eren assumides amb anterioritat per la comissió assessora que designava l'Alcalde.

Pel que fa a la qualitat democràtica del Consell Obert, l'Alcalde manifesta que la relació estreta elector-elegit converteix el sistema de Consell Obert en el més democràtic possible, per sobre el sistema representatiu del règim comú. La justificació és la legitimitat de que gaudeixen totes les decisions que s'adopten en el consistori, doncs tots els veïns participen en la presa de decisions. La qualitat democràtica del sistema es veu reforçada per aquesta capacitat dels ciutadans de participar en l'agenda política de la seva comunitat. Aquesta característica té un impacte directe i positiu en la satisfacció dels ciutadans amb els serveis públics que presta l'Ajuntament, doncs les decisions relatives als mateixos s'adopten en l'assemblea de veïns. Aquest grau de satisfacció ciutadana no es podria aconseguir amb el règim representatiu, on les decisions inherents al poble s'adopten en un ple que gaudeix de menys legitimitat que una assemblea formada per tots els veïns i veïnes. La transparència també és un indicador de la qualitat democràtica d'un sistema polític i en opinió de l'Alcalde la participació de tots els veïns en una assemblea afavoreix plenament aquest aspecte de la gestió municipal. Finalment, l'Alcalde del municipi opina que el Consell Obert és la millor manera de funcionar pels municipis no tant sols de fins a 100 habitants, sinó de fins a 500.

En relació a la capacitat del sistema o efectivitat del mateix d'operar i donar resposta als ciutadans, cal distingir aquí les figures de l'Alcalde i de l'assemblea de veïns. D'una banda, l'Alcalde manifesta que durant el mandat 2007-2011 no es va trobar amb cap dificultat per gestionar l'Ajuntament, perquè tot i ser només un membre electe va designar una comissió de tres membres perquè l'ajudés en el desenvolupament de les seves funcions. D'altra banda, en relació a l'assemblea, cal remarcar que l'assistència dels veïns a la mateixa varia molt en funció dels temes continguts a l'ordre del dia. L'assistència al consell obert és més elevada quan es sotmeten a votació qüestions econòmiques i d'urbanisme, quedant menys freqüentat quan es tracten temes que afecten menys els interessos dels assistents. És oportú recordar aquí que la falta del quòrum a les convocatòries no dona peu a suspendre les sessions de consell obert, de manera que la baixa assistència al consell obert no és un factor que paralitzi aquesta institució al municipi. Tanmateix, l'Alcalde manifesta que certament l'assemblea de veïns paralitza

l'adopció de determinats acords proposats per l'Ajuntament, com per exemple s'ha donat en els pressupostos anuals d'algun exercici. En opinió de l'Alcalde, aquest tipus de bloquejos es podrien evitar aprovant les qüestions mitjançant el ple de tres regidors, però considera que no és oportú obrar d'aquesta manera, doncs el consell obert és font de legitimitat de les accions o omissions que porta a terme el govern municipal.

En definitiva, cal concloure que el sistema mixt amb el que funciona el municipi de Bellprat li aporta una qualitat democràtica superior de la que gaudiria si no convoqués el consell obert. La democràcia directa manifestada a l'assemblea de veïns és la màxima expressió de la capacitat dels veïns de participar en l'agenda política, el que constitueix al seu torn una font de transparència i legitimació del govern municipal, aspectes intrínsecs d'un sistema polític democràtic. Finalment, la capacitat del sistema de donar resposta a les necessitats dels ciutadans és pràcticament idèntica a la del règim comú. Per una part, durant el mandat 2007-2011 l'Alcalde va designar una comissió perquè l'assisteixi en el desenvolupament de les seves funcions, de manera que el mateix no es va trobar amb dificultats per desenvolupar les seves funcions. Per altra part, l'assemblea no queda paralitzada per la falta d'assistència, doncs s'adopta una certa flexibilitat en relació als quòrums de constitució.

#### **4.2.2. Sant Sadurní d'Osormort**

El municipi de Sant Sadurní d'Osormort és un poble de caràcter rural que es troba a la part oriental de la comarca d'Osona, amb una població el 2018 de 79 habitants<sup>29</sup>. La gran quantitat de cases i masies aïllades en una gran extensió de terreny caracteritzen el pla urbanístic del municipi.

En les eleccions d'abril de 1979 i de maig de 1983 Sant Sadurní d'Osormort va escollir 5 regidors, doncs la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, establia que els municipis d'entendre 26 i 250 residents escollien 5 regidors. Amb l'entrada en vigor de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (i correlativa previsió a la Llei municipal i de règim local de Catalunya), que obligava a funcionar en Consell Obert i un únic regidor (l'Alcalde) als municipis menors de 100 habitants, el municipi va escollir un únic regidor en les eleccions de 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 i 2007. La reforma per la Llei Orgànica 2/2011 va suprimir la regla obligatòria dels 100 habitants i a partir de les eleccions de maig de 2011 fins l'actualitat Sant Sadurní d'Osormort ha anat escollint tres regidors.

El municipi de Sant Sadurní d'Osormort ha estat seleccionat per ser objecte d'estudi de perquè l'actual Alcalde sorgit de les eleccions de maig de 2019, Enric Riera Santaaulària, ho és des de les eleccions de maig de 1995, quan el municipi funcionava en règim de

---

<sup>29</sup> Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) [en línia]. <<https://www.idescat.cat/emex/?id=082418>> [Consulta: 16 desembre 2019].

Consell Obert. Així, l'Alcalde disposa de l'experiència d'haver format part del sistema polític de l'Ajuntament tant en el règim especial com en el règim comú.

Pel que fa als aspectes organitzatius i institucionals dels mandats en que el municipi va funcionar en règim de Consell Obert, eren d'aplicació les normes legalment establertes, ja que el municipi no disposa d'una ordenança reguladora o costum municipal que reguli el consell obert. La convocatòria de l'assemblea de veïns era bimensual, periodicitat més curta del que és habitual als municipis catalans, i es feia sempre el mateix dia cada dos mesos. La convocatòries es realitzava al taulell d'anuncis de l'Ajuntament o bé els veïns ja tenien constància de quin dia seria, doncs la data cada dos mesos era fixa. L'assemblea es celebrava sempre a la Sala Polivalent de l'Ajuntament. L'Ajuntament era flexible en relació als quòrums de constitució de les assemblees, doncs com s'exposarà a continuació l'Alcalde manifesta que l'assistència era molt baixa. Per tant, tampoc es convocaven assemblees extraordinàries a petició dels veïns del municipi. Finalment, els veïns no feien ús de la possibilitat de representar-se. Pel que fa a la figura de l'Alcalde, durant els successius mandats que es va funcionar amb el règim especial va comptar amb la col·laboració d'un grup d'entre 3 i 4 assessors. En aquell període, ni el càrrec d'Alcalde ni els assessors percebien remuneració.

Procedim ara a posar de relleu les conclusions de l'entrevista amb l'Alcalde del municipi sobre els eixos de qualitat democràtica i capacitat del sistema al municipi. Pel que fa la qualitat democràtica, l'Alcalde manifesta que el sistema representatiu actual és igual de democràtic que el sistema anterior. Si bé el municipi realitzava convocatòries bimensuals del consell obert, les assemblees tenien una assistència molt baixa, de manera que els projectes i propostes que presentaven l'Alcalde i els seus col·laboradors quedaven sempre aprovades. Les característiques urbanes del municipi, format per masies molt disperses, és un factor clau per entendre la baixa assistència a l'assemblea de veïns. L'Alcalde expressa que en el seu poble hi ha molt consens entre l'equip de govern i els veïns i veïnes, així que els punts que solien haver a l'ordre del dia quedaven aprovats. Igualment, no creu que el règim anterior aportés més transparència a la gestió municipal de la que gaudeix actualment el municipi, i tampoc pensa que el sistema anterior garantís en major mesura que les necessitats dels veïns fossin més ateses. En definitiva, l'Alcalde no ha notat canvis en termes de qualitat democràtica al seu municipi al canviar del règim especial al règim comú, doncs la baixa assistència a les assemblees de veïns, causada per la configuració geogràfica del municipi, ha fet que a la pràctica el consell obert anterior i el ple actual esdevinguin una figura molt similar sense diferències substancials en termes de legitimitat en l'adopció de decisions o transparència.

Pel que fa a la capacitat del sistema, l'Alcalde assenyala els inconvenients derivats de l'existència d'un sol càrrec electe. L'Alcalde havia d'exercir el càrrec sense remuneració, el que va comportar que per poder gestionar l'Administració Local nomenés un seguit de persones del municipi que col·laboraven amb ell també sense remuneració. El volum de feina dins l'Administració Local, junt amb la realització momentània d'altres activitats laborals, suposava un inconvenient per gestionar l'Ajuntament. En aquest sentit, l'Alcalde creu que el municipi funciona millor amb el sistema representatiu, ja que li

proporciona, a més d'ell, dos regidors que estan implicats directament en la gestió del municipi. Finalment, l'Alcalde no creu que l'assemblea de veïns representés un inconvenient en termes de capacitat del sistema, doncs s'adoptava una flexibilitat en relació als quòrums de constitució i el consens va caracteritzar els mandats de Consell Obert.

En conclusió, la hipòtesi sobre qualitat democràtica de la que es parteix no és aplicable al municipi de Sant Sadurní d'Osormort, doncs l'escassa assistència a l'assemblea veïnal la convertia en una font de molt consens i poc debat entre veïns. En aquest sentit, pocs canvis s'han percebut al municipi en el canvi del règim de Consell Obert al règim comú. En canvi, l'extrem de la hipòtesi sobre capacitat del sistema queda confirmat, doncs l'existència d'un únic càrrec electe amb la impossibilitat de crear una comissió de vocals remunerada suposava una gran dificultat per gestionar l'ens local. L'assemblea de veïns no representava tant un inconvenient pel sistema sinó com una institució mancada de sentit per la falta d'assistència.

### **4.2.3. Granera**

El municipi de Granera és un poble rural situat al sud de la comarca del Moianès, amb una població actual de 80 habitants<sup>30</sup>.

Com els municipis anteriors, tant en les eleccions d'abril de 1979 i maig de 1983 Granera va escollir 5 regidors, doncs així ho establí l'escala numèrica de la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals. La inicial redacció de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local va obligar a Granera en règim de Consell Obert fins que l'any 2011 es va reformar la obligatorietat del règim pels municipis menors de 100 habitants. Des de 2011, Granera és un municipi de règim comú que ha escollit tres regidors.

Com els anteriors dos municipis, Granera ha estat escollit com a estudi de cas perquè l'actual Alcalde sorgit de les eleccions de maig de 2019, Pere Genescà Girbau, es manté a l'Alcaldia des del mandat 2003-2007, període en que el municipi funcionava en règim de Consell Obert.

Pel que fa als aspectes organitzatius dels mandats en que el municipi va funcionar amb el règim especial, en primer lloc és de destacar que, com els anteriors municipis, Granera no disposa d'una Ordenança municipal o costum pròpia relativa al funcionament del consell obert. L'assemblea de veïns es convocava trimestralment mitjançant via telemàtica i es portava a terme, primer a una Sala de l'Ajuntament i després a un Casal de titularitat del mateix. A més de les sessions ordinàries, extraordinàriament l'Alcalde convocava el consell obert per tractar temes importants com són els urbanístics. A

---

<sup>30</sup> Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) [en línia]. <<https://www.idescat.cat/emex/?id=080958>> [Consulta: 16 desembre 2019].

Granera els veïns sí que es solien representar, o bé per altres veïns o bé per l'Alcalde. La representació era a Granera un instrument per arribar al quòrum mínim d'un terç dels veïns per constituir el consell obert. No obstant això, en ocasions s'havia de suspendre la sessió per falta de quòrum. Pel que fa a l'Alcalde, càrrec no remunerat, durant els mandats de Consell Obert va nomenar un col·laborador que tampoc era remunerat. Finalment, cal destacar que des del 2011 l'Ajuntament ha convocat puntualment, sense seguir una periodicitat, l'assemblea de veïns per tractar temes d'especial transcendència, fent ús així de les facultats que concedeix l'actual art. 29.4 de la LRBRL.

Pel que fa a les dades obtingudes a partir de l'entrevista amb l'Alcalde, en relació a la qualitat democràtica del sistema de consell obert l'Alcalde manifesta que és qualitativament més democràtic que el règim representatiu actual. L'assemblea de veïns era font de legitimació i consens, com també donava més transparència a la gestió municipal. En relació a la capacitat del sistema de funcionar i donar resposta a les necessitats dels veïns, en ocasions sorgia la problemàtica d'haver de suspendre la sessió de consell obert per falta del quòrum legal establert. La falta d'assistència de veïns a l'assemblea suposava doncs un inconvenient pel sistema de Consell Obert del municipi. L'existència d'un únic càrrec electe era un problema també pel municipi quan funcionava en el règim especial, doncs havia de nomenar un col·laborador no remunerat que l'ajudés a gestionar l'Administració Local. En aquest sentit, l'Alcalde està satisfet amb el règim actual perquè li proporciona dos regidors més que col·laboren de manera més implicada en la gestió del municipi.

En definitiva, el cas de Granera s'adhereix íntegrament a la hipòtesi de treball plantejada. D'una banda, es posen de relleu els beneficis democràtics de disposar d'una assemblea de veïns que permet als ciutadans participar en la presa de decisions, atorgant així una elevada legitimitat a les decisions que s'adopten. D'altra banda, la efectivitat del sistema de donar resposta a les necessitats dels ciutadans es veu perjudicada en el municipi per l'existència d'un únic càrrec electe que assumeix amb dificultats la gestió de l'ens local, perquè no pot disposar d'un ampli equip col·laborador que l'ajudi en les seves funcions. Tanmateix, l'assemblea de veïns esdevé a vegades poc funcional per la falta d'assistència dels veïns i veïnes, que deriva en la suspensió de la mateixa per falta del quòrum legalment exigít.

## 5. Conclusions

I. Aquest Treball de Final de Grau tenia l'objectiu inicial d'estudiar el règim del Consell Obert a Catalunya en l'actualitat, tant des d'una perspectiva jurídica com des de la Ciència Política. Per assolir aquest objectiu s'ha analitzat aquest règim d'organització municipal jurídicament i des d'una vessant politològica, si bé a mode introductor i s'ha estudiat l'origen i el recorregut històric d'aquesta figura a Espanya i a Catalunya. La hipòtesi de treball ha estat considerar que el Consell Obert proporciona una inqüestionable qualitat democràtica derivada del sistema de democràcia directa que és, però al seu torn la capacitat del sistema de donar resposta a les necessitats ciutadanes es veu perjudicada per l'existència d'un únic càrrec electe i una assemblea de veïns que esdevé poc funcional per la falta d'assistència dels veïns i veïnes. En primer lloc, s'ha realitzat un exhaustiu anàlisi jurídic del règim del Consell Obert a Catalunya. En segon lloc, l'estudi politològic s'ha basat en un repàs de la literatura científica existent sobre el funcionament del Consell Obert, l'anàlisi d'un seguit de dades sobre els municipis catalans que funcionen en Consell Obert i, finalment, un estudi de cas de tres municipis catalans de règim comú que havien funcionat en règim de Consell Obert.

II. El breu repàs sobre l'origen dels Consells Oberts a Catalunya ha estat essencial per comprendre la vigència d'aquest règim als petits municipis rurals de Catalunya i les reformes legislatives que han sofert. Així, l'intervencionisme reial i l'adopció de sistemes representatius a les grans poblacions explica que des de l'Edat Moderna el Consell Obert hagi quedat relegat a les zones rurals de poca població. D'altra banda, el recorregut històric posa de relleu el caràcter consuetudinari de la institució del Consell Obert, doncs ha perdurat en les zones rurals espanyoles i catalanes malgrat que les successives Constitucions del segle XIX i la correlativa legislació municipal no el contemplessin. Finalment, a la Llei municipal catalana de 1934 trobem l'origen de l'actual redacció de l'art. 73.2 de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, que estableix una regla dispositiva per la qual poden funcionar en règim de Consell Obert els municipis que compleixin uns requisits econòmics: gaudir d'aprofitaments comunals de rendiment igual o superior a la quarta part dels ingressos ordinaris del seu pressupost.

El bloc jurídic del treball ha aportat les primeres conclusions sobre la hipòtesi del treball, en concret sobre l'eix de la capacitat del sistema de funcionar. L'estudi jurídic ha posat de relleu tant aspectes que verifiquen que al sistema de Consell Obert li costa funcionar, com afirma la nostra hipòtesi de treball, com aspectes que ho refuten. D'una banda, l'antiga regla imperativa de l'art. 29 que obligava a funcionar en règim de Consell Obert als municipis inferiors a 100 habitants va despertar un seguit de crítiques manifestaven les mancances del règim de Consell Obert. A títol d'exemple, el preàmbul de la Llei aragonesa 9/2009, de 22 de desembre, reguladora dels Consells Oberts disposava que no és fàcil obtenir els quòrums d'assistència necessaris per constituir l'assemblea de veïns, l'Alcalde es troba sol en l'exercici del seu càrrec i el consell obert pot paraitzar l'adopció de moltes decisions. D'altra banda, la facultat de designar una Comissió de Vocals que preveu l'art. 73.3 LMRLC soluciona el problema de la solitud de l'Alcalde en l'exercici

del seu càrrec, i és una possibilitat que a la pràctica han portat a terme tots els municipis catalans.

El bloc politològic del treball ha permès acabar de contrastar la hipòtesi inicial. Inicialment s'ha revisat el treball d'Enrique Orduña sobre el funcionament dels Consells Oberts a tres províncies espanyoles, així com l'estudi dels Consells Oberts a la província de Màlaga. L'estudi de la Universitat de Màlaga confirma ambdós extrems de la nostra hipòtesi, és a dir, el Consell Obert gaudeix d'una elevada qualitat democràtica però la seva capacitat de funcionar es veu perjudicada per l'existència d'un únic càrrec electe i una assemblea poc freqüentada. No obstant això, la conclusió que s'obté del treball d'Orduña és que el consens que genera el sistema de Consell Obert varia substancialment en funció del territori. Per tant, el rigor científic ens aconsella no tenir en compte les conclusions de l'estudi de la Universitat de Màlaga per verificar la nostra hipòtesi. Així doncs la validació de la hipòtesi s'ha de portar a terme mitjançant les dades proporcionades per la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals i l'estudi de cas dels tres municipis catalans proposats.

A partir de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer s'obtenen dues conclusions sobre l'extrem de la capacitat del sistema de la hipòtesi. Per una part, no es pot considerar que l'existència d'un únic càrrec electe en el sistema de Consell Obert suposi un inconvenient perquè el mateix pugui operar correctament, doncs la llei permet a l'Alcalde nomenar un seguit d'assessors, facultat que a la pràctica és exercida pels corresponents Alcaldes. Per altra part, els baixos percentatges d'assistència al consell a tots els municipis (entre un 25% i un 50%) sí que suposen un inconvenient pel sistema, ja que poden implicar la falta del quòrum de constitució de l'assemblea.

L'estudi de cas dels municipis de Bellprat, Sant Sadurní d'Osormort i Granera ha validat en major o menor mesura la hipòtesi en funció del municipi. El municipi de Bellprat valida que la qualitat democràtica del règim de Consell Obert és superior a la del règim comú, però refuta que el sistema tingui inconvenients per funcionar, ja que l'Alcalde comptava amb un seguit d'assessors i els quòrums de constitució no eren motiu de paràlisi de l'assemblea de veïns. El municipi de Sant Sadurní d'Osormort no valida que la qualitat democràtica del règim de Consell Obert sigui especialment intensa, ja que l'escassa assistència a les sessions del consell el convertien en una figura mancada de sentit. L'extrem sobre capacitat del sistema queda parcialment validat, doncs l'existència d'un únic càrrec electe junt amb la impossibilitat de nomenar assessors remunerats suposava un inconvenient per gestionar el municipi, però cal remarcar que en aquesta localitat la falta de quòrum de constitució tampoc era motiu de suspensió de l'assemblea de veïns. Finalment, el cas de Granera s'adhereix íntegrament a la hipòtesi de treball plantejada. D'una banda, es confirma que el sistema de Consell Obert aporta una qualitat democràtica superior al règim comú. D'altra banda, l'efectivitat del sistema de donar resposta a les necessitats dels ciutadans es veu perjudicada per l'existència d'un únic càrrec electe que assumeix amb dificultats la gestió de l'ens local, perquè no pot disposar d'un ampli equip col·laborador que l'ajudi en les seves funcions. Tanmateix, l'assemblea de veïns esdevé

a vegades poc funcional per la falta d'assistència dels veïns i veïnes, que deriva en la suspensió de la mateixa per falta del quòrum legalment exigít.

III. Com s'ha dit repetidament, el Consell Obert és una matèria caracteritzada per la falta d'estudis sobre la qüestió, sobretot a Catalunya. Malgrat que aquest treball posi una mica de llum sobre la matèria, són necessaris més estudis sobre el funcionament pràctic del Consell Obert a Catalunya. En aquest sentit, seria oportú analitzar l'estat actual del règim als municipis catalans que el mantenen (Castell de l'Areny, Fígols, Gisclareny, la Quar, Savallà del Comtat i Senan), qüestió que queda pendent i que seria interessant que fos objecte d'estudi en el futur per tal de contrastar amb més dades la hipòtesi d'aquest treball. Finalment, es planteja la incertesa de conèixer quins municipis funcionen en el que hem denominat règim mixt. Aquest és el cas de municipis de règim comú, normalment que havien funcionat en Consell Obert fins el 2011, que segueixen convocant l'assemblea de veïns tal i com ho permet la llei. El coneixement de quins municipis funcionen en aquest règim és una qüestió que també queda pendent i que permetria ampliar la mostra de futurs estudis sobre els Consells Oberts a Catalunya.

IV. La conclusió d'aquest treball és que la hipòtesi queda parcialment verificada. Per una part, queda validat l'extrem de la hipòtesi segons el qual el sistema de Consell Obert aporta una elevada qualitat democràtica per l'elevada participació ciutadana que implica. La mateixa naturalesa com a sistema de democràcia directa ja valida aquest extrem, però dos dels alcaldes entrevistats ho confirmen pels seus respectius municipis. Per altra part, cal considerar refutat l'extrem de la hipòtesi segons el qual la capacitat del sistema de Consell Obert de funcionar es veu perjudicada per l'existència d'un únic electe que és l'Alcalde, així com la necessitat d'administrar el municipi a través d'una assemblea de veïns que pot veure's paralitzada per la falta d'assistència a la mateixa. Així, en tots els municipis catalans que funcionen o han funcionat en Consell Obert els alcaldes han fet ús de la facultat legal de nomenar una comissió de vocals, de manera que a la pràctica cap d'ells es trobava sol en l'exercici de les seves funcions. Tanmateix, si bé es desconeix la costum dels municipis catalans que funcionen en Consell Obert, dos dels tres municipis estudiats eren flexibles amb els quòrums de constitució de les assemblees de veïns, de manera que la falta d'assistència no era un motiu de paràlisi d'aquest òrgan del sistema.



## 6. Bibliografía

Burgar, Joaquín Miguel; González, Vanessa, “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*, 2011, núm. 9, p. 1099-1108.

Coscolluela, Luis. El concejo abierto. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1987, núm. 234, p. 199-224.

Curto, Juan Santos. “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*, 2012, núm. 3, p. 349-354.

Fariña, José. “El concejo abierto en las aldeas de A Limia”. *Revista de estudios de la vida local*, 1983, núm. 217, p. 119-140.

Font, Josep Maria. “Orígenes del régimen municipal de Cataluña (Conclusión)”. *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1946, núm, 1, p. 229-585.

Fuentes, Rafael; Serano, Juan Antonio. “El Concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana”. *Gestión y Política Pública*, 2019, vol. 28, núm. 2, p. 441-472.

Orduña Rebollo, Enrique. *Democracia directa municipal, concejos y cabildos abiertos*. Madrid: Civitas, 1994, 512 p. ISBN: 8447003728.

Orduña, Enrique. “La evolución del Concejo abierto y su reconocimiento constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1988, núm. 237, p. 827-852.

Salanova, Ramón. “El concejo abierto en Aragón. La Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos abiertos”. *Anuario aragonés del gobierno local*, 2009, núm. 1, p. 193-231.

Vallespín, David (dir.). *Derecho Electoral Español*. Porto: Editorial Juruá, 2019, 362 p. ISBN: 9789897125775.

Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) [en línia]. <<https://www.idescat.cat/>> [Consulta: 16 desembre 2019].

## 7. Annexos

### Annex 1: Històric de municipis catalans en règim de Consell Obert

Codi INE	Municipis Consell Obert 1987-1991	Codi INE	Municipis Consell Obert 1991-1995
8021	Bellprat	8021	Bellprat
8050	Castellar del Riu	8050	Castellar del Riu
8057	Castell de l'Areny	8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols	8080	Fígols
8087	Gallifa	8087	Gallifa
8093	Gisclareny	8093	Gisclareny
8095	Granera	8095	Granera
8177	Quar, La	8177	Quar, La
8216	Sant Jaume de Frontanyà	8216	Sant Jaume de Frontanyà
8241	Sant Sadurní d'Osormort	8241	Sant Sadurní d'Osormort
8257	Santa Maria de Miralles	8277	Talamanca
8271	Sobremunt	17014	Vajol, La
8277	Talamanca	17099	Meranges
17014	Vajol, La	17119	Palau de Santa Eulàlia
17099	Meranges	17154	Sales de Llierca
17119	Palau de Santa Eulàlia	25031	Arres
17154	Sales de Llierca	25032	Arsèguel
17206	Urús	25045	Bausen
25031	Arres	25071	Cava
25032	Arsèguel	25087	Esterri de Cardós
25045	Bausen	25089	Farrera
25071	Cava	43057	Febró, La
25087	Esterri de Cardós	43061	Forès
25089	Farrera	43122	Renau
25218	Tarrés	43143	Savallà del Comtat
25247	Vilamòs	43146	Senan
43057	Febró, La	43151	Torre de Fontaubella, La
43061	Forès	43158	Vallclara
43122	Renau	43164	Vespella de Gaià
43146	Senan		
43151	Torre de Fontaubella, La		
43164	Vespella de Gaià		

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 1995-1999</b>
8021	Bellprat
8045	Capolat
8050	Castellar del Riu
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8095	Granera
8177	Quar, La
8216	Sant Jaume de Frontanyà
8241	Sant Sadurní d'Osormort
8277	Talamanca
17014	Vajol, La
17099	Meranges
17119	Palau de Santa Eulàlia
17154	Sales de Llierca
17194	Susqueda
25031	Arres
25045	Bausen
25071	Cava
25087	Esterri de Cardós
25089	Farrera
43057	Febró, La
43061	Forès
43122	Renau
43143	Savallà del Comtat
43146	Senan
43151	Torre de Fontaubella, La

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 1999-2003</b>
8021	Bellprat
8045	Capolat
8050	Castellar del Riu
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8095	Granera
8177	Quar, La
8216	Sant Jaume de Frontanyà
8241	Sant Sadurní d'Osormort
8257	Santa Maria de Miralles
8271	Sobremunt
8277	Talamanca
17014	Vajol, La
17099	Meranges
17119	Palau de Santa Eulàlia
17154	Sales de Llierca
17194	Susqueda
25031	Arres
25045	Bausen
25071	Cava
25087	Esterri de Cardós
25089	Farrera
25222	Tiurana
25913	Riu de Cerdanya
43057	Febró, La
43061	Forès
43122	Renau
43143	Savallà del Comtat
43146	Senan

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 2003-2007</b>
8021	Bellprat
8045	Capolat
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8095	Granera
8177	Quar, La
8216	Sant Jaume de Frontanyà
8241	Sant Sadurní d'Osormort
8257	Santa Maria de Miralles
8271	Sobremunt
17099	Meranges
17119	Palau de Santa Eulàlia
17154	Sales de Llierca
25031	Arres
25045	Bausen
25060	Cabanabona
25071	Cava
25087	Esterri de Cardós
25089	Farrera
25222	Tiurana
25913	Riu de Cerdanya
43057	Febró, La
43061	Forès
43122	Renau
43143	Savallà del Comtat
43146	Senan

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 2007-2011</b>
8021	Bellprat
8045	Capolat
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8095	Granera
8177	Quar, La
8216	Sant Jaume de Frontanyà
8241	Sant Sadurní d'Osormort
17099	Meranges
17119	Palau de Santa Eulàlia
25031	Arres
25045	Bausen
25071	Cava
25087	Esterri de Cardós
25222	Tiurana
25913	Riu de Cerdanya
43057	Febró, La
43061	Forès
43122	Renau
43143	Savallà del Comtat
43146	Senan

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 2015-2019</b>
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8177	la Quar
43143	Savallà del comtat
43146	Senan

<b>Codi INE</b>	<b>Municipis Consell Obert 2019-2023</b>
8057	Castell de l'Areny
8080	Fígols
8093	Gisclareny
8177	la Quar
43143	Savallà del comtat
43146	Senan

## **Annex 2: Esquema entrevista municipis de Bellprat, Sant Sadurní d'Osormort i Granera**

- 1) Durant els mandats de Consell Obert va nomenar Tinents d'Alcalde o bé una Comissió de vocals o Junta de govern ?
- 2) Hi ha una Ordenança municipal que reguli el funcionament del consell obert? Tenen algun costum o tradició pròpia en relació al funcionament del consell obert?
- 3) On es celebrava l'assemblea veïnal?
- 4) Recorda trobar-se en ocasions en que el quòrum de constitució de l'assemblea no era suficient?
- 5) Com es realitzava la convocatòria de l'assemblea veïnal?
- 6) Els veïns es solien representar, com i en qui?
- 7) Es convocaven sessions extraordinàries de consell obert a proposta de l'Alcalde o dels veïns?
- 8) Quines impressions té sobre els mandats en que va funcionar en règim de Consell Obert)?
- 9) Es va trobar amb algunes dificultats derivades del fet que havia de gestionar el municipi un únic regidor, l'alcalde?
- 10) Suposava un inconvenient o un avantatge que tots els veïns formessin part del ple i haguessin de participar en l'adopció d'acords?
- 11) Creu que el règim de Consell Obert, on tots els veïns participen en la presa de decisions, és més democràtic que el règim actual?
- 12) Creu que la relació directa Alcalde-veïns en el règim de Consell Obert garanteix que les necessitats dels veïns siguin satisfetes més del que ho permet el règim actual?
- 13) Creu que el consell obert aportava més transparència a la gestió municipal del que ho fa el règim actual?
- 14) Es van notar canvis a l'Ajuntament al canviar de règim de Consell Obert al règim comú?
- 15) Des de que es va abandonar el règim de Consell Obert s'ha plantejat mai tornar-hi a funcionar?