



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

**Factors legitimadors de la cooperació intermunicipal.
Anàlisi del Consorci per a la Gestió dels Residus
del Vallès Oriental**

Iris Mercader Chuecos



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**



UNIVERSITAT_{DE}
BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política

Línia d'investigació: Ciència Política

FACTORS LEGITIMADORS DE LA COOPERACIÓ
INTERMUNICIPAL. ANÀLISI DEL CONSORCI PER A
LA GESTIÓ DELS RESIDUS DEL VALLÈS
ORIENTAL

Directors: Jaume Magre Ferran i Esther Pano Puey

IRIS MERCADER CHUECOS

Barcelona, 2024

Resum

Aquesta tesi doctoral es focalitza en la legitimitat institucional del Consorci per la Gestió dels Residus del Vallès Oriental, una entitat de cooperació intermunicipal que gestiona la recollida i el tractament d'una part dels residus de les comarques del Vallès Oriental i del Moianès.

A través del marc institucional sociològic, historicista i del *rational choice*, s'investiga la percepció que els municipis tenen del Consorci, i el risc de desvinculació que pot suposar una manca de legitimitat. A més, s'exploren les diferents formes cooperatives a Catalunya en la gestió de residus per entendre com les diferents motivacions vers l'autonomia local, per una banda, i l'equitat en la prestació del servei, per altra, condicionen el tipus de disseny institucional que s'escull per gestionar les deixalles.

La tesi combina dos mètodes per fer un estudi de cas del Consorci. Primer, a través de l'Anàlisi Qualitativa Comparativa, s'estudia l'efecte de l'homogeneïtat dels municipis en la percepció del Consorci com una organització legítima. Segon, a través de la interpretació de les entrevistes, s'analitzen les expectatives dels governs locals vers la cooperació – incloent-hi el model de representació, el sistema de finançament, i la forma de prestació del servei –, així com les motivacions a participar en l'organisme.

S'identifiquen quatre tipus ideals de municipi segons la seva relació de legitimitat amb el Consorci. En funció del tipus de legitimitat, la resposta a la insatisfacció amb la cooperació pot variar. Els municipis que tenen una prioritat econòmica tendeixen a optar per desvincular-se; els municipis amb una prioritat ambiental i de gestió pública tendeixen a ser més actius en verbalitzar les demandes; i els municipis amb un sentiment d'identificació amb l'entitat solen confiar en la capacitat de canvi intrínsec per adoptar millores.

Paraules clau: cooperació intermunicipal, legitimitat institucional, institucionalisme, govern local, gestió de residus

Resumen

Esta tesis doctoral se focaliza en la legitimidad institucional del Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental, una entidad de cooperación intermunicipal que gestiona la recogida y el tratamiento de una parte de los residuos de las comarcas del Vallès Oriental y del Moianès.

A través del marco institucional sociológico, historicista y del *rational choice*, se investiga la percepción que los municipios tienen del Consorcio y el riesgo de desvinculación que puede suponer una falta de legitimidad. Además, se exploran las diferentes formas cooperativas en Cataluña en la gestión de residuos para entender cómo las distintas motivaciones hacia la autonomía local, por un lado, y la equidad en la prestación del servicio, por otro, condicionan el tipo de diseño institucional que se elige para gestionar los desechos.

La tesis combina dos métodos para hacer un estudio de caso del Consorcio. Primero, a través del Análisis Cualitativo Comparativo, se estudia el efecto de la homogeneidad de los municipios en la percepción del Consorcio como una organización legítima. Segundo, mediante la interpretación de las entrevistas, se analizan las expectativas de los gobiernos locales hacia la cooperación, incluyendo el modelo de representación, el sistema de financiamiento y la forma de prestación del servicio, así como las motivaciones para participar en la entidad.

Se identifican cuatro tipos ideales de municipios según su relación de legitimidad con el Consorcio. Dependiendo del tipo de legitimidad, la respuesta a la insatisfacción con la cooperación puede variar. Los municipios con prioridades económicas tienden a optar por desvincularse; aquellos con prioridades ambientales y de gestión pública tienden a ser más activos en articular demandas; y los municipios con un sentimiento de identificación con la entidad suelen confiar en la capacidad de cambio intrínseca para adoptar mejoras.

Palabras clave: cooperación intermunicipal, legitimidad institucional, institucionalismo, gobierno local, gestión de residuos

Abstract

This dissertation focuses on the institutional legitimacy of the Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental, an inter-municipal cooperation association responsible for the collection and treatment of waste from the *comarques* (counties) of Vallès Oriental and Moianès.

Through the institutional theoretical framework, mainly, the sociological, the historicist, and the rational choice, the study examines municipalities' perceptions of the Consortium and the risk of disengagement resulting from a lack of legitimacy. Additionally, it explores different cooperative forms in Catalonia regarding waste management. Motivations towards local autonomy, on the one hand, and equity in service provision, on the other, influence the type of institutional design chosen to manage waste.

The research combines two methods to conduct a case study of the Consortium. First, through Qualitative Comparative Analysis, it examines the effect of municipal homogeneity on the perception of the Consortium as a legitimate organization. Second, through the interpretation of interviews, it analyses the expectations of local governments towards cooperation – including representation and financing systems, and service provision methods – as well as motivations to participate in the organization.

The study identifies four ideal types of municipalities based on their legitimacy relationship with the Consortium. Their response in case of dissatisfaction with the cooperation depends on their legitimacy relationship. Municipalities with economic priorities tend to disengage; those with environmental and public management priorities tend to be more active in articulating demands; and municipalities who identify with the entity generally trust in the ability of the Consortium to change and adopt solutions.

Keywords: intermunicipal cooperation, institutional legitimacy, institutionalism, local government, waste management

Agraïments

A les meves iaies: la Lola i la Cati.
Si fos creient pensaria que són a l'infern
per no reciclar (seguríssim que és pecat),
però com que, per sort meva, no ho soc pas,
penso que quin plaer ha estat tenir iaies
tan inquietes i orgulloses com elles van ser
i que encara ho són a la memòria de qui escriu

Primer de tot, he tingut la sort de topar-me amb la gent del Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental i del Consell Comarcal del Vallès Oriental, que han confiat en mi per desenvolupar una recerca aplicada, poc comuna a les ciències socials. També he tingut sort amb la gent del Grup de Recerca d'Estudis Locals, que van acceptar el cas estrany d'una doctoranda industrial a la Facultat de Dret i ciències polítiques de la UB. Cal doncs agrair als meus directors, en Jaume Magre i l'Esther Pano, per la paciència i constància que han tingut amb mi, i pels consells i aprenentatges que m'enduc de l'experiència d'haver fet un doctorat amb ells. I del Consorci, al Jordi Vendrell, l'Albert Camps, el Pere Rodríguez, l'Ignasi Valls, la Vanessa Abad i la Lourdes Ariza. Així mateix, vull agrair a totes les persones que han participat en les entrevistes i en els qüestionaris, gràcies pel seu temps i comprensió.

Com a agraïments institucionals, em sento molt afortunada d'haver gaudit de l'ajut del Doctorat Industrial de l'AGAUR. També vull agrair a les treballadores del Consorci i de la UB que mantenen les instal·lacions netes, l'aire condicionat, la calefacció i recullen els residus que deixem (Detall a la UB: falten més escombraries d'orgànica). En aquest punt no puc oblidar la biblioteca de la Garriga, el lloc on he treballat més hores. Gràcies al servei de neteja i a les bibliotecàries. Crec que un 50% de la tesi ha estat escrita a la biblioteca.

A la gent del despatx, els hi haig de donar mil gràcies, per descomptat, Andreu, Cristina, Erick, Luis, Victor, Pablo, Mario, per acompanyar-me a fer la galeta i el cafè, debatre sobre les mancances de l'individualisme metodològic, i sobretot, ensenyar-me un codi genial per transcriure entrevistes. A la gent del WOPS, en especial, Marina, Luisa, Florencia, per compartir espais de redacció. I a la gent del *tupper*, Anna, Camilo, Luz, Mariona, per compartir debats, recomanacions de sèries i fer un entorn de treball genial.

A la meva família bonica, a la meva mare, l'Anna i al meu pare, el Mariano, a la meva germana, Alba, a les meves nebodes, la Maya, la Lola i l'Aran, i al iaio Pedro. Persones a qui estimo de tot cor i només pensar en elles el meu cervell produeix l'oxitocina suficient per ajudar-me a acabar la tesi.

A les meves amigues. Gràcies a l'Agus, l'Alexandra, la Irene, per compartir escenaris i disfresses (amb públic i sense). Gràcies a l'Erola, la Mariona, en Pau i en Martí per no trobar el Castell de la Popa juntes. Gràcies a l'Alba, l'Adrián, l'Aaron i el Pablo, per acceptar-me encara que no entengui la teoria de la dualitat de la ment. Gràcies al Nilton i al Samuca, per compartir la capoeira amb mi. Gràcies als meus estimats pudus, Carla, Clàudia, Dani C, Dani G, Helena, Maria, Mariona, Ruth, que m'estimen encara que arribi tard a les quedades i em distregui fàcilment amb un camió de recollida selectiva. He compartit amb elles moments tan bonics, moments que tenen gust de pastís de cafè en un plat decorat amb dibuixos de flors i maduixes, magnífic.

[illegible]

Finalment, m'agradaria fer una secció de desagraïments, perquè com molt bé he dit a l'inici jo no soc creient ni catòlica (i m'agrada queixar-me). Primer, m'agradaria desagrar aquest treball als propietaris del lloc on visc, per especular amb l'habitatge quan és un dret fonamental. També m'agradaria desagrar aquest treball a una associació d'empreses del plàstic que no dona informació sobre la quantitat de plàstic que posa al mercat. Per sort les coses canvien i s'acaben, i espero que ho facin durant aquests pròxims anys.

Atentament,

IMC (que tant pot significar dir “Inter Municipal Cooperation” com “Iris Mercader Chuecos”)

Índex

Resum.....	i
Agraïments	iv
Índex de taules	x
Índex de figures.....	xi
Índex de gràfics	xi
Acrònims.....	xii
Introducció	1
OBJECTIUS I METODOLOGIA.....	2
ESTRUCTURA DE LA TESI	4
Capítol 1. L'estudi institucional de la cooperació	5
1.1. LES INSTITUCIONS COM A VARIABLE INDEPENDENT.....	5
1.1.1. El concepte de cultura de l'institucionalisme sociològic.....	6
1.1.2. L'institucionalisme del rational choice i el concepte de regles de joc.....	7
1.1.3. L'institucionalisme històric i el concepte de poder.....	8
1.1.4. Assumpcions de les teories institucionalistes.....	9
1.2. EL CANVI INSTITUCIONAL.....	10
1.2.1. El debat entre l'agència i l'estructura en l'institucionalisme	10
1.2.2. Canvi accidental versus canvi intencional.....	11
1.2.3. Canvi puntual versus canvi continu.....	13
1.2.4. Assumpcions respecte del concepte de canvi institucional	14
1.3. LA LEGITIMITAT INSTITUCIONAL.....	15
1.3.1. La definició de la legitimitat com a propietat i percepció.....	15
1.3.2. Les fonts de legitimitat.....	17
1.3.3. La legitimitat com a factor explicatiu del canvi institucional	20
1.3.4. La legitimitat en relació amb els conceptes de sortida, veu i lleialtat.....	22
1.4. ANÀLISI INSTITUCIONAL DELS ENS DE COOPERACIÓ	23
1.4.1. La cooperació com a resposta a la tensió local entre democràcia, eficiència i equitat.....	23
1.4.2. Anàlisi de les estructures de cooperació intermunicipal	25
1.4.3. La legitimitat institucional com a objecte d'estudi en la cooperació intermunicipal.....	28

Capítol 2. Factors determinants de la cooperació en la gestió dels residus	30
2.1. INTRODUCCIÓ	30
2.2. MECANISMES D'INÈRCIA INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓ DE RESIDUS.....	31
2.3. L'EVOLUCIÓ DE LA NORMATIVA I ELS DIFERENTS MODELS DE GOVERNAR ELS RESIDUS	35
2.4. L'AUTONOMIA LOCAL EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE GESTIÓ DE RESIDUS	40
2.5. L'INFRAMUNICIPALISME I L'AUTONOMIA LOCAL EN EL MAPA MUNICIPAL CATALÀ	43
2.6. COMPLEXITAT I COOPERACIÓ EN LA POLÍTICA DE GESTIÓ DE RESIDUS.....	45
 Capítol 3. Les formes cooperatives en la gestió dels residus a Catalunya.....	47
3.1. CONSELLS COMARCALS, MANCOMUNITATS I CONSORCIS	47
3.2. UNA PROPOSTA DE COMPARACIÓ DE LES DIFERENTS FORMES COOPERATIVES	50
3.2.1. Diferents lògiques en les institucions de cooperació.....	50
3.2.2. Criteris de classificació de les organitzacions de cooperació	52
3.3. LA FIGURA CONSORCIADA	58
3.3.1. Consorcis de gestió de residus a Catalunya	60
 Capítol 4. Disseny de la recerca	63
4.1. DISSENY ANALÍTIC	63
4.1.1. Propòsit de la recerca	63
4.1.2. Formulació del problema i pregunta de recerca	64
4.1.3. Hipòtesis.....	65
4.1.4. L'anàlisi institucional del Consorci	67
4.1.5. La matriu de la legitimitat institucional	68
4.2. DISSENY METODOLÒGIC.....	70
4.2.1. Les entitats locals	70
4.2.2. Eines per a la recopilació de dades	71
4.2.3. Estratègia per a l'anàlisi de dades	76
4.3. RESUM DEL DISSENY ANALÍTIC I METODOLÒGIC DE LA RECERCA.....	78
 Capítol 5. Anàlisi formal del CGRVO	79
5.1. INTRODUCCIÓ	79
5.2. COMPOSICIÓ	79
5.2.1. Els municipis membres.....	79
5.2.2. Altres entitats consorciades i organismes dependents	83
5.3. ÒRGANS DE GOVERN.....	85
5.3.1. Consell Plenari.....	85
5.3.2. Comissió Executiva	90
5.4. ÀREES DE COOPERACIÓ I SERVEIS PRESTATS	91
5.4.1. Xarxa de Deixalleries Comarcals.....	91
5.4.2. Recollida Selectiva Comarcal	93

5.4.3.	Planta de tractament de la FORM	95
5.5.	FINANÇAMENT	95
Capítol 6. Fotografia del CGRVO segons la divisió tècnica-política		100
6.1.	LES MOTIVACIONS PER COOPERAR EN LA GESTIÓ DE RESIDUS	100
6.2.	REPTES I DIFICULTATS DEL CONSORCI.....	102
6.3.	ACCÉS A LA INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ	106
6.4.	FACTORS LEGITIMADORS DEL CONSORCI.....	110
Capítol 7. L'efecte de l'homogeneïtat dels municipis en la cooperació		118
7.1.	CONFECCIÓ DEL QCA: ESTABLIMENT DE LES CONDICIONS I L'OUTCOME.....	118
7.2.	ANÀLISI DE LES CONDICIONS NECESSÀRIES	124
7.3.	ANÀLISI DE LES CONDICIONS SUFICIENTS	126
7.3.1.	Camins vers l'outcome (la legitimitat)	127
7.3.2.	Camins vers l'absència de l'outcome	129
7.4.	LA DIFERENCIACIÓ SEGONS LES PRIORITATS EN LA GESTIÓ DELS RESIDUS.....	132
Capítol 8. Els debats històrics i estructurals del Consorci.....		135
8.1.	LA CONSTITUCIÓ D'UN CONSORCI DE RESIDUS.....	135
8.1.1.	El desplegament de la legislació en matèria de residus	135
8.1.2.	El paper del Consell Comarcal en la constitució del Consorci.....	138
8.1.3.	Isomorfisme en la creació dels consorcis	139
8.1.4.	La constitució del Consorci i la seva evolució	141
8.2.	EL ROL DEL CONSORCI.....	143
8.2.1.	Planificació comarcal.....	147
8.2.2.	Agència intermunicipal	152
8.3.	EL VALOR PRINCIPAL DE LA COOPERACIÓ.....	157
8.3.1.	Estalvi	159
8.3.2.	Gestió Pública	160
8.3.3.	La relació entre legitimitat i eficiència	161
8.4.	LA COOPERACIÓ ENTRE MUNICIPIS HETEROGENIS	162
8.5.	AUTONOMIA LOCAL, COOPERACIÓ I CANVI INSTITUCIONAL	170
Capítol 9. Conclusions.....		172
9.1.	ASSUMPCIONS TEÒRIQUES	172
9.1.1.	La legitimitat institucional i les diferents definicions d'institució.....	172
9.1.2.	Els components de la cooperació intermunicipal	173
9.2.	REVISIÓ DE LES HIPÒTESIS.....	174
9.2.1.	L'efecte de l'homogeneïtat en la cooperació.....	174
9.2.2.	L'estalvi com a motivació a cooperar.....	177

9.3.	REFLEXIÓ SOBRE EL DISSENY INSTITUCIONAL: COM ES GESTIONEN MILLOR ELS RESIDUS?	178
9.3.1.	Valors de la cooperació.....	178
9.3.2.	Serveis de recollida selectiva	179
9.3.3.	Sistema de finançament	180
9.3.4.	Transparència i comunicació	180
9.3.5.	Sistema de representació.....	181
9.4.	LIMITACIONS DE LA RECERCA I LÍNIES D'INVESTIGACIÓ FUTURES.....	182
Referències		185
Annexos		196
ANNEX 1. QÜESTIONARIS		196
ANNEX 2. GUIONS DE LES ENTREVISTES		212

Índex de taules

Taula 1. Definició i fonts de legitimitat	20
Taula 2. Relació de la legitimitat amb la definició d'institució i els processos de canvi institucional	21
Taula 3. Elements de complexitat en la planificació	32
Taula 4. Models de governar els residus.....	37
Taula 5. Evolució de la normativa relacionada amb la gestió de residus des del 1986 al 2010	38
Taula 6. Forma de prestació del servei de recollida selectiva dels municipis de Catalunya.....	48
Taula 7. Forma de prestació del servei de tractament dels municipis de Catalunya.....	49
Taula 8. Titularitat de les instal·lacions de gestió de residus	49
Taula 9. Factors de comparació de les organitzacions de cooperació	54
Taula 10. Classificació dels consorcis a partir de les principals àrees de cooperació	60
Taula 11. Consorcis per a la gestió de residus a Catalunya (2020).....	62
Taula 12. Components de l'anàlisi institucional del Consorci.....	68
Taula 13. Matriu de la legitimitat institucional	69
Taula 14. Resum dels documents consultats	72
Taula 15. Indicadors de descripció dels municipis	73
Taula 16. Confecció del qüestionari.....	74
Taula 17. Percentatge de resposta al qüestionari i l'entrevista.....	74
Taula 18. Entrevistes realitzades.....	75
Taula 19. Durada de l'estudi de camp.....	76
Taula 20. Gènere de la persona entrevistada.....	76
Taula 21. Codis deductius.....	77
Taula 22. Codis inductius.....	77
Taula 23. Resum del disseny de la recerca	78
Taula 24. Els municipis consorciats segons població i densitat (2021)	81
Taula 25. Tipologies de municipis segons la distinció urbà-rural	82
Taula 26. Homogeneïtat dels diferents tipus de municipis	83
Taula 27. Presidències del Consorci.....	85
Taula 28. Distribució del vot segons població al Consell Plenari.....	86
Taula 29. Partit dels representants polítics del Consell Comarcal al Consorci.....	86
Taula 30. Distribució de la representació política al Consell Plenari (2019-2023).....	88
Taula 31. Càrrec dels representants polítics al Consorci (2020-2023)	89
Taula 32. Antiguitat al càrrec (representant municipal)	89
Taula 33. Composició de la Comissió Executiva (2022)	90
Taula 34. Distribució de la representació política a la Comissió Executiva.....	90
Taula 35. Distribució de la representació segons el criteri territorial a la Comissió Executiva	91
Taula 36. Tipus de recollida selectiva segons tipologia de municipi (2022).....	94
Taula 37. Forma de prestació del servei de RSC (envasos, vidre i paper) segons tipus de municipi (2022)	94
Taula 38. Estructura de finançament dels serveis del Consorci.....	96
Taula 39. Volum respecte del pressupost i la població de la quota i el servei de deixalleria (2022)	98
Taula 40. Dificultats del Consorci en relació amb els actors participants	103
Taula 41. Tendència de la cooperació (cos polític)	103
Taula 42. Dificultats en relació amb els recursos de la institució	104
Taula 43. Dificultats en relació amb el context d'actuació del Consorci	104
Taula 44. Codis de les entrevistes al cos tècnic i cos polític (grup del codi: dificultats)	105
Taula 45. Freqüència de contacte amb el Consorci.....	107
Taula 46. Personal de contacte amb el Consorci	107
Taula 47. Personal de contacte en cas d'incidència	108
Taula 48. Accés a la informació sobre el funcionament del Consorci	108
Taula 49. Grau d'acord amb la frase “Es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis (...)”	109
Taula 50. Valoració del coneixement de la ciutadania del Consorci	110
Taula 51. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat relacional.....	111
Taula 52. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat pragmàtica	113
Taula 53. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat normativa	114
Taula 54. Mitjanes de les valoracions sobre la legitimitat del Consorci.....	115

Taula 55. Grau d'acord amb l'afirmació del Consorci com a institució adequada per a la gestió de residus...	115
Taula 56. Grau d'acord (mitjana) amb les afirmacions del qüestionari.....	116
Taula 57. Risc de sortida dels municipis.....	117
Taula 58. Definició de les condicions i l'outcome de l'estudi.....	119
Taula 59. Distribució població entre els municipis del Consorci (només qüestionari).....	120
Taula 60. Distribució segons la distància vers la seu del Consorci (només qüestionari).	121
Taula 61. Distribució dels municipis segons la legitimitat vers el Consorci	123
Taula 62. Afirmacions per mesurar la legitimitat institucional.....	124
Taula 63. Anàlisi de les condicions necessàries per a la presència de l'outcome	125
Taula 64. Anàlisi de les condicions necessàries per a l'absència de l'outcome	125
Taula 65. Taula de veritat (anàlisi de les condicions suficients)	126
Taula 66. Anàlisi de les condicions suficients vers l'outcome	127
Taula 67. Mitjana i desviació estàndard dels diferents grups en diferents condicions	129
Taula 68. Anàlisi de les condicions suficients per a l'absència de l'outcome	130
Taula 69. Tipus de municipi segons els debats vers el rol del Consorci.....	147
Taula 70. La definició del Consorci	153
Taula 71. Motivacions a la cooperació	158
Taula 72. Valoració de la capacitat d'estalvi que suposa participar en el Consorci	159
Taula 73. Mitjanes del grau d'acord amb afirmacions del qüestionari	163
Taula 74. Tendències dels models segons els discursos de les entrevistes	165

Índex de figures

Figura 1. Grau d'intencionalitat en l'explicació del canvi institucional.....	12
Figura 2. Factors explicatius de la cooperació intermunicipal.....	28
Figura 3. Fases de tramitació de la llei segons l'Agència de Residus de Catalunya	39
Figura 4. Deixalleries del CGRVO.....	92
Figura 5. Sistemes de separació dels residus a Catalunya	93
Figura 6. Cronograma de la gestió de residus al Vallès Oriental.....	137
Figura 7. Consorcis de gestió de residus al voltant de la comarca del Vallès Oriental	140
Figura 8. Esquema per a la interpretació de les hipòtesis	164

Índex de gràfics

Gràfic 1. Quantitat de municipis (esquerra) i volum total de població (dreta) per tipus de municipi (2020)	45
Gràfic 2. Distribució dels municipis del Consorci segons població (2021)	80
Gràfic 3. Distribució de les alcaldies segons partit polític (2019-2023).....	87
Gràfic 4. Partit dels representants al Consorci (1998-2023)	87
Gràfic 5. Percentatge de dones en els mandats del Consorci.....	89
Gràfic 6. Distribució dels municipis segons l'índex de recollida selectiva bruta (2021)	95
Gràfic 7. Pes econòmic de la gestió de residus segons tipologia de municipi (2021)	97
Gràfic 8. Evolució del pressupost del Consorci des del 2019	99
Gràfic 9. Motivacions del cos tècnic a participar en el Consorci.....	102
Gràfic 10. Motivacions dels representants a participar en el Consorci	102
Gràfic 11. Histograma de la població del CGRVO (2021).....	120
Gràfic 12. Histograma de la distància	121
Gràfic 13. Histograma de la legitimitat del Consorci.....	123
Gràfic 14. Relació $LEG(y)$ i $PA(x)$	125
Gràfic 15. Relació $LEG(y)$ i $PO(x)$	126
Gràfic 16. Classificació dels grups en les entrevistes en relació amb la classificació del QCA	166

Acrònims

AMB: Àrea Metropolitana de Barcelona

ARC: Agència de Residus de Catalunya

CBT: Consorci Besòs-Tordera

CC: Consell Comarcal

CCVO: Consell Comarcal del Vallès Oriental

CEAL: Carta Europea d'Autonomia Local

CGRVO: Consorci per la Gestió dels Residus del Vallès Oriental

EDAR: Estació Depuradora d'Aigües Residuals

FR: Fracció Resta

FORM: Fracció Orgànica dels Residus Municipals

FV: Fracció Vegetal

Idescat: Institut d'Estadística de Catalunya

INE: Instituto Nacional de Estadística

IVA: Impost sobre el Valor Afegit

LBRL: Llei 7/1985, reguladora de les Bases de Règim Local

LRSAL: Llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local

PaP: Recollida Selectiva Porta a Porta

PINFRECAT20: Pla Territorial Sectorial d'Infraestructures de Gestió de Residus Municipals 2013-2020

PRECAT20: Programa General de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya 2013-2020

PxG: Sistemes de Pagament per Generació

RAEE: Residus d'Aparells Elèctrics i Electrònics

RI: Residus Industrials

RM: Residus Municipals

ROAS: Decret 179/1995, Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya

RSB: Recollida Selectiva Bruta (amb impropis)

RSC: Recollida Selectiva Comarcal

RSN: Recollida Selectiva Neta (sense impropis)

SAVO,SA: Serveis Ambientals del Vallès Oriental, societat anònima

SDDR: Sistema de Dipòsit, Devolució i Retorn

SIG: Sistema Integrat de Gestió

TRLRMLC: Decret legislatiu 2/2003, Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

TRLRR: Decret legislatiu 1/2009, Text Refós de la Llei de Residus de Catalunya

Introducció

Aquesta tesi doctoral està motivada per la necessitat del Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental (d'ara endavant, el Consorci) d'adaptar-se als objectius derivats de la recent legislació europea i estatal en l'àmbit dels residus, i alhora evitar la possible sortida i desvinculació dels municipis de l'organisme de cooperació.

La normativa actual en matèria de residus impulsa una gestió molt sofisticada a la qual els ajuntaments han de donar resposta per acollir les demandes de major sostenibilitat en la recollida i el tractament (Tobin & Zaman, 2022:10). En especial, el desplegament de la directiva (UE) 2018/851 sobre els residus suposa per als estats membres la consecució d'uns objectius vinculants en matèria de prevenció, reciclatge, i eliminació dels residus. Un dels objectius destacats és arribar a un 50% de recollida selectiva el 2020. Tanmateix, les dades mostren un escenari en què molts municipis es troben lluny d'assolir aquests objectius. Per exemple, l'any 2022, diversos municipis consorciats estan a un 30 o 40% de recollida selectiva, segons dades de l'Agència de Residus de Catalunya.

A Catalunya, els residus es gestionen majoritàriament de forma cooperativa, si bé la peculiaritat del sistema català és la complexitat de les relacions interadministratives. És a dir, hi ha més de 900 municipis, dels quals més de la meitat no arriben als 5.000 habitants i una alta heterogeneïtat dels sistemes de cooperació. Així doncs, la gestió de residus ha estat assumida tant pels municipis, com pels consells comarcals, mancomunitats i consorcis, amb l'assistència de l'Agència de Residus, representant del govern autonòmic, per tal de poder organitzar i desenvolupar una xarxa d'infraestructures costoses.

Cada un d'aquests arranjaments institucionals respon a una lògica de cooperació diferent. En el cas dels consells comarcals i les mancomunitats sovint predomina una lògica monocèntrica, utilitzant el terme que fan servir Klok et al. (2018), amb un focus de poder i la prioritat d'homogeneïtzar la prestació del servei al territori. Per tant, es fan servir mecanismes de planificació per a coordinar les polítiques públiques. Segons dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer (2020), molts municipis de menys de 5.000 habitants presten el servei de recollida a través d'un consell comarcal.

En canvi, els consorcis responen a una lògica policentrista, amb diversos focus de poder que es coordinen per tal de prestar un servei i aprofitar economies d'escala, però prioritant l'autonomia local en el procés de presa de decisions del servei de recollida. Això fa que els consorcis s'especialitzin en el tractament del residu, oferint un servei molt tècnic als ajuntaments per desplegar la infraestructura adequada. Aquesta situació contrasta amb els consells comarcals i les mancomunitats,

que tendeixen a assumir serveis que requereixen un contacte més freqüent amb els municipis, com és la recollida selectiva dels residus.

Així i tot, el Consorci, com a entitat de cooperació intermunicipal, presta també el servei de recollida selectiva dels residus a quaranta municipis de característiques molt diferents. Aquestes diferències també es traslladen a les formes de recollir els residus, per exemple, alguns municipis tenen un sistema Porta a Porta (PaP), i d'altres contenidors oberts o sistemes mixtos. Aquesta diferenciació pot generar desavinences entre els municipis, sobretot si es considera que la forma de col·laborar beneficia més un sistema en detriment de l'altre. A més, no tots els municipis assoleixen els objectius de recollida selectiva marcats pels diferents textos legislatius, havent-hi municipis que estan al 30% i d'altres que estan per sobre del 90% de recollida selectiva bruta.

Finalment, aquest factor pot incrementar la falta de llaços de lleialtat institucional (Hirschman, 1970). És a dir, si l'únic benefici que es veu en la cooperació és l'estalvi, perquè no hi ha valors compartits sobre com s'han de gestionar els residus, és més fàcil que els municipis tinguin una relació més desentesa amb el Consorci. O encara més, que equiparin la gestió del Consorci a la gestió indirecta del servei, veient al Consorci com un gestor privat, sense que hi hagi una vinculació forta del municipi amb l'ens de cooperació, i, per tant, augmentant el risc de sortida.

Objectius i metodologia

Per tal de donar resposta a aquesta situació, el Consorci decideix, junt amb la Universitat de Barcelona, finançar un doctorat industrial que tingui per objectiu la millora de la cooperació entre els municipis membres. Cal dir que el doctorat industrial ha estat fins ara una forma poc comuna en les ciències socials, si bé cada cop més es veu el potencial d'utilitzar la recerca acadèmica per a aplicar millores en els diferents àmbits de la vida social i política. En aquest cas, per tal de desenvolupar una anàlisi institucional capaç de detectar els principals factors de risc de sortida i establir propostes de millora a la cooperació.

Tenint en compte aquest encàrrec, l'objectiu teòric principal d'aquest doctorat industrial és analitzar els factors que legitimen la cooperació intermunicipal des del punt de vista dels ens locals que col·laboren. Per tant, es tracta d'identificar quina és la percepció vers la cooperació que tenen els municipis amb més risc de desvinculació.

Es desenvolupa una anàlisi institucional per la necessitat de considerar tots els factors que envolten la cooperació, assumint la premissa bàsica de la teoria institucional que els diferents arranjaments institucionals tenen conseqüència en l'actuació de l'organització. Això és, les diferents formes de cooperar generen diferents organitzacions amb una distribució particular del poder entre els municipis membre. Així mateix, el cos de valors que fonamenta l'organització té rellevància en la prestació de serveis. Per això, és cabdal entendre què és una institució i quins factors la legitimen i

sostenen l'organització al llarg del temps. En resum, fer servir un apropament institucional permet utilitzar models més realistes en l'explicació del comportament dels actors socials, i no només a partir de models utilitaristes (Scott, 2014: 5).

A partir d'aquest model teòric, es tracta d'analitzar l'efecte de l'homogeneïtat en la legitimitat. És a dir, com influeix l'homogeneïtat dels membres en la percepció del Consorci com una institució legítima. En segon lloc, s'explora l'efecte de la legitimitat en els casos dels municipis insatisfets amb la institució. A més, s'investiga com les motivacions relacionades amb l'autonomia local i l'equitat en la prestació del servei de gestió de residus influeixen en el tipus de disseny institucional adoptat.

L'estudi es divideix en dues fases. En la primera fase, es duu a terme una Anàlisi Qualitativa Comparativa (de l'anglès, QCA), combinant dades qualitatives amb dades quantitatives. En la segona fase, s'aprofundeix en l'estudi de cas a partir de l'anàlisi de les entrevistes, identificant les principals fonts de conflicte entre els municipis. El QCA es planteja per tractar les hipòtesis relacionades amb l'homogeneïtat dels membres consorciats, mentre que les entrevistes permeten aprofundir en els valors i expectatives que tenen els membres consorciats. En total es realitzen 78 entrevistes que serveixen per classificar els municipis segons els debats estructurals que té actualment el Consorci.

A partir d'aquí, la investigació identifica quatre tipus ideals de municipis segons la seva relació de legitimitat amb el Consorci. Aquesta classificació es basa en les expectatives dels governs locals sobre la cooperació i el model de gestió de residus que prefereixen, així com les motivacions principals que els porten a cooperar. En funció del tipus de legitimitat, es considera que la vinculació amb l'organisme pot variar, incrementant o disminuint el risc de sortida.

Amb això aquesta tesi no pot donar una resposta única al disseny idoni del Consorci, ateses les premisses establertes al marc teòric, ni tampoc es poden generalitzar els resultats, ja que és un estudi de cas que utilitza principalment dades qualitatives. Tanmateix, serveix per aprofundir en el fenomen de la cooperació intermunicipal que tot i que ha estat extensament estudiat, en aquest cas es tracta des de la perspectiva dels municipis cooperants i tenint en compte que la cooperació no és impulsada per l'estalvi de costos solament.

Així doncs, entendre que la cooperació és un joc entre diferents valors, o un mecanisme per donar resposta a la tensió entre eficiència, eficàcia i democràcia en l'aplicació de les polítiques pròpies dels estats del benestar (Teles, 2016; Gore, 2020), és una de les motivacions principals a fer un estudi de cas. Això és, la cooperació intermunicipal també es pot entendre com una solució a la voluntat dels municipis de preservar la seva autonomia local en la gestió d'un servei complex i costós com és la gestió de residus (Teles, 2016).

Estructura de la tesi

La tesi es compon de nou capítols distribuïts en tres blocs. El primer bloc presenta el marc teòric i contextual de la recerca. El primer capítol desenvolupa els tres grans corrents institucionals, fent especial atenció al canvi institucional i la seva relació amb la legitimitat institucional, i finalment, el fenomen de la cooperació intermunicipal com a producte institucional. El segon capítol s'endinsa, de manera menys abstracta, en el fenomen de la cooperació intermunicipal en matèria de residus a Catalunya, tenint en compte els diferents condicionants que fomenten la cooperació intermunicipal, com ara, el fet que els municipis tinguin la potestat de gestionar un servei molt complex i costós. El tercer capítol correspon a la presentació dels tres organismes supramunicipals més comuns per a la gestió de residus a Catalunya, això és, els consells comarcals, els consorcis i les mancomunitats. S'analitzen les diferències i les similituds entre ells.

El quart capítol, que correspon al segon bloc, desenvolupa el disseny de la recerca en el qual es presenta l'anàlisi institucional i com s'estructura i operacionalitza el concepte de legitimitat institucional. Així mateix, també es presenta la metodologia qualitativa utilitzada, el QCA i els qüestionaris que s'envien als representants del Consorci per tal de recollir dades per a l'anàlisi qualitativa comparativa, i finalment, com es plantegen les diferents entrevistes als actors relacionats amb el Consorci, la cooperació intermunicipal i la gestió de residus.

L'últim bloc es focalitza en l'anàlisi i discussió dels resultats, començant per aspectes descriptius més formals i amb dades objectives, fins a l'anàlisi més qualitativa, i amb dades subjectives recollides gràcies a les entrevistes. Així doncs, el cinquè capítol desenvolupa l'anàlisi formal del Consorci atenent diversos criteris, principalment, la caracterització dels municipis membres, els òrgans de govern, els serveis que es presenten i com es financen aquests serveis. El sisè capítol tracta les dades recollides a través del qüestionari per tal de presentar la població amb què treballa la tesi. El setè capítol desenvolupa el QCA per tractar les hipòtesis relacionades amb l'homogeneïtat dels membres consorciats. Per això s'estableixen criteris de comparació objectius, com ara la grandària del municipi, la distància a la seu, o el partit polític, però també subjectius, com la preferència de la política pública per a la gestió de residus. El vuitè capítol desenvolupa el tractament de les entrevistes. Primer, a partir de descriure la constitució del Consorci, per trobar dependències amb decisions del passat. Segon, a partir d'establir els debats estructurals actuals del Consorci, i el posicionament dels membres consorciats. Amb això es conclou com aquests valors i expectatives determinen la consideració del Consorci com una institució legítima. Finalment, el novè capítol presenta les conclusions de l'estudi, a partir de fer una revisió de les hipòtesis i una proposta de millora de l'organisme de cooperació.

Capítol 1. L'estudi institucional de la cooperació

1.1. Les institucions com a variable independent

En l'estudi de la ciència política, les institucions han gaudit quasi sempre d'un paper central en l'explicació de la realitat política (March & Olsen, 1983). Si bé és cert que durant els anys seixanta el behaviorisme és el corrent teòric dominant, les teories institucionalistes (o neoinstitucionalistes)¹ posteriors asseguren, tal com diu Goodin (1996:14), la recuperació de la figura de l'Estat en l'explicació de la realitat social i política². És a dir, segons les noves teories institucionalistes, com que les administracions públiques es mouen a partir de projectes polítics i, en conseqüència, estructuren visions sobre com ha de ser la societat, aquestes organitzacions han de ser considerades com a institucions, en comptes d'instruments (Thoenig, 2012:172).

Així mateix, el ressorgiment de l'institucionalisme implica trencar amb la idea del comportament individual com l'única variable a considerar per explicar els fenòmens polítics. De tal manera que la idea principal del compendi de teories institucionalistes consisteix en el fet que, en l'estudi de la política, l'Estat és una unitat d'anàlisi central (Immergut, 1998).

En definitiva, les institucions tenen la capacitat de crear predictibilitat (Peters, 2016: 63). Com a variables independents, les institucions són considerades factors clau per explicar com els governs poden modificar l'entorn on desenvolupen la seva acció. Tal com defineix Scott (2014:56):

Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.(2014: 56).

Tot i això, les diverses teories institucionalistes i neoinstitucionalistes descriuen el rol de les institucions de manera diferent, segons la importància que li donen a la idea de regulació, de normativitat i d'encaix amb els sistemes de significat social, tal com apunta la definició de Richard Scott, que engloba diversos elements.

En general, es poden agrupar les definicions del concepte d'institució en tres grans grups segons el factor al qual se li dona més rellevància. És a dir, tenint en compte com determina la variable institucional el resultat social. Tot i que hi ha altres definicions provinents de l'institucionalisme crític (Cleaver & Koning, 2015; Whaley, 2018) així com el discursiu (o constructivista) (Schmidt, 2010), per

¹ Des de la literatura institucionalista, s'estableix que la teoria neoinstitucional neix arran d'un text de March i Olsen (1984:735) (Thoenig, 2012:170), però en aquest text es parlarà en global de teories institucionals.

² Tot i que tal com apunta Immergut (1998:5), en el context europeu l'Estat sempre ha estat central en l'estudi de la ciència política.

al desenvolupament de la recerca s'utilitzen els conceptes dels tres grans corrents institucionals: l'institucionalisme sociològic, que aproxima el concepte d'institució al de cultura; l'institucionalisme del *rational choice*, que posa l'accent en el concepte de regles, i finalment, l'institucionalisme històric, que es focalitza en el concepte de poder.

Al mateix temps, aquestes teories mantenen un debat obert a l'hora de considerar la relació entre agència i estructura, i la combinació entre aquestes dues nocions per entendre el canvi institucional. Aquesta combinació és complexa tenint en compte que una de les idees bàsiques de l'institucionalisme és l'estabilitat, per tant, explicar el canvi a través de les institucions pot suposar un repte. Així i tot, s'ha intentat establir diferents models per tal d'explicar el canvi, sobretot a partir de conceptualitzar dicotomies: entre canvi gradual/canvi continu, canvi estructural/canvi intencional i per últim, canvi endogen/canvi exogen (Beunen & Patterson, 2019).

Finalment, la possibilitat de canvi segons el context institucional de l'organització sorgeix com a resultat de combinar les diferents teories. Aquest és l'esquema a partir del qual es desenvolupa el capítol i que serveix per establir les bases del marc d'anàlisi de l'organització del Consorci.

1.1.1. El concepte de cultura de l'institucionalisme sociològic

El corrent sociològic de l'institucionalisme, o teoria organitzacional tal com diu Immergut (1998), és el que estableix un paper més determinista de les institucions, com a estructures que constreixen o modifiquen el comportament, així com el que estableix una definició més àmplia sobre el concepte d'institució en comparació amb els altres models institucionals. De fet, alguns autors consideren que, com que és una definició tan àmplia, es pot arribar a fusionar el concepte d'institució amb el de cultura (Hall & Taylor, 1996: 14).

Segons aquest corrent, la definició d'institució inclou les idees de símbols, models morals i estructures de significats (Thoenig, 2012:171) que proporcionen una visió de com comportar-se als subjectes. Dins d'aquesta tradició, March i Olsen en una revisió posterior a un text inicial de 1984, defineixen el concepte d'institució com a “una col·lecció duradora de normes i pràctiques organitzatives, incrustades en estructures de significat i recursos, que són relativament invariants i relativament resilients a les preferències i expectatives dels individus, així com a les circumstàncies externes canviants” (March & Olsen, 2011:1).

L'institucionalisme sociològic explica la relació dels individus amb les institucions a través de l'apropament cultural. Això és, les institucions influeixen el comportament no només especificant què ha de fer una persona, sinó també configurant el que la persona s'imagina fent en un determinat context (Hall & Taylor, 1996). Per exemple, utilitzant la idea de Hall i Taylor (1996), el fet que hi ha gent que espera que el semàfor es posi en verd per creuar, tot i no haver-hi ningú al voltant, desmenteix la hipòtesi que el comportament de l'individu sempre respon al criteri de maximitzar el

seu benefici³. Hi ha normes socials implícites que tenen influència en el comportament individual. És a dir, el comportament individual no sempre respon al fet de calcular com maximitzar el benefici, sinó que també entra en joc un sistema de valors o una cosmovisió del món que afecta o inclús configura preferències i decisions, entre d'altres.

Segons aquesta perspectiva, cap organització està exempta de valors (Thoenig, 2012:171), això és, “la institucionalització involucra processos en els quals els membres adquireixen valors que van més enllà dels requisits tècnics de les tasques de l'organització” (Thoenig, 2012:171). Això té una conseqüència rellevant, ja que segons aquesta explicació, els individus, en comptes de buscar constantment maximitzar el seu benefici personal, busquen actuar d'acord amb un codi de valors. Hi ha un factor social que condiciona el comportament establint un marc sobre com s'ha d'actuar de manera adequada al context.

En aquest sentit, les institucions inclouen processos operatius no qüestionats i construïts socialment, així com cosmovisions del món que configuren una normativitat compartida sobre el que es considera apropiat (Scharpf, 2000:770), o el que es considera legítim. Segons això, la noció d'institució és bastant constrictiva, ja que configura les percepcions i preferències dels actors, és a dir, el que volen fer. Per això, molt sovint, el canvi és un procés traumàtic, perquè l'acció no només és motivada per interessos i incentius, sinó que també hi ha uns valors determinats i canviar-los és una tasca traumàtica (Lowndes, 2005). Amb tot, la perdurabilitat de les institucions s'assumeix en tant que mites culturals (March & Olsen, 1983; Meyer & Rowan, 1977) i, per tant, molt difícils de canviar.

Concloent, el paper que juguen les institucions segons aquesta perspectiva és el d'establir una moralitat i un model cognitiu per a la interpretació i posterior acció, funcionant com un filtre per interpretar la realitat. Les institucions procuren amb informació útil, però sobretot i més rellevant per aquesta teoria, afecten les identitats personals i les preferències. Això és, són tan convencionals que escapen de l'escrutini directe, com a construccions col·lectives que ja es donen per fet. Finalment, i molt important per als posteriors debats entre els corrents institucionals, són resistents al disseny perquè la seva estructura és la que configura les idees dels individus (Hall & Taylor, 1996:8).

1.1.2. L'institucionalisme del rational choice i el concepte de regles de joc

Al contrari que l'institucionalisme sociològic, l'institucionalisme del *rational choice* estableix que les intencions i accions dels actors tenen un paper central a l'hora de configurar el sistema institucional. Les institucions són concebudes com a regles del joc, que s'estructuren com enteniments compartits per uns actors sobre les prescripcions de determinades accions, sobre quines accions són requerides, prohibides o permeses (Ostrom, 1992, 2011). Per tant, les institucions són útils en la mesura que

³ També es podrien citar molts exemples en qüestions de moda. Entre els més paradigmàtics, la depilació dolorosa i el fet de dur tacons serveixen com a exemple que el comportament individual no sempre respon a criteris de maximitzar el benefici. Molt sovint es segueixen normes socials, inclús quan això perjudica directament l'interès personal (Thelen & Steinmo, 1992:8).

tenen capacitat per resoldre dilemes col·lectius (Wagenaar & Wenninger, 2020), com a mecanismes socials per assegurar la cooperació entre actors en un sistema de governança (Duit & Galaz, 2008: 319).

Segons aquesta aproximació teòrica, els actors es comporten de manera racional, a través del raonament estratègic per tal de maximitzar el seu benefici. És a dir, és un apropament des de la teoria de jocs en tant que els actors elaboren estratègies (Scott, 2014: 34). A diferència del que deia l'anterior corrent teòric, les preferències dels actors no estan fixades per les institucions, sinó que són exògenes a elles. Les institucions es veuen com a proveïdores de certesa per a la col·laboració, donant informació sobre el comportament dels altres actors. Com a tal, la seva existència és beneficiosa per resoldre dilemes d'acció col·lectiva. Així doncs, en oposició al model presentat per l'institucionalisme sociològic, les organitzacions persisteixen en la mesura que són útils.

Les institucions, segons Elinor Ostrom (1992), es poden dissenyar tenint en compte que els individus tenen l'habilitat de raonar, d'estructurar un discurs i de comunicar-se (Araral & Amri, 2016). Per tant, el canvi no és, la major part de les vegades, un accident o fruit d'una tragèdia, sinó que és intencional: hi ha un disseny al darrere que respon als fenòmens del món amb racionalitat. Les regles institucionals són enteses com a factors externs constructius i alhora incentius que estructurin les decisions dels actors racionals, amb interessos particulars (Scharpf, 2000:10).

Per a l'institucionalisme del *rational choice*, les institucions són el resultat d'un món basant en l'individualisme generalitzat on els actors perceben que cooperar els beneficia més (Thoenig, 2003:3). Això significa que es manté una relació amb els apropaments típics de l'individualisme metodològic, ja que en ambdós casos es busca l'estudi del comportament individual per explicar fenòmens socials (Scott, 2014:9), tot i que amb l'apunt institucional de la capacitat de les organitzacions de regular aquest comportament.

Tanmateix, aquesta lògica, que aquí s'ha presentat de manera esquematitzada, no està exempta de crítiques, que han estat dirigides principalment a la simplicitat explicativa del comportament humà (Hall & Taylor, 1996; Schmidt, 2010), forçant a una nova concepció de la racionalitat més limitada (per exemple, incorporant els biaixos cognitius). Tot i això, aquest corrent pot servir per explicar la cooperació en sectors més tecnificats on la cooperació s'ha de veure com un benefici per part dels actors implicats.

1.1.3. L'institucionalisme històric i el concepte de poder

En l'estudi de la ciència política el concepte de poder és un dels més rellevants per explicar la distribució de recursos, i com a tal, per explicar la dinàmica política com a resultat de processos competitiu per recursos escassos entre grups rivals (Thoenig, 2003:6). Per això, des d'aquest corrent, més pròpia de la ciència política, es defineix la institució a partir de la dimensió de poder, deixant de

banda la dicotomia entre dimensió cultural o utilitarista. En efecte, les institucions es conceben com a “*distributional instruments laden with power implications*” (Mahoney & Thelen, 2009:8).

Segons aquest corrent, les institucions tendeixen a ser estructures de poder, tot i que mantenen una dualitat com a estructures de cooperació (Moe, 2005:215). Per a Moe, les institucions poden ser o bé coercitives o bé estructures de cooperació en funció de la població que es consideri rellevant per al cas (2005:215), ja que les institucions s’entenen com a producte dels conflictes sobre guanys distribucionals (Knight,1992; citat a Moe, 2005: 224).

Així mateix, les institucions no només configuren les estratègies dels actors, sinó que també influeixen en els seus objectius. A través de la mediació de les relacions de cooperació i conflicte, les institucions estructuren les situacions polítiques i determinen els outcomes (Thelen & Steinmo, 1992:9).

Seguint aquesta teoria, les institucions es plantegen com a procediments, rutines i normes que formen part de l’estructura administrativa i generen diferents trajectòries (*path dependencies*) segons les decisions del passat. Així, el concepte de *path dependency* s’utilitza per explicar la dinàmica de les institucions, indicant que les decisions històriques condicionen els resultats presents. En altres paraules, les polítiques públiques del passat restringeixen les opcions actuals. Aquesta noció s’ha fet servir per explicar el canvi institucional des de la perspectiva històrica.

En aquest sentit, el disseny institucional no reflecteix intencionalitat dels actors, ja que és resultat de les dependències històriques (Thoenig, 2012:171). Així doncs, com que el disseny no és un reflex de la intenció dels actors, no hi ha cabuda per a la planificació. Són el contingut polític i les polítiques públiques, mitjançant les lluites polítiques, els elements que donen forma a les institucions. En relació amb el concepte anterior, el contingut d’aquestes polítiques públiques està determinat per decisions passades, fet que dificulta el canvi i defineix patrons de comportament (Thoenig, 2012:171).

1.1.4. Assumpcions de les teories institucionalistes

En resum, la teoria institucional (o neoinstitucional) com a resposta a les assumpcions behaviouralistes, torna a incorporar l’Estat en l’explicació de la dinàmica política. Aquest gir teòric remarca la capacitat explicativa de les institucions, que poden donar compte dels fenòmens socials. Així com serveix per establir l’ús de models més realistes en l’explicació del comportament humà, i no només a partir de models utilitaristes (Scott, 2014: 5).

Si bé és cert que l’explicació institucional no esgota les altres explicacions que poden tenir els fenòmens socials, ni tampoc serveix en tots els contextos (Przeworski, 2004), el paper de les institucions permet combinar de manera pràctica el joc entre agència i estructura en l’explicació dels fenòmens socials.

És precisament el paper de les institucions, i com es defineix el concepte d’institució que permet el joc entre agència i estructura. Cada definició dona importància a una dimensió diferenciada. En aquest

text s'assumeix que aquestes tres definicions juntes, més enllà de generar controvèrsies, poden complementar-se per tal d'unificar les diferents teories sobre què és una institució. Per tant, per fer una anàlisi completa de l'organització estudiada considerant el concepte de poder, el de regles de cooperació i el de cultura, tal com feia la definició de Richard Scott (2014).

1.2. El canvi institucional

1.2.1. El debat entre l'agència i l'estructura en l'institucionalisme

Com ja s'ha fet palès, en aquestes teories encara es manté el debat clàssic en les ciències socials sobre com explicar els fenòmens socials, donant prioritat o bé a l'agència o bé a l'estructura. Segons Peters, la major part de la ciència social contemporània està basada en l'agència, focalitzant-se en el comportament dels individus (2016:57). Tot i això, el ressorgiment de les explicacions institucionals, i el fet de donar importància a l'Estat en l'explicació de la dinàmica política, ha forçat a reconsiderar els factors estructurals i el rol que juguen les organitzacions a l'hora de donar forma a les decisions (Peters, 2016:57).

Aquest fet suposa una dificultat analítica per a les teories institucionals, ja que, atès al gran rang de definicions sobre el concepte d'institució i la voluntat d'abastar múltiples idees, es creen dilemes als quals s'ha de donar resposta. El nou institucionalisme, fruit en part de la mescla entre l'escola behavouralista i la tradició de caràcter estructuralista, ha de fer front a un dilema pel que fa a la relació entre estructura i agència (Lowndes & Roberts, 2013). Per una banda, si es dona més pes explicatiu a l'agència, té sentit considerar les institucions com a productes humans modificables. Però, per altra banda, si s'incorpora l'estructura a l'esquema, les institucions es desenvolupen com a forces socials per si soles.

Com a solució a aquest problema, algunes autores i autors proposen classificar quins són els factors endògens i exògens de les institucions (Grafstein, 1998:557-8; citat a Lowndes & Roberts, 2013: 293; Przeworski, 2004; Wagenaar & Wenninger, 2020). En definitiva, classificar els factors endògens i exògens de les institucions permet relacionar el concepte d'estabilitat amb la noció de canvi institucional. És un equilibri entre institucions com a productes de l'acció humana i institucions com a productes culturals inqüestionables. Doncs, per una banda, es podria dir que el comportament és contextualitzat d'acord amb el concepte d'institució (Immergut, 1998:6), però per l'altra es pot considerar que els actors tenen cert grau de capacitat per modificar les estructures institucionals.

El canvi institucional és una manera de gestionar el problema de l'agència versus estructura, perquè a través del concepte del canvi es poden classificar els determinants institucionals segons si són intencionals o accidentals. Al mateix temps, el canvi institucional és una noció difícil i delicada d'explicar, perquè, precisament, les diferents teories sobre institucionalisme fan servir la condició d'estabilitat com a element clau en la definició d'institució (Mahoney & Thelen, 2009). Tal com diuen

Mahoney i Thelen (2009:4), les diverses branques de l'institucionalisme solen tractar les institucions com a formes relativament estables de la vida política i social, que estructurin el comportament i no poden ser canviades fàcilment.

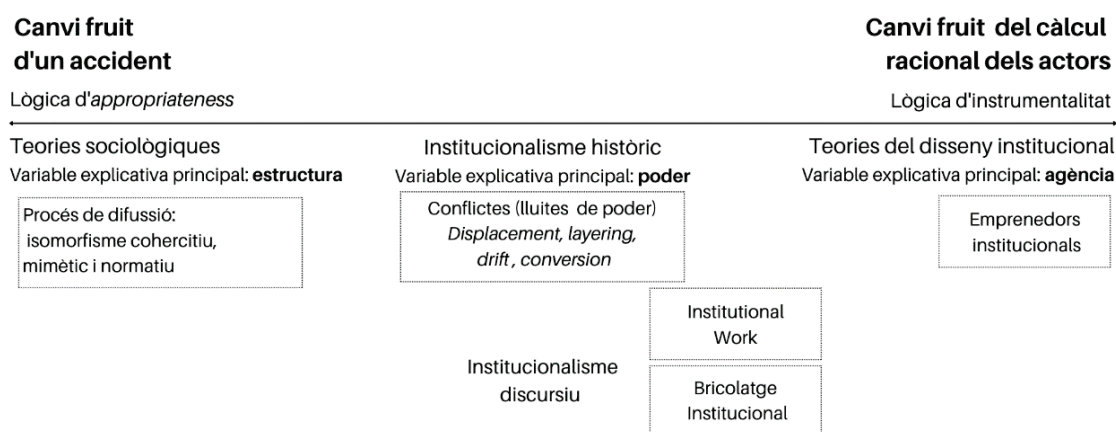
En aquest sentit, el concepte de *path dependency* és utilitzat sovint a l'hora d'explicar els processos de canvi amb relació al problema d'agència i estructura. Segons Mahoney (2000:517), la idea de *path dependency* es pot fer servir per explicar el determinisme institucional de manera diferent segons el pes que se li dona a l'agència i la capacitat de canvi per part dels actors. Per exemple, segons la dimensió del càlcul utilitarista, el canvi és provocat per una alteració dels interessos i per les pressions d'altres actors en processos de competitivitat. Per altra banda, des d'una dimensió política, la noció de poder ajuda a parlar del canvi a partir del canvi de poder en les elits. En tercer lloc, segons dimensió cultural, els factors de canvi serien els mites. Això és, si les institucions creen suposicions sobre el món o arguments "taken for granted" (Campbell, 2010:91), quan aquests valors canvien, les institucions perden legitimitat i, per tant, es veuen abocades a un procés de canvi. Finalment, i en una lògica similar a la dimensió cultural, segons la perspectiva funcional, el canvi es produeix quan un xoc exogen transforma les necessitats del sistema (Mahoney, 2000:517).

Tanmateix, la posició en la cadena causal d'altres factors en l'explicació del desenvolupament institucional, com ara el desenvolupament socioeconòmic o la difusió d'idees, dona una visió complexa de la relació de les institucions amb l'entorn. La noció de canvi institucional intenta agrupar aquestes idees i a través d'això es formen diverses dicotomies. Segons Beunen i Patterson (2019:16), existeixen tres dicotomies importants: la primera, entre canvi emergent i canvi intencional; la segona, entre canvi continu i canvi radical, i, en últim lloc, el canvi endogen versus el canvi exogen. En els apartats següents es presenten algunes consideracions sobre el dilema de canvi accidental o intencional i canvi continu o radical.

1.2.2. Canvi accidental versus canvi intencional

La categoria de canvi intencional versus canvi emergent és interessant en tant que recorda la tensió entre agència i estructura a l'hora d'explicar fenòmens a les ciències socials. És a dir, a un extrem de l'espectre es situa el canvi com a producte d'actors racionals, fruit d'una acció intencional, i a l'altre extrem, es situa el canvi a conseqüència d'un procés fortuït o estructural, del qual els actors no tenen control. Dins d'aquest espectre es poden distingir diverses teories segons el grau d'intencionalitat i capacitat racional que s'atribueixi als actors (Figura 1). Aquesta dualitat, tal com s'ha mencionat, es pot considerar tenint en compte el caràcter ambigu de què s'entén per institució. Segons Wagenaar i Wenninger (2020), les institucions ocupen la interfase entre significat i administració, fet que implica la seva dualitat en tant que artefactes culturals que acumulen i sostenen significat i alhora com a formes d'adreçar-se i resoldre problemes col·lectius (2020: 5).

Figura 1. Grau d'intencionalitat en l'explicació del canvi institucional



Font: Elaboració pròpia a partir de les diferents teories institucionals.

L'ambivalència en la definició d'institució permet jugar amb el problema de l'agència, ja que les institucions, com a recipients de costum, s'entenen com a productes difícilment manipulables intencionalment, però altrament, com a eines formals de governança, hi ha cert marge per considerar que els actors són capaços de canviar o crear institucions (Wagenaar & Wenninger, 2020:5). Tal com expliquen Lawrence et al. (2009), en totes dues definicions hi ha risc de "o bé renegar del paper explicatiu de l'agència (en la dimensió cultural) o bé d'hipermuscular els actors en tant que són capaços de redissenyar les institucions seguint un criteri racional sense cap impediment" (Lawrence et al., 2009:3).

Per altra banda, en la dimensió més estructural o cultural dins l'espectre de canvi accidental versus canvi intencional, es situen les teories que fan servir la noció de legitimitat. És a dir, les institucions canvien perquè busquen legitimitat. Segons aquests autors, les institucions no canvien per criteris funcionals o consideracions sobre l'eficiència; aquestes canvien com a resultat de buscar legitimitat, en la lògica de fer el que es considera contextualment apropiat (Campbell, 2010:95).

El canvi, doncs, no és fruit de l'acció intencional dels actors. Aquesta tendència o procés d'homogeneïtzació és el que DiMaggio i Powell anomenen isomorfisme (1983:149). Així mateix, hi ha tres tipus d'isomorfisme: el coercitiu, el mimètic i el normatiu. El primer fa referència a les pressions formals i informals que exerceixen altres organitzacions (DiMaggio & Powell, 1983:150). L'isomorfisme mimètic, per contra, explica com les institucions es copien per tal de fer front la incertesa (1983:151). Finalment, l'isomorfisme normatiu es refereix als processos de professionalització que es donen dins les organitzacions. Aquests processos fan que el col·lectiu segueixi els mateixos processos formatius i els mateixos mètodes de treball de manera que al final es tendeix a l'homogeneïtzació (1983:152). Per exemple, en el cas dels residus, molts municipis han copiat el model de separar els residus en 5 fraccions (envasos lleugers, paper-cartó, vidre, orgànica i resta). Tot i haver-hi diferents possibilitats, la majoria dels municipis han adoptat aquest sistema de separació. En aquest cas, aquesta decisió també afecta a quines plantes de separació es construeixen

i, per tant, en certa manera, que la majoria dels municipis es decantin per un model força a la resta de municipis a adoptar el mateix model sense que hi hagi obligació legal.

1.2.3. Canvi puntual versus canvi continu

En la dicotomia anterior, l'aspecte que més rellevància prenia era el debat entre agència i estructura. En aquesta, el debat es situa entre la idea del canvi a través del xoc puntual i el concepte de canvi continu, és a dir, en establir quin és el tempo del canvi, que pot ser, en un extrem de l'espectre, incremental i poc intens, o en l'altre extrem, puntual i intens (Lowndes & Roberts, 2013:111).

Segons les explicacions basades en el concepte de path-dependence, les institucions presenten certes estructures que les fan especialment resistents als processos de canvi. De fet, les teories institucionals tenen més facilitat per explicar la continuïtat que el canvi (Schmidt, 2010: 2). Per això, quan es dona el canvi en aquests processos pot ser vist de manera abrupta, puntual i a causa d'un factor extern.

Segons descriu Campbell (2010: 90-91) la teoria del *path-dependency* estableix que les institucions presenten diverses barreres al canvi. Primerament, com que establir una institució té un cost inicial important, un cop determinada, els actors no busquen un canvi en ella. Segon, a vegades, la classe política construeix les institucions de manera deliberada perquè sigui difícil de canviar-les. Tercer, un cop un estil de política pública s'ha institucionalitzat, els actors acumularan coneixement sobre com funciona aquesta i, per consegüent, no voldran canviar-la. Finalment, els beneficiaris de la legislació o el sistema institucional que reforça el seu comportament voldran continuar amb els seus beneficis (2010:90). A més a més, la dependència amb altres institucions fa especialment difícil la tasca de modificar les institucions, de manera que canviar una implicaria canviar el sistema (Campbell, 2010: 91).

Tanmateix, hi ha altres explicacions que defineixen el canvi de manera gradual des d'un enfocament de poder-distribució de les institucions com a motor bàsic del canvi. Mahoney i Thelen, revisant l'institucionalisme historicista, argumenten que el canvi es dona quan hi ha problemes a l'hora d'interpretar i aplicar la llei i això dona peu als actors per implementar les normes que existeixen de diverses maneres (2010:4). Així mateix, consideren que la mateixa definició d'institució ha d'implicar les propietats que propicien l'element dinàmic que permet aquest canvi (Mahoney & Thelen, 2010:7). Així doncs, el compliment de la llei i la seva aplicació es converteix en motor bàsic d'estabilitat i canvi alhora (Mahoney & Thelen, 2010:10). Segons aquests autors, hi ha quatre procediments que formen aquest procés: *displacement* —treure les normes existents per unes de noves, *layering* — introducció de noves normes a sobre o al costat de les existents, *drift* — canvi en l'impacte de les normes existents a conseqüència de canvis en l'entorn, *conversion* — el canvi tàctic de les normes existents a conseqüència de la seva distribució estratègica (Mahoney & Thelen, 2010:15-18).

Aquesta nova explicació és important perquè si les teories institucionals no són capaces de classificar el canvi com a endogen, la teoria institucional perd poder explicatiu, ja que pot significar que les

institucions són el resultat d'altres processos, que són les variables dependents i, per tant, sense o amb poca capacitat per resumir la realitat social.

1.2.4. Assumpcions respecte del concepte de canvi institucional

En resum, en la seva primera formulació, les teories institucionalistes tenen més dificultat per explicar el canvi, tenint en compte la influència del vell institucionalisme, que representa les institucions com a iconografia de l'ordre (Thoenig, 2003:3), i no dona gaire marge a la possibilitat del canvi institucional. En un intent de conciliar el concepte de canvi i institució, les primeres teories del rational choice solen explicar el canvi a partir d'atribuir alta intencionalitat als actors, en tant que agents racionals. Per altra banda, aquest canvi és considerat com a puntual: només es dona en certes ocasions, imitant el model evolutiu darwinista (Lowndes & Roberts, 2013: 114-115). Tanmateix, les teories actuals estan mesclades i no es sol negar ni la influència dels agents a l'hora de propiciar el canvi institucional, com tampoc es nega la importància de la legitimitat a l'hora de justificar certs processos.

Recentment, les diferents teories institucionals busquen endogeneitzar el canvi a partir de diversos conceptes. Per exemple, a través del canvi d'interessos i preferències dels actors, a través dels camins històrics o pels enquadraments culturals (Schmidt, 2010: 2).

El canvi, aleshores, pot ser conseqüència d'una combinació entre accident, evolució i intenció (Goodin, 1996: 24). No obstant això, els propòsits conscients per tal de fer canviar les institucions són difícils d'aconseguir (Lowndes & Wilson, 2003: 280). Aquesta interpretació vaga pot fer que els resultats d'una anàlisi institucional siguin poc precisos, però aquestes característiques s'han de combinar en el context en què estigui situada la institució. Per exemple, en el cas del Consorci, es tracta d'una institució relativament nova com a forma de gestió dels residus, atès el paper dels drapaires d'abans. Alhora, és una institució bastant tecnificada al només desenvolupar la seva acció en un sector. Això marca les característiques de l'anàlisi, ja que en un context altament tecnificat és més fàcil veure la relació d'institució com a instrument de governança. És a dir, com hi ha menys "mites" que configuren la seva forma d'actuar, es podria considerar com una organització menys resistent a aplicar canvis endògens que els mateixos actors considerin. Tot i això, cal considerar que els canvis, la major part de les vegades, no donen els resultats esperats (Goodin, 1996).

Així doncs, el que esdevé clau en l'anàlisi és tenir en compte el moment determinat i l'entorn on es troba la institució. Per exemple, i tornant a fer referència al context, es considera que en temps de crisis, els actors tenen un paper més rellevant a l'hora de modificar les institucions. En aquest sentit, les pressions externes són importants a l'hora de veure quin és el rol que juga cada actor (Lowndes & Roberts, 2013:172). La situació actual en la qual es troba el Consorci és un moment de canvi i reconfiguració, no només en l'àmbit físic (canvi en la seu i ampliació de la Planta de Tractament) sinó també en l'àmbit de renovació del pacte de col·laboració entre els Ajuntaments, així com configurar-se per tal de complir amb els objectius de la nova normativa de gestió de residus. Per tant, una anàlisi dels factors institucionals de canvi i els factors que legitimen la institució tenint en compte les tres

dimensions analitzades (cultura, utilitat i poder), així com les inèrcies institucionals, ha de permetre determinar quins són els factors que es poden modificar més fàcilment i que ajudarien la institució a aconseguir els resultats buscats.

1.3. La legitimitat institucional

Tradicionalment, el concepte de legitimitat s'ha tractat sobretot des de l'institucionalisme sociològic, per la similitud amb la definició d'institució com a entitat que proporciona una manera d'entendre el món, així com a la seva capacitat explicativa del canvi institucional. Tanmateix, la legitimitat té diferents aspectes o components, els quals poden ser analitzats des de les assumpcions dels tres grans corrents institucionals. Això és, la legitimitat, com a objecte d'estudi, permet incorporar les diferents nocions del que implica el concepte d'institució.

A partir d'aquesta visió global que possibilita l'estudi de la legitimitat, es busca fer una anàlisi institucional tenint en compte tant l'efectivitat de l'organització en el compliment d'uns estàndards legals, com la congruència i coherència de la institució amb els valors de la societat. Atès que són diferents fonts de legitimitat, i que com a tal, tenen diferents implicacions dels subjectes legitimadors en la relació amb l'organització. Aquesta és la idea principal d'aquest apartat i que serveix per establir l'objecte d'estudi de la recerca.

1.3.1. La definició de la legitimitat com a propietat i percepció

La legitimitat institucional és un concepte fonamental en l'explicació de la dinàmica de les organitzacions. Permet entendre per què les institucions, com a mecanismes de coordinació, i com a fonts que proporcionen contingut, poden aglutinar accions i coordinar l'acció (Buchanan, 2018; Duit & Galaz, 2008). Això és, una organització percebuda com a legítima gaudeix d'un compromís sòlid a cooperar, en tant que els membres volen destinar recursos per a la seva supervivència (Meyer & Rowan, 1977).

Així doncs, es pot definir la legitimitat atenent les relacions d'aprovació vers la institució, tal com es descriu en una de les definicions més citades sobre el concepte:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the **actions of an entity are desirable, proper or appropriate** within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions. (Suchman, 1995:574)

En la versió actualitzada d'aquesta definició, Deephouse, Bundy, Tost i Suchman (2016) redefeixen aquest component d'avaluació i cognició per part dels subjectes que legitimen la institució. Aquests autors introdueixen una propietat principal de la institució legítima, això és, la institució "apropiada", que funciona similar al concepte de *logic of appropriateness* de l'institucionalisme sociològic. De manera que l'organització és legítima quan és percebuda pels subjectes legitimadors com una organització apropiada al context social:

Organizational legitimacy is the **perceived appropriateness** of an organization to a social system in terms of rules, values, norms, and definitions (Deephhouse et al., 2016:9).

Així mateix, la definició de Tost (2011:688) d'una organització legítima també és la d'una organització apropiada al context social. En la seva definició es desenvolupa un model de legitimitat integrant l'apropament institucional amb la perspectiva de la psicologia social.

Convé remarcar, però, que menys en el cas de Tost (2011), aquestes definicions desenvolupen el concepte de legitimitat com a propietat (Suddaby et al., 2016), ja que en elles es considera la legitimitat com un recurs per a la supervivència de la institució, seguint la idea de Meyer i Rowan, que “les organitzacions que incorporen elements racionals legitimats socialment en les seves estructures formals maximitzen la seva legitimitat i incrementen els seus recursos i la seva capacitat de supervivència” (Meyer & Rowan, 1977:14).

En aquests casos, la legitimitat és vista com a recurs que proporciona a les organitzacions una “reserva de suport”, incrementant la possibilitat de la seva supervivència i perpetuant la influència a través de la lleialtat dels membres que formen part de l'organització (Tost, 2011:686). Aquest mecanisme, segons aquesta perspectiva, es fa sense que hi hagi una valoració conscient de l'eficàcia i eficiència de la institució en complir els propòsits pels quals s'ha constituït (Meyer & Rowan, 1977).

Tenint en compte això, Suddaby et al. (2016) consideren que hi ha tres maneres d'entendre la legitimitat en funció de la consideració ontològica del concepte, amb les conseqüents assumpcions teòriques per a cada una d'elles. Així doncs, la legitimitat com a propietat implica l'assumpció del continuïum del concepte, on en un extrem de l'espectre es situaria una organització il·legítima i en l'altre extrem, una organització perfectament legítima. En canvi, la legitimitat com a procés de construcció social implica una certa idea d'establiment d'un punt de tall. Finalment, si la legitimitat és una percepció (un judici, avaluació o una construcció cognitiva-social) el focus es posa en els actors legitimadors.

Ara bé, aquesta caracterització no és exclusiva. La legitimitat es pot utilitzar com a propietat i com a percepció al mateix temps. Això és, depenen del focus de l'estudi. Per exemple, es pot veure el grau de legitimitat del Consorci, però també es pot veure les relacions i les expectatives dels membres del Consorci vers l'organització utilitzant la mateixa definició de legitimitat. En aquest sentit, Schoon (2022) elabora un esquema amb les tres condicions necessàries per a l'estudi de la legitimitat, això és, els subjectes legitimadors, l'objecte de legitimitat, i les expectatives dels subjectes legitimadors vers l'objecte. Per tant, depenen on es situa el focus, es pot veure la legitimitat com un procés, com una propietat o com una percepció.

Així mateix, la legitimitat com a propietat permet l'assumpció de diferents definicions i, per conseqüent, diferents camins cap a un mateix resultat (equifinalitat). Si bé és cert que això pot suposar un problema, ja que d'aquí es desprèn que la legitimitat pot tenir infinits atribuïts (Suddaby et al., 2016). Per exemple, Schoon (2022) arriba a agrupar 25 tipologies diferents de legitimitat establertes

per autores i autors de diferents disciplines de les ciències socials. Ara bé, les diferents definicions permeten certa flexibilitat entre els factors que es volen triar per l'estudi a l'hora d'analitzar la legitimitat en funció del fenomen que es vol millorar. Per exemple, en una institució com el Consorci, les fonts de legitimitat no seran les mateixes, o tindran diferents dimensions, que les fonts principals de legitimitat d'una institució com el matrimoni o l'Estat, com a estructures que tenen més història i, per tant, s'han generat més dependències amb el passat, així com depenen més de valors o concepcions del món i el factor pragmàtic de la seva constitució està més diluït.

1.3.2. Les fonts de legitimitat

Si es considera que la legitimitat es pot definir com una propietat, aleshores aquesta pot ser producte de diversos factors. D'una banda, una organització és legítima quan habilita la coordinació i és capaç d'integrar i alinear els objectius més importants amb els procediments per dur-los a terme (Buchanan, 2018: 59). D'altra banda, una institució és legítima quan no es qüestiona la seva existència, es dona per fet: "tots els objectius, metes, recursos i control sistèmic són vistos com a necessaris, especificats, complets, i no es percep cap alternativa possible" (Meyer & Scott, 1983:201, citats a Deephouse et al., 2017). En aquest sentit, l'entitat no és legítima com a resultat d'un procés d'avaluació o interès (Suchman, 1995), com en el cas anterior, sinó que és legítima en tant que encaixa en el sistema social.

Segons Richard Scott (2014), aquestes variacions són degudes al fet que la legitimitat institucional té diversos components segons el nivell de resposta conscient dels subjectes legitimadors (Scott, 2014:59). És a dir, des d'un pla més conscient, les entitats gaudeixen de legitimitat quan des de l'organització es genera consens i es facilita la coordinació per tal que hi hagi alineament entre els objectius, els procediments i l'actuació. Aquesta congruència dona el suport necessari per a sobreviure, així com la percepció per part dels subjectes legitimadors que l'organització és apropiada al context social. D'altra banda, des d'un punt de vista menys conscient, o com a resposta automàtica, la institució pot gaudir de legitimitat en la mesura que és l'única opció considerada.

Per tal de poder diferenciar aquestes respostes i mesurar el concepte de legitimitat, o fer-lo més operatiu, molts autors han fet diferents tipologies o classificacions del concepte (per ex. Suchman,1995; Deephouse et al.,2017; Scott,2014; Schmidt & Wood, 2019). De fet, moltes d'aquestes classificacions tenen el seu origen en les idees de Weber sobre les tres tipologies de legitimitat—tradicional, carismàtica i racional-legal (Suddaby et al., 2016;Schoon,2022).

Tenint en compte aquestes classificacions, en aquest apartat es presenten, de forma esquemàtica, quatre fonts bàsiques de legitimitat. Aquestes fonts s'han establert segons els texts analitzats i amb el propòsit únic de poder operacionalitzar el concepte de legitimitat per tal de poder fer una anàlisi institucional completa. És a dir, l'objectiu de classificar la legitimitat en quatre fonts és instrumental, tenint en compte, tal com s'ha presentat, que es poden fer moltes classificacions diferents sobre la noció de legitimitat.

a) Legitimitat de regulació/ legitimitat pragmàtica

Aquest tipus de legitimitats (de regulació i pragmàtica) sovint es configuren com a dues tipologies diferents, tanmateix, com que totes dues es caracteritzen per ser fruit d'una avaluació instrumental dels subjectes legitimadors (Tost, 2011), s'han agrupat en una categoria. Totes dues impliquen la noció de compliment amb uns objectius que estan per escrit i, per tant, involucren un procés de legitimació a partir d'analitzar el cost-benefici de l'organització.

Més concretament, la legitimitat de regulació correspondria a l'aplicació dels estàndards legals, el compliment amb aquests mandats legals i la consonància amb les regles rellevants (Scott, 2014). Aquesta legitimitat de caràcter més procedimental té relació amb la noció de Weber de legitimitat legal-racional (Dellmuth et al., 2019:631). Així mateix, la legitimitat pragmàtica (o utilitària) implica el desenvolupament d'accions adequades o útils al context social. En termes de Meyer i Rowan (1977) és l'efectivitat racional, és a dir, com els subjectes perceben l'organització com a efectiva.

Igualment, la legitimitat de regulació també es pot relacionar amb la tradició liberal on la prioritat s'assigna a l'individu i no al sistema polític institucional, i consegüentment, en la justificació de la institució en la proporció que protegeix els interessos individuals (Scharpf, 2009: 10). Aquest esquema és el que assumeix la visió institucional-econòmica del *rational-choice*, en quant les organitzacions que construeixen sistemes de regles ho fan per perseguir el seu propi interès i, per tant, tenen un comportament instrumental (Scott, 2014: 62).

b) Legitimitat relacional

La legitimitat relacional, com a noció teòrica que proposa Tost (2011), és potser més complexa d'explicar en tant que hi ha menys literatura al respecte que desenvolupi el concepte. Tot i això, s'ha considerat clau en l'anàlisi institucional del Consorci, ja que està relacionada amb el concepte de distribució de poder que es dona en les institucions. Si en el cas anterior hi ha una tradició liberal més marcada en la justificació de la protecció dels interessos individuals, en aquest cas seria la tradició republicana i el seu concepte de llibertat com a no-dominació a la qual es faria referència.

Així doncs, la legitimitat relacional es refereix a la situació en la qual els subjectes legitimadors perceben que tenen una capacitat d'influència similar a l'hora d'establir les polítiques públiques o objectius de la institució (Dellmuth et al., 2019). A més, hi ha una redistribució dels beneficis derivats de la participació en la institució. És a dir, tornant a fer referència a la tradició republicana, els subjectes perceben que hi ha una redistribució justa tant del poder de presa de decisió com dels resultats.

En tant que la legitimitat pot ser fruit de processos d'avaluació, aquesta idea implica que els individus perceben identificació amb l'entitat i hi ha una afirmació del seu valor (Tost, 2011: 690). Això és, hi ha la percepció d'identitat i similitud al grup, i una relació de reconeixement i respecte de l'objecte legitimat als subjectes legitimadors (Tost, 2011).

c) Legitimitat normativa i legitimitat moral

En un punt menys conscient d'avaluació, la legitimitat normativa (o moral) suposa l'encaix de la institució amb els valors socials, i els propòsits col·lectius, objectius o metes, entre d'altres, de l'organització. En definitiva, es podria interpretar com el grau de congruència de l'acció institucional amb els valors imperants (Scott, 2014). Alguns autors assimilen aquest concepte al de legitimitat sociopolítica (Aldrich & Fiol, 1994, citats a Suddaby et al., 2016), per la seva definició com a congruència amb els valors polítics de la societat.

Per altra banda, es pot relacionar aquest tipus de legitimitat amb la dimensió més emocional de la política. En aquest treball s'assumeix, tal com estableix Scott (2014), que les emocions són un dels elements motivadors més importants en la vida social (Scott, 2014: 63). Per tant, tot i que temps enrere aquesta dicotomia entre cervell racional i cervell emocional estava molt clara, actualment pren importància l'explicació del comportament polític a partir de les emocions. Per això és important no deixar enrere la legitimitat normativa respecte als sentiments que desperta una determinada institució, i que com a tal, sigui percebuda com a adequada en funció de la reacció emocional-moral que desperta. És a dir, quan hi ha una conformitat amb els valors de justícia que persegueix el subjecte i la institució, i en atenció a això, es valora com a íntegra.

d) Legitimitat cultural-cognitiva

En últim lloc, la legitimitat cultural-cognitiva fa referència a la situació en la qual la institució actua conforme als sistemes de significat de manera que una situació alternativa es fa incomprendible. Es tracta, per tant, de l'alineament cultural de la institució; quan l'organització/institució es dona per fet (Deephhouse et al., 2017).

És a dir, des d'un punt de vista sociològic, es defineix la legitimitat com un sistema de creences i percepcions respecte a una organització en tant que l'autoritat que exerceix és percebuda com a apropiada (Dellmuth et al., 2019: 629). És diferent de les definicions anteriors en la qual la legitimitat provenia de la conformitat de la institució a uns principis morals, com ara la democràcia i la justícia, o a un tipus de procediments i d'efectivitat.

Aquesta classificació dels diferents tipus de legitimitat, de legitimitat pragmàtica, relacional, normativa i cognitiva, permet desenvolupar una escala: des de la legitimitat de regulació fins a la legitimitat cultural-cognitiva es pot traçar una línia segons el nivell de consciència dels subjectes legitimadors (Scott, 2014) (Taula 1).

Taula 1. Definició i fonts de legitimitat

Definició legitimitat institucional	Avaluació dels subjectes legitimadors	Característica de la institució legítima	Font de legitimitat
Institució apropiada al context social i conforme al sistema de normes, creences, valors.	Instrumental	Genera consens (compromís a cooperar— institució acceptada).	Regulació: aplicació d'un estàndard, d'un procediment legal. Pragmàtica: valoració positiva de l'efectivitat de la institució.
	Relacional	Democràtica (aprovada)	Relacional: participació en el desenvolupament de la institució.
	Moral – Emocional	Íntegra (justa)	Normativa: encaix amb els valors de la societat.
	Sense avaluació conscient	Es dona per fet (apropiada)	Cognitiva: alineament amb els sistemes de significat.

Font: Elaboració pròpia a partir idees de Tost (2011), Deephouse et al. (2017), Scott (2014) i Scharpf (2009).

Per exemple, en el cas de la legitimitat de regulació, els subjectes segueixen les regles sent conscients de les sancions i problemes que comporta el seu incompliment. En canvi, en el pla normatiu, la moral entra en joc i l'assumpció dels mecanismes de regulació és més intern i menys conscient. En l'aspecte cultural-cognitiu els continguts encara són més interns, han estat assimilats i la resposta és més automàtica i, per tant, molt menys conscient. Així doncs, com remarca Scott (2014: 59-60) aquests elements, de manera similar al que passava en les definicions, formen un continu de consciència a inconsciència, de legitimitat perquè es compleix la llei a legitimitat perquè es dona per fet, tal com diu Hoffman: “*legally enforced to the taken-for-granted?*” (Hoffman 1997:36 citat a Scott, 2014: 59).

Finalment, aquest tipus de classificació normativa que s'ha donat dels tipus de legitimitat es pot complementar amb altres taxonomies del concepte que s'elaboren a partir de concebre la legitimitat com un procés i, per tant, determinar els moments en què es localitza en la dinàmica política de les institucions. Això és, la legitimitat input, que es dona en el moment que entren les demandes, la legitimitat throughput, en tant que hi ha dinàmiques de rendiment de comptes i transparència i, en últim lloc, la legitimitat output, és a dir, la legitimitat que prové dels resultats que produeix la institució (Schmidt, 2020; Schmidt & Wood, 2019).

1.3.3. La legitimitat com a factor explicatiu del canvi institucional

En aquesta tesi, la legitimitat és el factor principal a través del qual es desenvolupa l'anàlisi institucional d'una organització de cooperació intermunicipal. L'assumpció principal és que els processos de legitimació són coexistents als processos d'institucionalització i, per consegüent, es pot establir una relació entre ells. És a dir, les institucions, en tant que estan en continus processos de canvi, també estan en diferents processos de legitimitat. Aquesta idea és similar a la relació que elaboren Cashmore i Wejs, on estableixen que “cada categoria d'institució està fundada respecte a una forma particular de legitimitat” (Cashmore & Wejs, 2014: 204).

Més concretament, la relació s'estableix entre els tres grans corrents institucionals (el sociològic, l'històric i el del *rational choice*), els factors de canvi en el procés de *path dependence* (la utilitat, la funcionalitat, el poder i la legitimitat (Mahoney, 2000)), i les diferents fonts de legitimitat (pragmàtica, normativa, relacional i cultural-cognitiva) (Taula 2).

A més, la construcció de la legitimitat per tal de dur a terme polítiques públiques no només depèn de l'agència dels subjectes participants, sinó també de l'estructura i, per tant, afecta diferents patrons d'institucionalització (Cashmore & Wejs, 2014: 204). Per exemple, en el cas del Consorci, s'ha de tenir en compte el rol que assumeixen els agents, i quina posició de poder tenen dins de l'organització, però també com l'estructura reparteix els beneficis de la cooperació entre els membres i amb quina finalitat o valors es va crear en un principi.

L'organització pot ser legítima per diversos motius: perquè actua de forma apropiada al context social en el sentit que aplica un estàndard i complex amb uns objectius escrits, perquè els subjectes han participat i participen en el desenvolupament de l'organització i senten que formen part del procés participatiu, perquè encaixa amb uns valors socials determinats, o inclús, perquè es dona per fet i no es concep una alternativa sense institució. Així doncs, per cada una d'aquestes fonts hi ha una categoria d'institució associada, així com una base de canvi institucional.

Tanmateix, aquests processos de canvi també tenen diferents conseqüències. És a dir, la concepció de la institució com a regles de joc permet acceptar certa noció de canvi quan els actors fan un cost-benefici sobre les regles i decideixen si els beneficia o no aquest tipus d'estructura. Per tant, en aquest sentit, l'agència té un rol més important que en la visió oposada, on el canvi és profund i ràpid, conseqüència d'una reconfiguració de les necessitats del sistema. Per altra banda, el fet que la institució no sigui qüestionada fa que els processos de canvi només es puguin concebre a partir d'un xoc exogen i en conseqüència, no deixant marge per al disseny institucional com a font de canvi.

Taula 2. Relació de la legitimitat amb la definició d'institució i els processos de canvi institucional

Font de legitimitat (Deephhouse et al., 2017; Tost, 2011; Suchman, 1995)	Categoria d'institució (Scott, 2014)	Processos de canvi institucional (Mahoney, 2010)	Lògica del canvi (Wagenaar & Wenninger, 2020)
Pragmàtica (i de regulació): aplicació d'un estàndard i actuació apropiada al context social	Regles de joc (<i>rational choice</i>)	Càlcul cost-benefici sobre l'interès de canviar la institució	Canvi com a procés més flexible (agència)
Relacional : participació en el desenvolupament de la institució	Poder (històric)	Canvi en les elits	
Normativa (o Moral): encaix amb els valors de la societat	Cultura (sociològic)	Xoc exogen, canvi en el sistema de valors.	Canvi com a resultat d'un xoc exogen (estructura)
Cognitiva-cultural : alineament amb els sistemes de significat		Xoc exogen, canvi en les necessitats del sistema.	

Font: Elaboració pròpia en base a les idees de Deephhouse et al. (2017), Tost (2011) Suchman (1995), Scott (2014), Mahoney (2010) i Wagenaar & Wenninger (2020).

1.3.4. La legitimitat en relació amb els conceptes de sortida, veu i lleialtat

La diversitat de fonts de legitimitat permet predir els comportaments dels municipis segons la seva relació de legitimitat amb el Consorci. Segons el text clàssic de Hirschman (1970), hi ha tres possibles reaccions en cas d'insatisfacció amb l'actuació d'una organització: la lleialtat, la veu i la sortida.

La lleialtat implica que la institució és vista com una organització legítima en una dimensió més normativa, o fins i tot, que és percebuda com a necessària sense alternatives concebibles. En aquest sentit, és comú associar el concepte de “confiança” com a mesura de la legitimitat (Dellmuth et al., 2019:639). Es parla de confiança perquè els membres consideren que els canvis o les millores es poden produir de manera endògena en la institució, és a dir, que aquesta és capaç de reestructurar-se i adaptar-se a partir de la seva pròpia inèrcia. Per exemple, en el cas del Consorci, els municipis lleials mantenen el seu compromís encara que hi hagi situacions desafiants on els preus públics pels serveis es consideren massa alts, confiant en la seva capacitat de redirecció interna.

En segon lloc, la funció de veu es troba en una posició intermèdia entre abandonar l'organització i esperar canvis dins la mateixa organització. Suposa l'articulació dels interessos per tal de conduir al canvi institucional (Hirschman, 1970: 30-31). A diferència de la sortida, la veu està condicionada a la influència i el poder de negociació dels membres i, en conseqüència, és costosa en tant que s'han de tenir els recursos suficients per a exercir-la (Hirschman, 1970:39). En aquest cas, els subjectes legitimen la institució, tot i que de manera diferent a la lleialtat, en la mesura en què confien en la seva capacitat per canviar-la o consideren que el mecanisme és l'adequat tot i no està d'acord amb els resultats. En el context del Consorci, pot ser que els membres considerin que la forma consorciada és adequada, però no les polítiques públiques que s'acaben proposant, entre d'altres. Així, els municipis poden treballar per intentar influir en les decisions del Consorci i promoure els canvis que considerin necessaris.

To resort to voice, rather than exit, is for the (...) member to make an attempt at changing the practices, policies, and outputs of (...) the organization to which one belongs. Voice is here defined as any attempt at all to change, rather than to escape from, an objectionable state of affairs, whether through individual or collective petition to the management directly in charge, through appeal to a higher authority with the intention of forcing a change in management, or through various types of actions and protests, including those that are meant to mobilize public opinion (Hirschman, 1970:30).

Finalment, la sortida pot ser l'opció més destructiva per a l'organització (Hirschman, 1970) i es produeix quan no hi ha una forta vinculació amb els valors de la institució, això és, quan no hi ha una relació de legitimitat. Si no es percep la possibilitat de canviar la institució, ni tampoc es considera un instrument vàlid, és fàcil que els actors, fent un càlcul cost-benefici, decideixin sortir. En absència de valors associats a la cooperació, aquest càlcul per decidir sortir és més fàcil de fer de forma conscient, ja que no implica una identificació emocional o amb els valors de la institució, per tant, no és un càlcul identitari i és menys traumàtic. Per exemple, si un municipi percep que el Consorci ha perdut la seva legitimitat pragmàtica —és a dir, si es considera que no és eficient ni eficaç— i aquesta era la

seva única font de legitimitat, és més probable que decideixi sortir-ne si considera que els costos de participar-hi superen els beneficis.

Aquestes reaccions a les situacions complexes de lleialtat, veu i sortida il·lustren com la diversitat de fonts de legitimitat pot afectar el comportament dels municipis en com es relacionen els municipis amb el consorci. Així, pot determinar la seva implicació, si decideixen negociar perquè perceben que el Consorci té capacitat de canvi o creuen que el canvi no és possible i decideixen marxar.

1.4. Anàlisi institucional dels ens de cooperació

1.4.1. La cooperació com a resposta a la tensió local entre democràcia, eficiència i equitat

En aquest últim apartat es defineix què s'entén per institució de cooperació intermunicipal, atenent sobretot el trilema que es genera a partir de la seva constitució, això és, el debat entre la democràcia local, l'eficiència i l'equitat en la prestació de serveis públics, així com els seus avantatges i inconvenients fruit d'aquest diàleg entre els diferents valors.

En el marc de les reformes territorials, la creació d'organismes de cooperació i la fusió de municipis, com a reformes funcionals, es justifiquen en tant que han de suposar una millora de la qualitat i eficiència en la prestació dels serveis locals, així com una homogeneïtzació dels serveis que es presten en els diferents municipis d'una regió. Aquestes reformes tenen per objectiu resoldre un dels problemes més comuns sobre la governança local: la mida del municipi i la possibilitat de beneficiar-se d'economies d'escala (Teles & Swianiewicz, 2018:4).

En aquest sentit, la cooperació intermunicipal sovint s'utilitza com un mecanisme més suau i acceptat que la fusió de municipis per fer front a la manca de recursos dels ajuntaments petits i alhora mantenir el poder dels governs locals (Luca & Modrego, 2021; Pano Puey et al., 2018). Molts governs europeus han adoptat polítiques per promoure la cooperació per tal de fer front als municipis històricament petits, considerats subòptims per a la provisió de serveis, amb l'objectiu de millorar la seva capacitat de prestació (Giacomini et al., 2018:2). En definitiva, per tal d'abordar tres objectius: 1) satisfer les necessitats i desitjos de la ciutadania i complir amb uns objectius en el territori, 2) distribuir els recursos públics per tal de complir amb la premissa 1, això és, aprofitar les economies d'escala de manera que els municipis amb menys recursos també tinguin capacitat per prestar determinats serveis, i 3) mantenir l'autonomia local i, per tant, no afectar a la democràcia local (Gore, 2020:160).

Com a eina per a l'optimització funcional, la cooperació intermunicipal permet la prestació conjunta d'un servei sense produir canvis profunds en el dibuix territorial o polític de la regió. Doncs, l'atractiu de la cooperació es pot veure com l'equilibri entre autonomia local i eficiència: serveix per mantenir l'autonomia i al mateix temps obtenir resultats d'economies d'escala (Teles & Swianiewicz, 2018;

Teles, 2016). Aquesta idea es justifica d'acord amb el principi de subsidiarietat (Dollery et al., 2020:267) per tal de fomentar l'autonomia local en la prestació de serveis complexos. Això vol dir en la idea que els serveis s'han de prestar el més a prop possible de la ciutadania afectada per ells.

Així i tot, el fenomen de la cooperació no apareix només per donar solució a qüestions pragmàtiques. Es podria dir que la motivació pragmàtica de la cooperació és la que determina que sigui un concepte sotmès a un estudi de caràcter economicista, tot i que des d'aquesta perspectiva hi ha cert risc a deixar de banda la motivació més normativa, que s'escapa d'una lectura estrictament utilitarista. És a dir, com que la funció més important de la cooperació és aconseguir la prestació eficient dels serveis a través de reduir costos d'implementació, es tendeix a posar massa èmfasi en el concepte d'eficiència (Muraoka & Avellaneda, 2021).

La inestabilitat territorial i la reconfiguració dels rols i de les competències de les organitzacions locals, així com les onades de reformes territorials, ha anat definint i perfilant el desenvolupament d'aquestes institucions (Teles, 2016), sense que hi hagi una motivació final molt clara. Les entitats locals, en aquesta situació de transformació, poden sentir pressió per cooperar per no perdre competències (Silva et al., 2018), per mantenir l'estructura territorial, o per inèrcies històriques (Teles, 2016). Com a tal, l'estudi de la cooperació intermunicipal ha d'anar més enllà de l'estudi de la necessitat econòmica que es pugui derivar de la col·laboració.

Des d'aquest punt de vista, la cooperació intermunicipal es pot definir a partir del paper coordinador entre les entitats locals pel compliment d'uns objectius comuns, és a dir, implica la coordinació entre institucions per tal d'elaborar polítiques públiques. Tal com descriu el document sobre cooperació del Consell d'Europa (Hertzog et al., 2010:7):

Inter municipal cooperation is when two or more municipalities agree to work together on any tasks assigned to them in order to gain mutual benefits.

Mantenint la idea que la cooperació implica coordinació entre actors, Teles i Swianiewicz parlen de les institucions de cooperació com arrencaments de governança creats per mantenir la col·laboració entre diferents unitats de govern local (Teles, 2016; Teles & Swianiewicz, 2018). Dit d'altra manera, es considera la cooperació com a networks de gestió (Agranoff & McGuire, 2003; Muraoka & Avellaneda, 2021), i no únicament un mecanisme de prestació de serveis (Villalba Ferreira et al., 2022). Per tant, el benefici no només es materialitza en la prestació del servei, sinó també es pot trobar en altres aspectes com pot ser l'aprenentatge en comú.

Atesa la definició de la cooperació intermunicipal com a network de gestió, es poden veure altres avantatges associats a la cooperació. Així doncs, aquest tipus d'estructures de col·laboració, com a xarxes de cooperació i intercanvi, també ajuden els governs locals a tenir poder de negociació davant de terceres parts (Muraoka & Avellaneda, 2021), guanyar expertesa, i tenir accés a subvencions. A més, permeten la gestió d'espais que poden ser de diferents territoris, però que estan funcionalment

integrats i, en conseqüència, la gestió conjunta es pot veure com un benefici a l'hora de prestar un servei homogeni a la ciutadania on hi ha continuïtat territorial (Swianiewicz, 2011:6).

Malgrat tot, aquests tipus d'arranjaments no estant exempts de dificultats. La idea de prestar serveis a partir d'utilitzar economies d'escala entra en contradicció amb el valor de la democràcia local, ja que les organitzacions de cooperació sovint són entitats amb representació indirecta (Gendźwill & Lackowska, 2018). Així mateix, no hi ha unanimitat sobre el fet que aquest tipus d'estructures aportin una reducció de la despesa en la prestació de serveis, i en aquest sentit, els resultats dels estudis empírics són contradictoris (Allers & de Greef, 2018; Bel & Warner, 2015, 2016; Dollery et al., 2020; Giacomini et al., 2018; Luca & Modrego, 2021). En efecte, la cooperació pot millorar la resiliència i atenció a les necessitats locals, però també pot crear una institució menys democràtica i poc eficient per adaptar-se a les necessitats de cada municipi.

La coordinació entre actors implica al mateix temps dificultats en establir polítiques públiques i la inestabilitat dels arranjaments, amb el risc que els processos de presa de decisió es facin lents i feixucs en dependre de diferents governs (Swianiewicz, 2011), a més del risc de manca de control democràtic de la institució. Finalment, també es poden donar problemes a causa del comportament oportunista dels membres, i en conseqüència, reduir els beneficis de la cooperació (Tavares & Feiock, 2018).

En general, però, s'assumeix que la cooperació molt sovint és inevitable en alguns casos en el qual la fusió de municipis no pot ser assumida per falta de suport - com és el cas d'Espanya (Pano Puey et al., 2018), i al mateix temps la tecnificació del servei requereix grans inversions— com és el cas de la gestió de residus. Molts governs locals han preferit la col·laboració a la fusió entre municipis (Luca & Modrego, 2021; Pano Puey et al., 2018b:265) per tal de prestar determinats serveis dels quals és molt difícil localitzar-los en un territori només. El cas de la gestió de residus en aquest sentit és paradigmàtic, com a política pública que molt sovint requereix l'establiment d'infraestructura especialitzada molt costosa.

En conclusió, i retornant al trilema presentant a l'inici en el debat entre els valors de democràcia, eficiència i equitat, els arranjaments de cooperació s'han d'entendre com a entitats complexes que neixen precisament d'aquest diàleg entre els valors, com a elements que motiven la seva constitució. Tal com cita Gore (2020:160), en aquestes organitzacions hi ha una tensió constant entre la satisfacció de les necessitats i desitjos de la ciutadania, però al mateix temps s'ha de distribuir els recursos públics entre els municipis perquè això sigui possible, a més de mantenir l'autonomia local.

1.4.2. Anàlisi de les estructures de cooperació intermunicipal

En general, hi ha la tendència a estudiar el fenomen de la cooperació intermunicipal a partir de les motivacions dels actors des de la teoria del *rational choice* de segona generació (Casula, 2019; Teles, 2016). Des del punt de vista de l'institucionalisme més instrumental, aquest corrent estudia les diferents formes i les motivacions de la col·laboració. S'assumeix que els agents que formen part de

l'arregament de cooperació calculen els costos i els beneficis de col·laborar. De manera similar, i englobat dins del corrent del *rational choice* de 2a generació, la teoria de la *institutional collective action* (ICA), com a apropament instrumental, posa el focus en la distribució de costos i beneficis entre col·laboradors (Fernandes et al., 2020), i consegüentment, defineix la col·laboració com un tracte (Teles, 2016: 22-23). La teoria del *rational choice* i la teoria de l'ICA són, conjuntament, un dels marcs més utilitzats per estudiar el fenomen de la cooperació (Casula, 2019; Lagendijk et al., 2020; Lintz, 2016; Tavares & Feiock, 2018). Aquestes teories es focalitzen en conceptes com l'homogeneïtat dels membres cooperants com a fenomen facilitador de la cooperació, assumint que els interessos mutus faciliten la cooperació i redueixen els costos de transacció.

Aquest enfocament manté connexió amb la perspectiva de polítiques públiques, que identifica les estructures de cooperació des d'una visió centrada en la prestació de serveis. Per tant, definint la cooperació com un mecanisme equiparable a altres formes de gestió de serveis com ara la gestió indirecta o la fusió de municipis (Giacomini et al., 2018). Així mateix, des d'estudis econòmics, s'analitza si es creen economies d'escala a través de la cooperació i si la prestació de serveis públics és eficient (Pano Puey et al., 2018b: 264). És a dir, a través dels lens de la teoria de la nova gestió pública, com a paradigma del neoliberalisme en l'administració pública (Tobin & Zaman, 2022).

En tot cas, en aquesta recerca es tracta la cooperació des d'un punt de vista institucionalista global. Des del marc de teories institucionals sociològiques i històriques s'estudia el fenomen de la cooperació a partir d'analitzar conceptes relacionats amb la cultura administrativa del país o de com es distribueix el poder dins l'organització, i també el grau d'homogeneïtat dels membres cooperants. Des d'aquesta perspectiva, els arregaments de cooperació s'analitzen en base en com les estructures institucionals donen significat i influencien la manera que els actors defineixen els seus interessos i preferències (Hulst & van Montfort, 2012). És a dir, les institucions de cooperació no són un simple tracte entre actors racionals, sinó que hi ha preferències i interessos que són definits pel context institucional que embolcalla la cooperació, entre altres factors que condicionen al mateix temps la forma de col·laborar⁴.

Amb tot, des d'una perspectiva institucional, es busca establir una anàlisi sobre les condicions per les quals s'estableix la cooperació, tenint en compte la cultura organitzativa en el qual apareixen i quines són les dinàmiques entre els diferents grups que s'estableixen per mantenir el poder. És a dir, la motivació per a la creació d'una organització de cooperació és rellevant en tant que pot determinar la forma de l'ens, per exemple, si hi ha un desig de generar una millora en la provisió del servei, o millorar l'acció institucional (Pano Puey et al., 2018b: 264-265), o inclús si s'estableix per no perdre competències en un determinat àmbit.

⁴ Es pot relacionar el marc teòric institucional amb la perspectiva de la governança. Des de la perspectiva de la governança, o *collective governance* (Lagendijk et al., 2020), es posa el focus en la interacció entre els factors externs a la cooperació, el context institucional i les estructures de govern local que determinen la forma de cooperació. En aquest marc teòric, el que justifica la cooperació són els recursos i les decisions compartides (Teles, 2016).

Per simplicitat analítica, s'han agrupat en dos grans blocs els factors que, segons la literatura, motiven a la cooperació i poden determinar-ne la forma. La primera dimensió o bloc fa referència a l'objecte pràctic pel qual es constitueix l'organització. En aquesta dimensió entraria la naturalesa del problema a gestionar, dit d'altra manera, el tipus de servei o serveis prestats. La segona dimensió fa referència al context institucional, és a dir, la cultura administrativa del país, el grau d'autonomia local, o les característiques de les entitats locals, entre altres.

a) La naturalesa del problema

Pel que fa a la primera dimensió, hi ha diversos tipus d'organitzacions segons el tipus de servei prestat, o la tasca encomanada (Vilalba et al. 2022). Això és, la configuració institucional està condicionada, entre altres, per la naturalesa del problema a resoldre, en les tasques involucrades (Agranoff & McGuire, 2003; Hulst & van Montfort, 2012; Strebel & Bundi, 2022; Teles, 2016). A més, la cooperació serà més freqüent segons el grau de complexitat de la tasca (Hulst & van Montfort, 2012: 124). Així doncs, el fet que el servei sigui molt especialitzat pot implicar que els municipis es vegin més forçats a cooperar (Hulst & van Montfort, 2012).

Un altre factor condicionant són les externalitats que es generen en la prestació del servei (DeMello & Lago Peñas, 2013). El cas paradigmàtic en els residus és el turisme de residus, en els quals municipis molt pròxims a altres municipis que apliquen sistemes més restrictius de recollida de residus poden patir un augment del volum total de residus, perquè la ciutadania decideix tirar les deixalles en el municipi amb menys restriccions.

Així mateix, el tipus de recursos que necessita el servei també és un dels detonants de la cooperació i la forma que acaba prenent l'organisme. Això és, si és intensiu en capital i, per tant, requereix grans infraestructures, o si és intensiu en treball i és menys donat a economies d'escala (Dollery et al., 2020).

Finalment, el grau de politització d'una política pública també pot condicionar la predisposició a cooperar. Els i les representants, o els actors amb poder de decisió, poden decidir cooperar quan consideren que no han de cedir gaire poder per tal de crear l'arranjament de col·laboració (Strebel & Bundi, 2022:7).

Com a resultat, hi ha estructures que es formen per a la prestació específica de serveis, o altres que coordinen la planificació de polítiques públiques, per exemple, en casos quan s'han de regular les externalitats i distribuir els recursos escassos. Aquest aspecte es pot relacionar amb el nombre d'àrees de cooperació, ja que això també condicionarà l'estructura per prestar els serveis o coordinar-los.

b) El context institucional

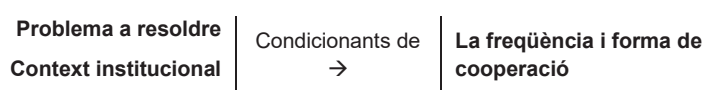
La literatura sobre cooperació intermunicipal cita sovint la dimensió institucional com a factor essencial per entendre el fenomen de la col·laboració. El context institucional juga un paper fonamental en el desenvolupament d'aquest tipus d'estructures. És a dir, les circumstàncies

específiques nacionals i regionals dels sistemes institucionals del govern local poden configurar la forma i freqüència de la cooperació (Dollery et al., 2020:258). Per exemple, moltes autores i autors consideren que si hi ha inframunicipalisme, i si la cultura administrativa i la legislació són favorables, és més probable que la cooperació intermunicipal sigui un fenomen comú (Hulst & van Montfort, 2012; Teles, 2016; Teles & Swianiewicz, 2018).

En aquest sentit, les relacions de poder entre els municipis, o la història de cooperacions prèvies també pot influir en la decisió dels municipis de prestar els serveis de forma conjunta (Teles, 2016; Gore, 2020), ja que això implica una relació prèvia de confiança o *path dependencies* que es poden haver generat. A més, un disseny institucional inclusiu, així com una distribució equitativa de poder sobre el procés de decisió i el repartiment de recursos poden ser incentius per participar o continuar formant part de l'arreglament de cooperació (Gore, 2020: 162).

Dins d'aquest grup també es podrien considerar els factors externs com a condicionants de l'aparició, forma i actuació dels organismes de cooperació. Particularment, la crisi econòmica i la falta de recursos, el rol de tercers actors, com ara universitats, o inclús la Unió Europea pot incentivar que els municipis coordinin les seves polítiques per exemple, per tal de tenir accés a subvencions (Hulst & van Montfort, 2012; Teles, 2016).

Figura 2. Factors explicatius de la cooperació intermunicipal



Font: Elaboració pròpia a partir dels textos de Hulst & van Montfort (2012) i Teles (2016).

Així doncs, la forma i la freqüència de la cooperació estarà condicionada per la tasca o tasques que s'han de resoldre i el context institucional i administratiu on es configuri (Figura 2). En aquest sentit, de la mateixa manera que hi ha molta literatura vers els diferents condicionants de la cooperació també hi ha diferents taxonomies fetes per diverses autores i autors sobre la forma de cooperar (p. ex. Bel & Warner, 2015; Villalba Ferreira et al., 2020; Hulst & van Montfort, 2012; Tavares & Feiock, 2018).

1.4.3. La legitimitat institucional com a objecte d'estudi en la cooperació intermunicipal

Atès el caràcter tècnic d'aquest tipus d'estructures, i la seva justificació en tant que instrument de governança, amb uns propòsits pràctics predominants, molt sovint s'analitza la cooperació segons la seva eficiència i sobretot, d'acord amb la seva capacitat d'estalviar despeses per al municipi. Si bé és cert que alguns autors parlen dels determinants de l'èxit d'un arreglament intermunicipal i utilitzen altres criteris a part de l'eficiència (per ex. Giacomini et al., 2018; Jacobsen & Kiland, 2017; Lagendijk et al., 2020), així com la mesura de la capacitat de governança com a indicador d'una institució exitosa

(Silva et al., 2018), la intensitat de cooperació (Camões et al., 2021) o la qualitat del servei prestat (Blåka et al., 2021), la majoria dels treballs analitzen l'eficiència de les organitzacions intermunicipals en reduir despeses.

Tanmateix, hi ha altres aspectes que entren en joc i que han de ser valorats, tenint en compte l'estructura de cooperació com una xarxa de col·laboració (Agranoff & McGuire, 2003). De fet, a la pràctica, les raons per les quals es creen aquests organismes no sempre són tan clares. Tal com s'ha mencionat a l'anterior punt, el context institucional juga un paper clau a l'hora d'entendre el desenvolupament d'aquestes institucions i, per tant, els objectius d'aquestes institucions no són sempre els de reduir despeses. És a dir, molts representants locals poden valorar més la confiança que no pas l'estalvi econòmic a l'hora de cooperar, així com la necessitat que hi hagi un sentiment d'identitat regional a partir de la cooperació (Tobin & Zaman, 2022: 31).

És en aquest punt que entra en joc el concepte de legitimitat, recuperant la idea prèvia que la legitimitat està composta per diverses dimensions. Això permet veure la configuració d'aquest tipus d'institucions com un conjunt d'àmbits interrelacionats. En altres paraules, i sense oblidar que la cooperació pot suposar un estalvi, s'assumeix que els municipis poden tenir altres prioritats i que el que fa que la institució persisteixi no és necessàriament l'eficiència de l'organisme de cooperació.

En conclusió, l'esquema proposat permet entendre que la cooperació neix fruit d'un diàleg entre diferents valors: entre valors de democràcia, equitat i eficiència en la prestació dels serveis públics. En conseqüència, els objectius de les organitzacions de cooperació seran diversos i multidimensionals, sense que hi hagi una font única de legitimitat, ni tampoc una visió prioritària de l'estalvi com a motivació única de la cooperació.

Capítol 2. Factors determinants de la cooperació en la gestió dels residus

2.1. Introducció

Durant les últimes dècades, els residus s'han convertit en un dels problemes mundials més importants a gestionar, tant pels efectes que pot tenir una mala gestió sobre la salut humana com per la possible degradació del medi ambient, sobretot considerant l'immens volum de residus que es generen en l'actualitat. Segons l'informe del Banc Mundial (Kaza et al., 2018:3), globalment es produeixen més de 2.000 milions de tones de residus municipals a l'any, de les quals només un 16% són reciclades. A més, aquesta xifra podria augmentar a 3.400 milions de tones el 2050, és a dir, es produirien mundialment un 70% de residus més que el 2018.

En aquest context, la Unió Europea, des de finals dels anys setanta, ha anat establint diverses directives amb la voluntat d'homogeneïtzar la gestió de residus als Estats membre i poder complir amb uns objectius de prevenció i reciclatge, tant per evitar el tràfic de residus a països del sud global, com per minimitzar la degradació del medi ambient i la salut, entre d'altres.

En el marc legal europeu, el principi de subsidiarietat justifica la prestació del servei dels residus el més a prop possible de la ciutadania, de manera que els municipis són els encarregats últims de prestar aquest servei. En el cas català i espanyol, aquestes directives acaben influint directament als governs locals, com a últims responsables del seu compliment en la gestió dels residus sòlids urbans (o residus municipals), tal com diu l'article 25 de la Llei 7/1985, de Bases del Règim Local (LBRL).

Tanmateix, aquesta gestió i prestació del servei de tractament i recollida de residus suposa una inversió molt gran de capital per part de les administracions locals. Tenint en compte la situació d'inframunicipalisme del territori català, molts municipis es troben que han de gestionar un servei complex, altament tecnificat i regulat des de diversos parlaments, amb uns recursos que són insuficients. En aquest sentit, moltes autoritats locals opten per cooperar per tal de complir amb els requisits normatius i fer front a les grans inversions de capital que requereix la prestació d'aquest servei.

De manera resumida, aquest capítol es basa en la idea que quan es donen aquests tres elements – en primer lloc, la prestació d'un servei complex, altament tecnificat i que requereix grans inversions de capital; en segon lloc, la situació d'inframunicipalisme del territori i la consegüent manca de recursos,

i finalment, un grau relativament elevat d'autonomia local quant a la potestat d'autoorganitzar-se, la cooperació intermunicipal esdevé una de les sortides més comunes per a la prestació del servei.

2.2. Mecanismes d'inèrcia institucional en la gestió de residus

La gestió de residus, entesa com a problema mediambiental, presenta diverses inèrcies institucionals que dificulten l'adequació als requisits legals i poden condicionar l'efectivitat i la qualitat en la prestació del servei a través de la cooperació intermunicipal. En la definició del problema dels residus, hi ha diversos valors que entren en joc sense que hi hagi un consens clar sobre com s'han de gestionar. Per tant, generant incertesa sobre el futur, però també sobre com la institució ha de definir el problema i tractar aquesta política pública.

En aquest sentit, el paper de les institucions per coordinar esforços i objectius, en una de les seves dimensions, és un dels elements que permet explicar la importància de les institucions en l'aplicació de polítiques mediambientals (Beunen & Patterson, 2019; Young, 2008). Les institucions són les encarregades de definir els residus com un problema mediambiental, això és, poden funcionar com a eines per implementar actituds d'acord amb el discurs i cosmovisió del món dominant (Beunen & Patterson, 2019; March & Olsen, 1983; Lintz, 2016). És a dir, en la interpretació i implementació de polítiques de contenció del canvi climàtic, els problemes urbans es poden arribar a classificar com a problemes mediambientals a través de les lluites discursives locals (Bulkeley & Betsill, 2013), i poden canviar els efectes posteriors d'aquest tipus de polítiques.

Tanmateix, tot i que les institucions tenen capacitat per emmarcar aquests problemes i proposar nous objectius, la mateixa definició d'institució implica la idea d'estabilitat (Mahoney & Thelen, 2009). Així doncs, en aquesta resistència al canvi de les institucions, les respostes per mitigar els efectes del canvi climàtic no solen ser comuns, per diverses resistències com poder ser per dificultat del canvi d'hàbits com per oposició a una redistribució dels costos. És a dir, en tant que els nous paradigmes en matèries de medi ambient impliquen canvis d'actitud, aquests, com a canvis institucionals, són escassos o lents (Brown, 1991).

Munck af Rosenschöld et al. (2014) descriuen aquesta resistència al canvi com "inèrcia institucional". Segons aquests autors, la inèrcia institucional pot influir com es reparteixen els costos i les externalitats associades al canvi, així com l'establiment de modes d'entendre com s'han de gestionar els residus.

Segons Munck af Rosenschöld et al. (2014), hi ha cinc mecanismes bàsics d'inèrcia institucional en el context de les polítiques mediambientals: el cost, la incertesa, els processos de *path dependence*, el poder i la legitimitat. Aquests mecanismes es poden relacionar amb les característiques del que es considera un problema social (Rittel & Webber, 1973), i que en aquest document es combinen, ja que s'analitzen com a elements de complexitat en la planificació d'aquesta política pública. Per tant, es defineixen

com a factors que dificulten el canvi i el disseny institucional vers un resultat òptim des d'un punt de vista social i ambiental (Taula 3).

Taula 3. Elements de complexitat en la planificació

MECANISMES D'INÈRCIA INSTITUCIONAL (Elements de complexitat)		EXEMPLE
Costos i externalitats associades al canvi	Dificultat per arribar a acords per tal de repartir tasques, costos de transacció i por als comportaments <i>free-riders</i> .	Municipis que no volen aplicar un sistema més car (però més efectiu) de recollida selectiva, que evitaria enviar residus a dipòsit, per por que siguin els únics que facin aquest "sacrifici" (aplicar un servei més car i impopular).
Incertesa	Manca de definicions clares i baixa predictibilitat de les solucions.	Dificultat sobre com es volen gestionar els residus en funció de com es classifiquen i quin és l'origen principal del problema ⁵ .
Path dependence	La dependència o el lligam a les decisions que va prendre l'organització en el passat.	Plantes de tractament d'orgànica pensades per a un volum de residus més baix del previst.
Poder i capacitat per legitimar opcions	Els actors poderosos són capaços de legitimar polítiques públiques que afavoreixen els seus interessos.	Informes que han fet associacions d'empreses del plàstic en contra de sistemes de devolució i dipòsit.

Font: Adaptació de Munck af Rosenschöld et al. (2014) i Rittel & Webber (1973).

a) Costos i externalitats associades al canvi

Un primer mecanisme d'inèrcia institucional o element de complexitat és el factor de les externalitats i els costos associats al canvi en els dilemes d'acció col·lectiva. És a dir, els actors, fent una anàlisi cost-benefici, interpreten que les institucions tenen costos de transacció quan es produeix un canvi (Munck af Rosenschöld et al., 2014). En els processos de negociació, es tracta de la dificultat per arribar a un acord per tal de repartir tasques, així com la por als comportaments *free-riders* dels participants. Per tant, els actors han de veure que els seus esforços seran correspostos, això és, que tot el grup actuarà de la mateixa manera o fent un sacrifici similar; sobretot tenint en compte que els seus resultats no són divisibles, sinó que es reparteixen més enllà de les fronteres territorials (Osei Kwadwo & Skripka, 2021).

A més, la planificació del canvi climàtic és un tema de governança multinivell, on participen activament les entitats locals amb altres institucions de l'Estat (Wejs, 2014) i altres actors de la societat civil. Això implica que molt sovint la planificació queda dividida en diversos departaments (Cashmore & Wejs, 2014), però també en diversos nivells de govern, dificultant la possibilitat de canvi en la gestió. Això és, els sistemes fragmentats de gestió poden ser lents en fer la transició vers altres models de gestió per la dificultat d'aplicar un canvi quan hi ha diversos actors i organitzacions responsables d'aplicar aquest canvi (Pollans, 2017: 2308).

⁵ Més concretament, la classificació de dos sistemes de residus – els municipals i els industrials— assumeix que les consumidores i consumidors tenen control sobre quants residus generen, és a dir, que el problema és en el consum individual. Segons Pollans (2017), aquesta èmfasi en l'acció individual, sigui en termes de consum o de reciclatge, és injusta i ineficient (2017: 2073), ja que aquesta classificació assumeix que les opcions de consum són lliures i, per tant, no estan influenciades pels factors socials, d'infraestructura i econòmics presents a l'hora de comprar un producte.

En aquest cas concret, l'aplicació d'una política pública de gestió de residus implica molt sovint fer un balanç entre diferents dimensions. A tall d'exemple, en el cas dels municipis que participen en un ens de cooperació i que decideixen un sistema més efectiu, però més car i impopular, aporten un benefici a escala regional, mentre destinen menys residus al dipòsit o a incinerar i en conseqüència, es generen menys gasos contaminants (reduint externalitats). Tanmateix, si aquest esforç no és compartit, altres municipis poden sentir-se poc incentivats per fer aquest pas.

b) Incertesa en la planificació

Un segon mecanisme d'inèrcia institucional és la incertesa, tant per la falta de definicions clares, com per la baixa predictibilitat de les conseqüències d'aplicar una determinada política pública. Així doncs, la manca d'un llenguatge comú pot alentir el canvi (Munck af Rosenschöld et al., 2014: 31) i, per tant, es fa difícil coordinar les accions si no hi ha un objectiu comú, com a funció central de la planificació (Rittel & Webber, 1973: 157). Aquesta indefinició també afecta la manca de consens sobre l'origen del problema social.

Molt sovint, els temes mediambientals s'han de treballar des d'un context normatiu poc clar. El fet que hi hagi diferents parlaments legislant sobre la matèria incrementa la incertesa sobre quin és el millor sistema per recollir els residus i afecta en la diferenciació de les mesures que els municipis acaben aplicant, sense que hi hagi unes mesures acordades i generant grans diferències territorials (Hajer, 2003:175; Wejs, 2014:1019). Més concretament, en el si del govern local, l'expertesa respecte del tòpic del canvi climàtic sovint queda relegada a departaments específics, amb poca capacitat per implementar polítiques de planificació (Cashmore & Wejs, 2014:204).

Per exemple, en el cas tractat, si els residus són considerats un problema en tant que la societat del consum és un problema, la solució serà diferent a si es consideren les deixalles com una conseqüència no volguda, però inevitable. Si es tracta d'una qüestió de consum, el pla normatiu serà diferent. És precisament en el pla normatiu que el govern local arbitra entre interessos per tal de trobar el balanç òptim (Lintz, 2016:959). Per exemple, a l'hora d'arbitrar el dilema sobre el creixement econòmic i el respecte als límits del planeta i fer-ho de la manera més justa possible (Lintz, 2016:959).

Al mateix temps, la baixa predictibilitat respecte a l'eficàcia de les accions per mitigar els efectes del canvi climàtic pot comportar que l'organització, en comptes de sacrificar-se per un benefici futur del qual tampoc es té certesa, continuï aplicant els mateixos mecanismes per a la gestió del problema. De fet, molts problemes mediambientals requereixen el que Elke U. Weber (2013) anomena "intertemporal trade-offs", és a dir, sacrificar beneficis actuals per uns suposats beneficis futurs (Weber, 2013 :380).

c) Path dependence

El tercer mecanisme d'inèrcia és un concepte clau dins l'institucionalisme històric, que es coneix com a "path-dependence", això és, la dependència o el lligam a les decisions que va prendre l'organització

en el passat. Tot i que aquesta noció teòrica no funciona només com un mecanisme d'inèrcia, sinó que també té altres implicacions, en aquest cas es pot utilitzar per explicar el cas paradigmàtic de com la tecnologia usada en la gestió de residus suposa un lligam a les decisions que es van prendre al passat.

Per exemple, les plantes de tractament de la fracció resta estan pensades per tal de recuperar molt material. Actualment, el material recuperat a les plantes de la fracció resta és de poca qualitat i no té sortida als mercats. De manera que ara s'ha vist la necessitat de crear noves plantes o ampliar les de la fracció orgànica, que és la que té més pes quan es separen els residus, a diferència de quan es van construir les primeres plantes de tractament (enginyersindustrials, 2021).

d) Poder i legitimitat

Finalment, els dos últims mecanismes estan molt relacionats, que serien el poder i la legitimitat. Això és, els actors poderosos són capaços de legitimar polítiques públiques que només afavoreixin els seus interessos. Segons l'informe Talking Trash (Delemare Tangpuori et al., 2020), les grans empreses, com a actors poderosos, poden utilitzar diverses tècniques per evitar el canvi. Dos dels mecanismes més comuns en aquest sentit és la demora de l'aplicació d'una nova política a través de retenir o manipular informació, o demorar les dates de la legislació, entre d'altres. En aquest cas concret, les grans empreses productores d'envasos plàstics poden distreure al públic a través de culpar al consumidor, o a través de tècniques d'ecoblanqueig – «greenwashing», així com finançar estudis per atacar la viabilitat de sistemes amb índexs de recuperació més elevats⁶.

A causa d'aquests mecanismes d'inèrcia institucional, les organitzacions encarregades de gestionar temes mediambientals es poden veure atrapades a l'hora d'aplicar canvis, a més de tenir pocs recursos per a la planificació, sobretot tenint en compte el nivell que ocupen en la dinàmica de la governança multinivell.

Tot i això, i malgrat aquests mecanismes d'inèrcia, actualment la gestió de residus pateix canvis importants des de diversos sectors, inclús des de la societat, en tant que els moviments de residu zero⁷ proporcionen un nou marc de comprensió del problema. Malgrat no ser el principal discurs de les institucions (Pollans, 2017), aquests discursos poden ser un indicador de l'evolució dels models de gestionar els residus que operen les institucions. Aquests esdeveniments disruptius, com ara un canvi en la normativa de resultes d'aquests nous moviments, poden causar una reconfiguració del sistema institucional (Zapata & Zapata Campos, 2019).

⁶ En el cas espanyol, Ecoembalajes España S.A. (Ecoembes) va finançar estudis per atacar la viabilitat del sistema de dipòsit devolució i retorn, actuant com el principal grup de pressió de la indústria del plàstic a Espanya (Delemare Tangpuori et al., 2020: 110).

⁷ El concepte residu zero va ser proposat com a neologisme del 2019 des de l'Institut d'Estudis Catalans. Finalment, es va adoptar el concepte d'emergència climàtica.

2.3. L'evolució de la normativa i els diferents models de governar els residus

De manera esquemàtica, en aquest text es presenta el cos normatiu entorn la gestió dels residus municipals atenent com s'ha anat configurant el sistema de gestió de residus català des de l'entrada d'Espanya a la UE fins a l'actualitat.

La idea general és que el cos normatiu que s'ha anat configurant de resultes d'aquesta incorporació ha condicionat i condiona la forma de les organitzacions en la gestió de residus. És a dir, assumint com a argument central que la manera en com es gestionen els residus pot alterar la configuració institucional que es necessita per prestar el servei (Agranoff & McGuire, 2003: 1412). Per això, a partir de presentar de quina manera es gestionen i governen els residus en el context català es pot entendre en part la forma consorciada en la gestió de residus.

Per model de governar els residus s'entén que és la forma com es configura i es defineix la gestió de residus des de les institucions, per tant, abraça més àmbits a part de la dimensió legislativa. Tal com s'explica en el text de Bulkeley et al. (2007: 2739):

A mode of governing is a set of governmental technologies deployed through particular institutional relations through which agents seek to act on the world/other people in order to attain distinctive objectives in line with particular kinds of governmental rationality.

En aquest sentit, els diferents textos legals que s'han anat aprovant al llarg dels anys en el context europeu es basen en diferents models de governar els residus. Segons Pollans (2017), que s'inspira en el treball de Bulkeley, hi ha 4 models de governar els residus municipals. En el primer model, el model del dipòsit, la racionalitat governamental és l'eficiència econòmica, un model que actualment es pot considerar lineal, en el qual no es reutilitzen els recursos. En el model de desviament, com a model que el segueix, la racionalitat és reduir l'impacte ambiental dels abocadors, per exemple, a partir de fer energia amb els residus. És un concepte de sostenibilitat dèbil on es prioritza el reciclatge, com a solució “market-based”, prioritzant l'eficiència econòmica. En el tercer model, l'eco-eficient, la prioritat de les institucions és reduir els impactes dels residus prioritzant la reducció (la prevenció). Finalment, en el model de residu com a recurs es tracta de reduir els impactes ambientals i capturar el potencial econòmic i els beneficis socials de reutilitzar el material.

Tanmateix, les diferents formes de governar els residus poden coexistir en les organitzacions encarregades de la gestió de residus i condicionar l'efectivitat de la cooperació. En el cas del Consorci, es pot donar el cas que hi hagi municipis que no comparteixin un model de governar els residus, ja que per a un municipi la prioritat pot ser fer energia amb els residus, mentre que per a un altre municipi la prioritat és reduir l'impacte ambiental de les deixalles. És a dir, en tant que el canvi mediambiental és un canvi institucional, hi ha diferents interessos competint i que defineixen de manera diferent els problemes mediambientals (Bulkeley & Betsill, 2013).

Així mateix, aquests quatre models de governar els residus també es poden relacionar amb les diverses polítiques públiques que es produeixen en el context europeu (Taula 4). Es podria dir que en el context de la Unió Europea, la normativa en matèria ambiental evoluciona a partir dels anys setanta (Bulkeley et al., 2007), i els diferents models de gestionar els residus han conviscut durant el temps a partir d'aquests textos legislatius i els objectius que se'n deriven.

La primera directiva de residus de la UE s'adopta el 1975 (Directiva 75/442/EEC), marcant com a prioritat la minimització del residu. Tot i que no és fins una dècada més tard quan es comença a posar el focus en els impactes dels residus en el medi ambient i la salut humana. A finals dels vuitanta, s'aproven noves regulacions, com per exemple el Conveni de Basilea (1989) per tal de gestionar els problemes de la contaminació dels dipòsits i les incineradores.

Per altra banda, durant els anys noranta comencen a guanyar força els debats sobre el canvi climàtic, sobretot en les agendes municipals (Bulkeley & Betsill, 2013). En aquest context entra en joc la noció de sostenibilitat i la necessitat de gestionar els riscos dels residus. Per tant, la primera preocupació és reduir la pol·lució (Bulkeley et al. 2007). També és un moment en què els municipis guanyen poder en matèria de gestionar residus (Puntillo, 2017:198).

Així doncs, des de finals del segle passat, s'intenta deslegitimar i prohibir el model de dipòsit (abocador), per tal d'adoptar nous models més sostenibles (Bulkeley et al., 2007). En aquest sentit, la introducció de la Directiva Europea de 1999 sobre Dipòsit (1999/31/CE) crea noves tecnologies de governament (Bulkeley et al. 2007:2742), també per l'entrada de nous actors, ja que molt sovint els serveis són contractats a través de tercers.

Tanmateix, hi ha dos principis que es mantenen al llarg dels anys que són, principalment, la jerarquia dels residus i el principi de proximitat i suficiència (Watson & Bulkeley, 2005: 416). El principi de la jerarquia dels residus estableix que la prioritat en les polítiques públiques de gestió de residus ha de ser la minimització del residu, seguit de la preparació per a la reutilització, la valorització material, la valorització energètica i com a últim recurs, el dipòsit del residu. D'altra banda, el principi de proximitat i suficiència és similar al principi de subsidiarietat en tant que estableix que l'administració més propera a la ciutadania afectada és l'encarregada de prendre les decisions sobre aquesta afectació. En el cas dels residus, es tracta que la gestió es faci en instal·lacions pròximes a les zones de generació, tal com estableix el Programa General de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya 2013-2020 (PRECAT20). Finalment, el concepte de suficiència fa referència al fet que el territori ha de ser autosuficient per gestionar el màxim possible dels residus generats en el mateix territori (PRECAT20, 2013:29-30)

Aquests principis, fonamentals per entendre la gestió dels residus en el context europeu, s'introdueixen a les directives europees de 1975, i recentment guanyen rellevància amb l'aparició del

concepte de residu zero, ja que la jerarquia dels residus implica que la primera forma de gestió és la prevenció del residu.

Taula 4. Models de governar els residus

MODEL	PRIORITAT	TEXT LEGISLATIU	EXEMPLE
Dipòsit	Eficiència econòmica, salut pública.	Conveni de Basilea (1989)	Context previ a l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, sense sistemes de recollida selectiva.
Desviament	Reduir l'impacte dels dipòsits.	Directiva Europea de 1999 relativa al Dipòsit de residus (1999/31/CE)	Generació de biogàs a partir del residu orgànic.
Residu com a recurs	Captar el potencial dels residus en l'àmbit social i econòmic	Avantprojecte de llei de Prevenció i Gestió dels Residus i Ús Eficient dels Recursos	Projectes de reparació de mobles a les deixalleries des del tercer sector per tal d'integrar col·lectius vulnerables.
Eco-eficient	Reduir l'impacte dels residus	Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic al medi ambient	Prohibició dels productes plàstics d'un sol ús.

Font: Adaptació de Pollans (2017) i Bulkeley et al.(2007)

Durant les dècades dels anys 1990 i 2000, la gestió de residus a diversos països europeus pateix un canvi important conseqüència de l'entrada a la UE. Segons Kolsut (2016), a Polònia aquest fet provoca que els municipis s'organitzin per prestar el servei de recollida selectiva, tot i que això impliqui més despeses a l'inici. Aquest tòpic és recurrent a la literatura sobre cooperació intermunicipal, ja que sovint es cita la pressió de la UE per millorar els serveis, així com la complexitat i els desenvolupaments tecnològics com a factors explicatius del volum creixent d'organitzacions de cooperació (per ex. Hulst & van Montfort, 2012).

Similar a la situació d'altres països com Polònia, en el cas d'Espanya, es pot veure com la gestió de residus és una política pública que es desenvolupa a remolc de les directives de la Unió Europea a partir de l'entrada del país a la UE el 1987 (Jordano Fraga, 2001). Més concretament, a Catalunya, es tanquen molts abocadors il·legals, es comencen a incorporar sistemes de recollida selectiva, i també s'inicien les respectives plantes de tractament (Agència de Residus de Catalunya, 2014), tal com indica la llei de gestió de residus que s'aprova el 1993 a Catalunya per tal de transposar les directives europees fins aleshores. És a dir, per al país suposa un canvi de paradigma, o una “revolució dels residus” com cita Kolsut (2016) per al cas de Polònia.

De fet, si s'analitza l'aparició de consorcis de residus a Catalunya (sense tenir en compte les mancomunitats encarregades de la gestió de residus i els consorcis que ja han desaparegut) des de 1986 fins al 2010 s'han creat consorcis encarregats de gestionar i tractar residus. Al mateix temps, s'ha anat configurant tota la legislació respecte als residus, la recollida selectiva, el tractament i el dipòsit (Taula 5).

Taula 5. Evolució de la normativa relacionada amb la gestió de residus des del 1986 al 2010

	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Consorcis residus constituïts	1	4	2	7	1
Legislació estatal i autonòmica	Llei 6/1987, de l'organització comarcal de Catalunya	Llei 6/1993, reguladora dels residus (Cat.)	Llei 11/1997, d'Envasos i Residus d'Envasos (Esp.) Llei 10/1998, de Residus (Esp.)		Decret legislatiu 1/2009, Text refós de la Llei Reguladora dels Residus (Llei actual a Catalunya)
Legislació europea	Entrada Espanya UE (1986) Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) (ratificada 1988)		Directiva Dipòsit (1999) Directiva Incineració (2000)		Directiva relativa als residus (2006) Directiva dels residus (2008) – es deroguen les anteriors
Textos internacionals	Comissió Brundland (1987) Conveni Basilea (1989)	Objectius del Mil·lenni (1992)	Protocol de Kyoto (1997)		

Font: Elaboració pròpia

Finalment, un dels aspectes fonamentals de la gestió de residus és la seva legislació, ja que diversos parlaments poden legislar sobre els residus, sent en l'actualitat un dels textos guia la Directiva (UE) 2018/850. Aquest text base fixa uns objectius de reciclatge pels residus municipals que impliquen l'adopció de canvis en el model de gestió. Primerament, perquè el 2025, s'ha d'arribar a un 55% de recollida selectiva⁸. El 2030, ha de ser un 60% i el 2035, un 65%. Per altra banda, hi ha l'obligatorietat de recollir altres residus, com els tèxtils o els perillosos l'any 2025. A més, l'any 2035 només es poden enviar a dipòsit controlat un 10% dels residus generats. La directiva també preveu l'ús d'instruments econòmics, com sistemes de pagament per generació de residus, taxes per abocament i incineració, així com la prohibició de la deposició del residu sense tractament previ.

Actualment, pel que fa a l'estat espanyol, la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de Residus i Sòls Contaminats per a una Economia Circular suposa una transcripció d'aquesta directiva a l'ordenament espanyol, si bé incorpora algunes obligacions que poden suposar un repte per als municipis, com pot ser l'obligatorietat de cobrir tot el cost de la gestió a la taxa de residus.

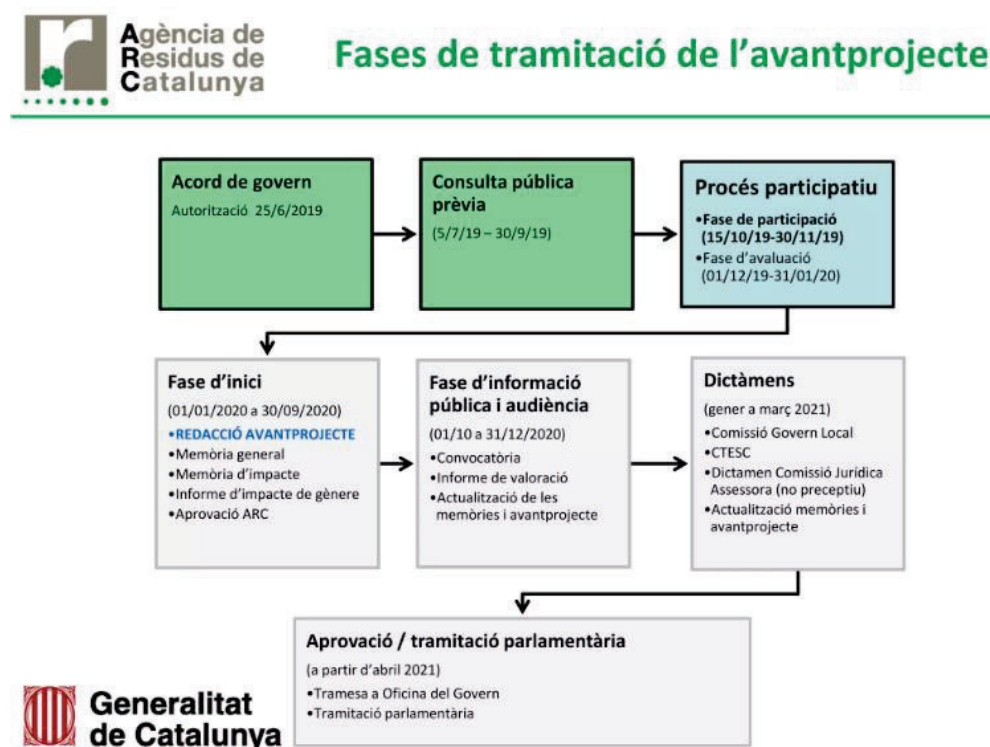
A Catalunya també s'està treballant en l'Avantprojecte de Llei de Prevenció i Gestió dels Residus i Ús Eficient dels Recursos. En aquest projecte apareixen idees sobre la possible incorporació d'un sistema de dipòsit, devolució i retorn, i també restriccions i prohibicions a productes d'un sol ús, incentivar el consum de materials reciclats, o fomentar el disseny per fer possible i viable la reparació, entre altres mesures encaminades a considerar el residu un recurs; i com a tal, situant-se en un altre

⁸ Segons dades de l'ARC, a 2020, la recollida selectiva bruta està a un 45,9% a Catalunya. Els objectius europeus marquen que per al 2020, s'ha d'arribar a un 50% de recollida neta.

model de governar els residus. S'incentiva l'augment de tècniques de recollida selectiva que individualitzin l'usuari, o ampliar la responsabilitat ampliada al productor i millorar el sistema actual.

Ara bé, aquesta llei ha patit diversos ajornaments i, de fet, és un exemple paradigmàtic de com els mecanismes d'inèrcia institucional limiten la capacitat de les organitzacions d'adaptar-se al canvi climàtic. Com a exemple il·lustratiu: la llei es vol aprovar durant el 2019, però a causa d'un canvi en el procediment⁹ de redacció que incorpora un procés participatiu en la configuració del text (Figura 3), la llei s'ajorna fins al 2020¹⁰. Després de patir diversos ajornaments, finalment es preveu que s'aprovi a finals de 2023, principis de 2024, amb l'obligació d'aplicar nous sistemes de recollida per als municipis de Catalunya. Aquesta llei ha de marcar els objectius de cara al 2025 per tal de transposar les directives del 2018 i 2019 en matèria de residus de la UE.

Figura 3. Fases de tramitació de la llei segons l'Agència de Residus de Catalunya



Font: Agència de Residus de Catalunya

A tall de conclusió, d'aquestes mesures es desprèn la intenció de desvincular-se de l'anterior model de gestió. En aquest aspecte, la gestió de residus és una política pública on s'està posant en marxa una visió molt sofisticada des dels ajuntaments (Tobin & Zaman, 2022:10). Tanmateix, aquest procés pot ser lent a causa de les infraestructures i la tecnologia que es desenvolupa durant els anys 90 per tal de gestionar els residus d'acord amb les directives d'aquell temps. Per altra banda, la

⁹ Extret de <https://www.sostenible.cat/noticia/el-govern-ajorna-un-any-la-lei-que-ha-dimpulsar-el-reciclatge> [consultat: 14 d'agost de 2023].

¹⁰ "Calvet confia a disposar del text articulat del nou projecte de Llei de Residus durant el primer semestre de 2020, un cop el Govern ja n'ha aprovat la memòria preliminar" Extret de <https://residus.gencat.cat/ca/actualitat/noticies/detall/dades-rs-2018> [consultat 14 d'agost de 2023]

individualització de l'usuari, com a tòpic recurrent en totes les lleis que s'han aprovat actualment, també comporta la gestió d'un volum elevat de dades al qual s'ha de fer front des de l'administració pública.

Així doncs, 25 anys després de la constitució del Consorci, es pot veure com l'evolució de la normativa en matèria de residus crea noves dinàmiques i relacions entre organismes. Aquests sistemes de governança comporten l'assumpció de noves obligacions i tecnificacions del servei, amb els reptes que això comporta per als municipis, normalment petits i amb pocs recursos.

2.4. L'autonomia local en la prestació de serveis de gestió de residus

En la literatura de cooperació intermunicipal sovint s'estableix la relació entre tenir la competència d'un servei complex, i l'autonomia de poder decidir com prestar-lo, com un dels condicionants principals de la cooperació (Dollery et al., 2020; Hulst & van Montfort, 2012). Per exemple, municipis amb poca densitat i població, amb recursos insuficients i que han de prestar un servei complex i altament tecnificat com és la gestió de residus, és freqüent que es decantin per la cooperació per tal de trobar un balanç entre complir amb els objectius que fixa la normativa i al mateix temps preservar la seva autonomia.

En el marc de la Unió Europea, les autoritats locals són considerades com les unitats més properes a la ciutadania i consegüentment, les que han de tenir un paper més actiu en la presa de decisions sobre com gestionar els residus i protegir el medi ambient del seu entorn, atès el desplegament dels serveis de l'estat del benestar. De fet, les autoritats locals són les encarregades d'aplicar al voltant d'un 70% de la legislació de la UE (RAKAR et al., 2015:186). En el cas d'Espanya, per exemple, tots els municipis, segons l'article 25 i 26 de la LBRL, han de prestar el servei de recollida selectiva, i quan la població és superior a 5.000 habitants, han de prestar també el servei de tractament.

Així doncs, el valor democràtic de l'autonomia local està ben assentat, tant en el context europeu com l'estatal, i és la justificació que motiva l'establiment del principi de subsidiarietat en la gestió de residus. Aquest principi es basa en la idea que les decisions polítiques s'han de fer el més a prop possible per la ciutadania afecta per elles (Karlsson, 2015:3). En definitiva, recull l'argument que els interessos d'un territori concret seran similars i, per tant, han de ser governats des de la institució més propera, tenint en compte que el govern central dictamina uns objectius, però les autoritats locals tenen discreció en com aplicar-los (Mill, [1861]2010).

La noció de descentralització com a valor democràtic es podria dir que té el seu origen a partir de l'emergència del modern estat nació; un moment en què comencen a néixer diferents concepcions sobre com organitzar les relacions entre el poder central i les unitats territorials. D'una banda, existeix la creença que un estat poderós ha de ser centre de les unitats subordinades que depenen d'aquest.

Mentre que, per altra banda, hi ha la idea que a partir del principi de compartir el poder, les diferents capes de l'estat han de funcionar com a salvaguarda dels drets de la gent (Ladner et al., 2019:3).

Des dels anys seixanta, les democràcies occidentals han demostrat una tendència marcada vers a la descentralització (Sharpre, 1979, citat a Bolgherini, 2016:71). Tanmateix, el debat continua present, ja que aquesta descentralització, en el context del neoliberalisme i la nova gestió pública, ha estat considerada per alguns autors com la retirada de l'Estat en la prestació dels serveis públics, associada amb una falta de control i de rendiment de comptes en la prestació dels serveis (Rhodes, 1996); sobretot tenint en compte que molt sovint aquesta descentralització ha anat lligada a processos de privatització dels serveis. Per exemple, en el cas espanyol, en tant que els ajuntaments tenen potestat d'autoorganització, com a element essencial de l'autonomia local (Vilalta Reixach et al., 2016: 23)¹¹, poden triar la forma de prestació del servei, si prestar-lo de forma directa o indirecta. En aquest sentit, hi ha el risc que municipis petits que no tinguin recursos acabin externalitzant el servei a través de la gestió indirecta.

Així mateix, l'autonomia local pot generar diversitat en la prestació dels serveis en els diferents municipis. Aquest fet en la gestió de residus és especialment rellevant, ja que la competència és municipal i les entitats locals tenen certa discreció a l'hora de decidir de quina manera volen recollir els residus i de quina manera es vol finançar el servei, entre d'altres. Per exemple, si es vol recollir els residus municipals en cinc fraccions en comptes de quatre fraccions, o si es vol premiar qui separa millor el residu¹². Aquestes diferències en la prestació i cobrament del servei poden posar en dubte un altre valor polític, que és el principi d'equitat (Karlsson, 2015: 3). És a dir, depenent del lloc on es visqui, pot ser que el servei tingui un preu o un altre, o que en un municipi la recollida de residus, per exemple, sigui un servei molt eficaç i en un altre municipi no s'arribi al que indica la normativa.

De fet, aquesta és una situació comuna en els temes mediambientals, que sovint es deixen en mans de les entitats locals, tot i que els mecanismes de resolució estan en altres nivells legislatius i els recursos dels municipis disten molt de ser els ideals (Zapata & Zapata Campos, 2019:341). Per això, el concepte de governança del canvi climàtic va molt relacionat amb el de voluntarisme municipal (Bulkeley & Betsill, 2013), ja que en funció de les prioritats del municipi, se li dona una resposta més o menys forta.

¹¹ Actualment, la LRSAL ha limitat aquesta discreció, afegint que s'ha de prestar el servei de la manera més sostenible i eficient possible. Segons la LRSAL, escau una justificació extra en termes d'eficiència i sostenibilitat (havent d'elaborar una memòria detallada), però només a les formes de gestió directa. Però tenint en compte els resultats, la gestió indirecta no és garantia d'una gestió més eficient (Vilalta Reixach et al., 2016: 23).

¹² En aquest sentit, no només es creen diferències entre municipis. En el sistema de governança multinivell espanyol, també es genera polèmica respecte la relació entre el govern estatal i autonòmic. És el cas per exemple, de l'aplicació d'una taxa finalista, el cànon per a la fracció resta destinada a dipòsit. A Catalunya, l'any 2022 aquest impost que paguen els municipis en funció del volum de fracció resta és de 59,10 euros/tona, amb previsió que pugi cada any. Aquest impost és finalista, ja que després l'Agència de Residus de Catalunya destina aquests ingressos a la construcció de plantes de tractament i altres mesures. Amb l'aprovació de la nova llei estatal 7/22, aquest impost es vol homogeneïtzar i els ingressos passarien a ser estatals. Des de diversos sectors, això es veu com un retrocés en el context català, ja que l'impost baixaria i molts sectors creuen que això desincentivaria als municipis a l'hora d'aplicar sistemes més eficients per a la gestió de residus. Però des de la UE es vol homogeneïtzar aquesta taxa per tal que els municipis de la resta de l'estat tinguin aquest incentiu a reciclar.

En el món dels residus, la classificació també determina el pes que tenen els ens locals en la seva gestió, perquè es crea la categoria de “residus municipals” i, per tant, es localitza la seva gestió tenint en compte el pes que té la ciutadania en la seva separació. Però els residus municipals són de composició molt diversa, i alhora, requereixen diferents tipus d'infraestructura especialitzada que demana grans inversions. En definitiva, la seva gestió, a part de requerir la implicació de la ciutadania, suposa una despesa important per al municipi¹³.

Així i tot, la descentralització té altres efectes en tant que afavoreix la democràcia local i el rendiment de comptes. Això és, s'utilitza com un mecanisme que fomenta la democràcia, la participació i l'adaptació a les necessitats locals (Bocchino, 2018), en oposició a una visió centralista que pot donar prioritat a la gestió dels serveis a través de mecanismes del lliure mercat. És a dir, des d'un punt de vista progressista, es pot relacionar la descentralització amb la idea de remunicipalització, amb ànim de transformar la societat des del municipi, com espai més proper a la ciutadania.

Des de corrents municipalistes, es pot considerar que el govern local es troba en una posició òptima per donar resposta a les demandes de la ciutadania, retornant a l'argument de J.S. Mill [1986](2010). Això és especialment rellevant en la gestió de residus, ja que és una política pública que necessita la participació activa de la ciutadania i, per tant, des d'aquesta visió es pot considerar que és més efectiu que les decisions siguin generades per qui ha de patir les conseqüències, establint mecanismes participatius que assegurin un major compliment de la normativa.

En resum, aquest debat clàssic sobre com organitzar millor les relacions entre l'estat central i els territoris encara continua tenint presència a l'agenda política. Si bé és cert que des de les institucions europees es busca incentivar la descentralització (Bolgherini, 2016), com a concepte normatiu amb implicacions positives i que ha estat fomentat per diverses organitzacions internacionals¹⁴, també es busca donar unes pautes o objectius els quals tots els estats membre han d'arribar.

Així doncs, les tensions entre equitat i autonomia local molt sovint acaben traduint-se en quina és la millor estructura per prestar serveis a la ciutadania en un marc democràtic, entenent com a millor estructura l'organització que és més eficaç i més eficient. En definitiva, recorden a la tensió entre els principis de la gestió de residus que marca la legislació europea: entre el principi de suficiència, com a valor que afavoreix la descentralització i l'autonomia local, i el principi de la jerarquia dels residus, com a valor d'equitat, en tant que tots els municipis han d'aplicar la mateixa racionalitat a l'hora de gestionar els residus.

En el cas català, això ha fet que molts municipis s'organitzin principalment a través de consells comarcals, consorcis, i mancomunitats per tal de trobar aquest equilibri entre els objectius europeus i al mateix temps, poder preservar la seva autonomia local (Karlsson, 2015:4). Per tant, aquests

¹³ Segons dades de la Diputació de Barcelona (2021), la despesa municipal per gestió de residus es troba al voltant del 8% del pressupost municipal.

¹⁴ A través de tractats com la CEAL, el principi de subsidiarietat, el Llibre blanc de la governança europea, etc.

mecanismes busquen legitimar-se com a ens instrumentals que, en certa manera, homogeneïtzen la gestió de residus en el territori per tal de garantir que es compleixin uns mínims marcats per la legislació actual.

2.5. L'inframunicipialisme i l'autonomia local en el mapa municipal català

Al començament del capítol, s'ha abordat la relació entre tenir la competència de la prestació d'un servei complex i intens en inversió de capital amb la freqüència de la cooperació, així com la relació entre el grau d'autonomia local (la potestat d'autoorganització i el grau de competències) en l'aparició d'organitzacions de cooperació. En aquest apartat, s'afegeix un tercer element clau a aquests dos components: l'inframunicipialisme. Aquest fenomen, força present en el mapa municipal català, juntament amb l'alt grau de descentralització del servei de gestió de residus, suposa un dels principals condicionants de l'aparició de mecanismes de cooperació.

El sistema institucional català i espanyol es caracteritza per un alt nivell d'heterogeneïtat i fragmentació municipal, un paper fort de l'alcaldia i certa feblesa estructural respecte de la seva configuració institucional (Medir et al., 2018; Navarro & Pano, 2022). A Espanya hi ha una distribució molt desigual de la població en el territori, que es combina amb un nivell d'autonomia mitjà respecte a la situació d'altres entitats locals en el context europeu (Ladner et al., 2019; Navarro & Pano, 2022:248). A més, a aquest alt nombre de municipis i heterogeneïtat respecte a la grandària, també se li suma l'heterogeneïtat dels ens de cooperació i ens supramunicipals que hi ha al territori català, com són les comarques (Pano Puey et al., 2018b).

Des d'un punt de vista històric, les administracions municipals espanyoles compten amb una presència territorial, un marc competencial i una estructura que s'ha mantingut pràcticament intacte des de la dictadura i abans, des de mitjan segle XVIII (Nieto Garrido, 2007; Medir et al., 2018; Ramió, 2007; Salvador Crespo, 2007). Aquesta estructura institucional respon al model franco-napoleònic, un model que no ha variat gaire respecte a la seva filosofia inicial (Ramió, 2007:53), d'articulació local des d'una perspectiva centralista, amb una alcaldia forta i unes competències garantides. Tal com es desprèn de la LBRL, concretament en els articles 25 i 26, els municipis gaudeixen de cert blindatge pel que fa a les competències que tenen i els serveis que han de prestar.

Tanmateix, els governs locals no tenen protagonisme en el procés de la transició, ni tampoc són participants del procés de descentralització. Aquest fet es veu reflectit en l'absència de competències mínimes definides a la Constitució i la feblesa estructural del municipi (Medir et al., 2018; Valcárcel Bustos, 2015; Vilalta Reixach et al., 2016). De fet, no és fins al 1985 que s'aprova la llei per regular els ens locals, molt després de l'aprovació de la Constitució (Medir et al. 2018: 133).

Així mateix, la crisi iniciada el 2007-2008 té efectes en l'autonomia local, sobretot amb l'aprovació de la llei 27/2013, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL) que se suma a la insuficiència financera i material dels municipis prèvia (Vilalta Reixach et al., 2016: 10). Aquesta llei suposa un desapoderament i una reducció de les competències municipals i un debilitament institucional dels governs locals (Martínez-Alonso Camps, 2018:77), eliminant la clàusula residual que garanteix als governs locals la capacitat per actuar i assumir serveis; i reduint el nombre de serveis obligatoris que han de prestar els municipis. Així i tot, una dècada més tard des de la reforma, les competències dels governs locals no s'han vist afectades tal com preveia la reforma (Medir et al., 2017; Navarro & Pano, 2022:256).

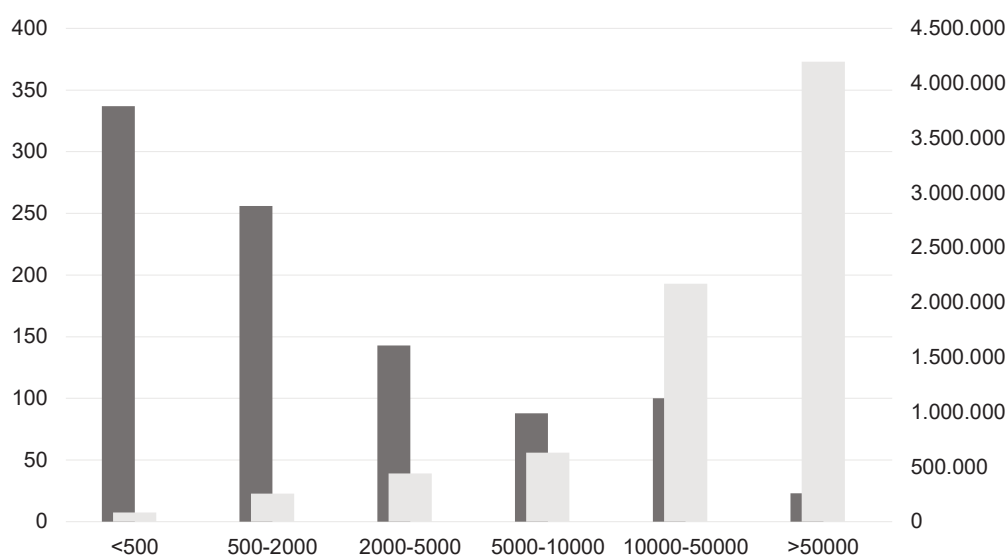
Per altra banda, diversos autors observen que la reducció del dèficit i de la despesa per tal de fer front a la crisi financera recau en bona part sobre els ens locals i les comunitats autònomes (López-Casanovas & Miret, 2018). En efecte, el *Local Autonomy Index*, elaborat per Ladner, Keuffer, i Baldersheim (2016) detecta un afebliment de l'autonomia local durant l'última dècada.

Pel que fa al sistema de descentralització, el model napoleònic que s'instaura a l'estat espanyol s'ha d'emmarcar dins el sistema de descentralització regional de l'Estat; que ha mutat del centralisme centralista propi de la dictadura, al regionalisme centralista amb l'arribada de la democràcia (Medir et al., 2018). A causa del procés de descentralització iniciat a finals dels anys setanta, el sistema institucional d'Espanya s'ha considerat sovint com a quasi federal (Hulst & van Montfort, 2012) on el govern central comparteix responsabilitats i funcions amb les comunitats autònomes (Pano Puey et al., 2018b: 260).

Si bé és cert que en matèria local hi ha restriccions quant a la legislació autonòmica (Forcadell Esteller, 2016), a partir de l'aplicació del principi d'autonomia local, recollit a la Constitució del 1978, les comunitats autònomes també funcionen com a centres de poder que regulen les autoritats locals (Nieto Garrido, 2007). Com a resultat, es configura un model complex de descentralització territorial a Catalunya, que adopta la normativa estatal en matèria local, i paral·lelament, implanta un sistema propi de descentralització, com és el de les comarques. Aquestes conviuen amb les províncies, cadascuna amb el seu govern corresponent, i amb entitats cooperatives no obligatòries, és a dir, organitzacions de cooperació intermunicipal (Pano Puey et al., 2018b).

A banda de l'heterogeneïtat d'entitats locals que es deriven d'aquest fet, el sistema local català també es caracteritza per tenir un gran nombre d'entitats locals territorials i una alta fragmentació (Navarro & Pano, 2022; Pano Puey et al., 2018b; Vilalta Reixach et al., 2016). Cal tenir en compte que a Catalunya més d'un 70% de la població viu en una mateixa regió - més concretament, en 23 municipis de Catalunya hi viu el 54% de la població (Gràfic 1), per tant, hi ha molts municipis que no arriben a 5.000 habitants. Segons dades de l'Idescat (2020), dels 947 municipis de Catalunya, 736 estan per sota dels 5.000 habitants, i 337 per sota dels 500.

Gràfic 1. Quantitat de municipis (esquerra) i volum total de població (dreta) per tipus de municipi (2020)



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Idescat (2020), a partir del Padró continu de l'INE

Fruit d'aquesta fragmentació, les diferències respecte a la capacitat funcional dels municipis són extremades, ja que els municipis petits veuen limitades les seves capacitats d'acció en disposar de menys recursos (Navarro & Pano, 2022:260).

En resum, es podria dir que el sistema institucional català i espanyol es caracteritza per l'alta heterogeneïtat i fragmentació dels ens locals, amb una distribució molt desigual de la població i un nivell d'autonomia no molt elevat, però tampoc baix respecte a la situació d'altres municipis en el context europeu (Navarro & Pano, 2022; Ladner et al.,2019), que si més no ha patit un afebliment durant l'última dècada.

2.6. Complexitat i cooperació en la política de gestió de residus

El municipi ha assumit la gestió de residus com a política moderna de l'estat del benestar. No obstant això, la seva importància creixent com a política mediambiental, la seva complexitat tècnica, i la necessitat de construir infraestructures costoses han fet que sigui un àmbit molt propici a la cooperació intermunicipal.

A més, els arranjaments de cooperació intermunicipal s'estableixen en un context complex. Primerament, perquè la inèrcia institucional de les polítiques de gestió de residus fa que la cooperació sigui una solució que ha de fer front a moltes tensions, ja sigui pel que fa a la definició de la política pública, la distribució de costos entre els participants, o les dependències amb les decisions passades que dificulten l'adaptació als nous textos legislatius.

Aquest últim punt és especialment rellevant, ja que el fet que diferents òrgans legislatius puguin configurar diverses formes de governar els residus també genera incertesa sobre aquest servei. Així mateix, la coexistència de múltiples texts legislatius amb diferents concepcions sobre el residu té com a conseqüència la diversificació de les formes de gestionar i tractar els residus. En definitiva, la convivència dels diferents nivells de govern implica la coordinació de diferents valors, i inclús tecnologies, pel que fa a la gestió de residus.

Per altra banda, les diferències entre els municipis també fan que la gestió sigui més complexa. Atès que la gestió de residus és una competència local, és comú trobar diferents models de gestió de residus. Sovint, la cooperació s'utilitza per equilibrar les diferències entre els municipis i les demandes de la ciutadania en un context d'incertesa, i en certa manera, procurar que el servei sigui el més homogeni possible respectant l'autonomia local.

Retornant a la idea principal del capítol, el que això implica és que les característiques de la gestió de residus alteren la configuració institucional per prestar els serveis (Agranoff & McGuire, 2003: 1412). De manera que molts municipis opten per cooperar no només com a mètode per poder prestar el servei de manera efectiva i mantenir la seva autonomia, sinó també per fer front a la incertesa d'aquesta política pública.

Capítol 3. Les formes cooperatives en la gestió dels residus a Catalunya

3.1. Consells comarcals, mancomunitats i consorcis

La prestació de serveis complexos per part de municipis amb pocs recursos ha generat una tendència significativa cap a altres formes de prestació que s'allunyen de la gestió directa pel mateix Ajuntament. En aquest context, els governs locals tenen tres opcions principals: 1) la fusió de municipis per tal d'incrementar els recursos disponibles, 2) l'externalització del servei mitjançant formes de gestió indirecta, com ara la concessió del servei, i 3) la cooperació intermunicipal. A Catalunya, molts ajuntaments petits i mitjans han optat per formes cooperatives per a la prestació d'aquest tipus de serveis.

Aquesta preferència per la cooperació intermunicipal es deu, en part, a les dificultats i pèrdues de control associades a la gestió indirecta¹⁵, així com la manca d'acceptació de la fusió de municipis a l'estat espanyol (Pano Puey et al., 2018b; Medir et al., 2018:140). Les formes cooperatives entre administracions es veuen com una alternativa viable a la gestió indirecta i a la fusió de municipis per a la prestació de serveis (Pano Puey et al., 2018b: 265). És a dir, la cooperació intermunicipal permet legitimar la prestació del servei en obtenir recursos sense haver de renunciar a l'autonomia local (Teles, 2016 :21).

En efecte, el fenomen de la cooperació intermunicipal en l'àmbit dels residus està molt estès. A Espanya, quasi la meitat dels municipis amb una població de 5.000 habitants participen en un consorci per a la gestió de residus, segons les dades de Mello i Lago-Peñas (2012:9). En el cas de Catalunya, aproximadament la meitat dels municipis catalans delegen al seu respectiu consell comarcal el servei de recollida selectiva¹⁶ (Taula 6) i tractament de residus (Taula 7).

Tot i això, aquest fenomen de la cooperació no és uniforme en el mapa municipal català, sinó que depèn en gran manera de la dimensió del municipi. Per mostrar aquesta diferenciació s'ha utilitzat la

¹⁵ Segons l'informe especial del Tribunal de Comptes Europeu, "Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados" (2018), la col·laboració publicoprivada no sempre aconsegueix la reducció de costos, i molt sovint implica una pèrdua de control sobre el servei, augmentant el risc de competència insuficient, i per tant posant els poders públics en una posició més dèbil en la negociació, així com amb la insuficient assumpció dels riscos per a la part privada, entre d'altres.

http://www.obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_Informe_Especial_T_cuentas_Europeo_1026e153.pdf [consultat: 21/06/2021]

¹⁶ S'ha de tenir en compte que aquest percentatge no és del total de gestió directa o indirecta, sinó a través de quin organisme es presta el servei. És a dir, quan el municipi presta el servei a través d'un consell comarcal o un consorci, aquesta gestió es pot fer de forma directa o indirecta, per exemple, el consell comarcal pot decidir externalitzar la gestió del servei.

divisió que proposa l'Idescat de classificar els municipis en tres grans categories: ciutats grans, ciutats mitjanes i àrees semidenses, i àrees rurals¹⁷. Aquestes categories es defineixen a partir d'una quadrícula que es fixa pel nombre d'habitants per cada kilòmetre quadrat del territori (cel·les), independentment de les divisions administratives del país. Això suposa el desplegament d'una malla al territori que permet veure la distribució de la població independentment de les fronteres municipals. Cada cel·la (o kilòmetre quadrat), es classifica en centre urbà, aglomeració urbana o cel·la rural. Per poder classificar els municipis a partir d'aquestes cel·les, l'Idescat estableix la definició de les ciutats grans com les àrees on el 50% o més de la població viu en cel·les urbanes, les ciutats mitjanes i àrees semidenses en una situació al mig, i les àrees rurals on la població (un 50% o més) es reparteix en cel·les rurals.

Taula 6. Forma de prestació del servei de recollida selectiva dels municipis de Catalunya

Forma de prestació (recollida)	Ciutats Grans	%	Ciutats mitjanes	%	Àrees rurals	%	N	%
Delegat al Consell Comarcal	2	3,7	68	33,3	433	63,7	501	51,2
El mateix Ajuntament (GD o GI)	49	92,4	119	58,3	178	26,2	346	35,3
Mancomunat	1	1,8	7	3,4	58	8,5	66	6,7
Consortiat	?	0,0	17	8,3	33	4,8	50	5,1
Sense contestar	-	-	-	-	-	-	10	1,0
Dispensat Consell Comarcal	0	0,0	0	0,0	3	0,4	3	0,3
Delegat (Altres)	2	3,7	0	0,0	0	0,0	2	0,2
Total	53	100	204	100	679	100	978*	100

* Hi ha municipis que poden fer el servei de recollida selectiva de dues o més formes. Per exemple, l'orgànica i la resta es fa a través del mateix ajuntament, i les altres fraccions es fan de forma consorciada.

Font: dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer (2020)

En més de la meitat dels municipis classificats com a àrees rurals, els consells comarcals han assumit el paper principal de la gestió de residus. En canvi, en el cas del tractament, els consorcis assumeixen un paper més rellevant, tot i que no a les àrees rurals, que continuen amb la gestió a través dels consells comarcals (Taula 7) i aproximadament un 13% no presta el servei, ja que per llei només estan obligats a prestar el servei de tractament els municipis de més de 5.000 habitants. Així doncs, els consorcis són més rellevants a les grans ciutats i les ciutats mitjanes (i àrees semidenses), on la gestió a través d'un consorci passa a ser el 18,5% dels casos.

¹⁷ Segons la quadrícula del grau d'urbanització que utilitza l'Idescat (2022). *Quadrícula estàndard europea amb grau d'urbanització*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estadística de Catalunya.

Taula 7. Forma de prestació del servei de tractament dels municipis de Catalunya

Forma de prestació (tractament)	Grans Ciutats	%	Ciutats mitjanes	%	Àrees rurals	%	N	%
Delegat al Consell Comarcal	1	1,9	76	34,7	414	60,1	491	50,5
El mateix Ajuntament (GD o GI)	28	51,9	65	29,6	74	10,7	167	17,1
Consortiat	10	18,5	43	19,6	52	7,5	105	10,8
No es presta servei	0	0,0	4	1,8	90	13,0	94	9,6
Mancomunitat	5	9,3	18	8,2	51	7,4	74	7,6
Delegat (Altres)	10	18,5	13	5,9	4	0,5	27	2,7
Dispensat Consell Comarcal	0	0,0	0	0,0	3	0,4	3	0,3
Sense contestar							10	1,0
Total	54	100	219	100	688	100	971	100

Font: dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer (2020)

Pel que fa a les infraestructures de tractament de residus, a Catalunya els consells comarcals també són els titulars de més instal·lacions, tot i que en aquest cas, els consorcis estan a la par pel que fa a les plantes de tractament, tant de la Fracció Resta (FR) com la Fracció Orgànica dels Residus Municipals (FORM)(Taula 8).

Així mateix, la forma de prestació del servei també depèn del tipus de tasques, ja que en la gestió de residus predomina l'externalització del servei en el cas de la recollida selectiva (Magre & Pano, 2016: 129), però pel que fa al tractament de la FORM o la FR, aquesta gestió sol ser pública, perquè per exemple, en el cas de la fracció resta, no hi ha cap planta privada de tractament a Catalunya.

Taula 8. Titularitat de les instal·lacions de gestió de residus

Titularitat de les instal·lacions	Dipòsit controlat	Tractament RESTA	Tractament FORM
Consell Comarcal	13	5	9
Consorti	6	5	9
Mancomunitat	1	0	4
Àrea Metropolitana de Barcelona	0	2	3
Privat	2	0	1
Ajuntament	1	1	1
Total	23	13	27

Font: Agència de Residus de Catalunya (2021)

Independentment de si és gestió directa o indirecta, a Catalunya són els consells comarcals els que desenvolupen un rol important a l'hora de prestar aquest servei a la ciutadania, sobretot tenint en compte la situació d'inframunicipalisme del territori, com es veu en el cas de les àrees rurals i la dimensió que assumeixen els consells comarcals en aquest àmbit. Per altra banda, en ser les comarques les receptores principals de la transferència dels serveis, han estat molt actives en la creació de consorcis (Pano Puey et al., 2018b; Pano Puey & Viñas Ferrer, 2014) de manera que molt sovint els consorcis de residus tenen relació amb el respectiu consell comarcal, que en quasi tots els casos és membre de l'organisme i té representació als òrgans plenaris.

Finalment, la figura del consorci no és la principal forma en la gestió dels residus, tot i que guanya més importància en el servei de tractament, com a servei molt costós i que requereix infraestructura tecnificada. El fet que la forma consorciada possibiliti tenir un soci subvencionador ajuda que aquests

organismes es creïn per tal de poder desenvolupar les plantes de tractament i formalitzar pactes entre els municipis.

3.2. Una proposta de comparació de les diferents formes cooperatives

Un cop presentada la freqüència de la cooperació en la gestió de residus en el context català, i la seva presència desigual en funció del tipus de municipi, és convenient fer una comparació sistemàtica dels mecanismes cooperatius més comuns utilitzats per a la prestació del servei. Aquesta comparació es fa no només en atenció a criteris formals, sinó també en les motivacions que hi ha darrere les diferents formes cooperatives. És a dir, atès el model territorial que motiva la preferència vers un tipus d'arranjament particular.

D'acord amb el marc teòric institucional, les diferents formes de cooperació seran el resultat de criteris normatius i lluites de poder, a més dels factors pragmàtics. Això és, que els governs locals es decantin per una forma de cooperació o per altra dependrà de diversos factors: pragmàtics – com ara els beneficis fiscals o subvencions que hi hagi (Nieto Garrido, 2007; Sáiz Antón & Sagalés Guillamón, 2010: 22), històrics – per exemple, el fet que hi hagi antecedents històrics o la cultura administrativa (Hulst & van Monfort, 2012; Gore, 2020; Tavares & Feiock, 2018; Teles, 2016), o també factors sociològics – com a exemple clàssic, per mimetisme amb altres institucions (DiMaggio & Powell, 1983).

Per tant, la forma que adopta la descentralització cooperativa no només atén criteris funcionals sobre el servei, sinó que hi ha altres dimensions com ara la configuració del territori o interessos polítics que poden determinar la forma de l'estructura (Martínez-Alonso Camps, 2013). Així doncs, que un grup de municipis es decantin per cooperar de forma mancomunada en comptes de consorciada, per exemple, no és una decisió exempta de contingut polític, i com a tal, no només respon a criteris d'eficiència.

3.2.1. Diferents lògiques en les institucions de cooperació

Les institucions interadministratives es constitueixen sovint per fins pràctics i purament de gestió. Fent una primera lectura, no sembla que siguin el resultat d'un debat normatiu sobre com s'ha d'organitzar el poder local. Tanmateix, cada forma organitzativa de cooperació respon a una visió sobre com s'ha de distribuir el poder entre els municipis. Per tant, en aquest apartat es mostra una dicotomia present a diferents nivells, tant pel que fa a l'establiment i definició de la política pública dels residus, com pel que fa a la conceptualització de l'autonomia local.

En l'àmbit de definició de la política pública, aquesta dicotomia fa referència a l'equilibri entre els dos valors principals en el context europeu pel que fa a la gestió de residus, que són la jerarquia de residus

i el principi de proximitat i suficiència. És a dir, per una banda, es busca l'equitat en la prestació del servei, on l'objectiu principal que marca la llei és la minimització del residu i, d'altra banda, es vol fomentar l'autonomia local per la necessitat de gestionar els residus el més a prop possible d'on són produïts, segons les necessitats del municipi i les demandes de la ciutadania. Això és, suposa establir una balança entre l'establiment d'uns objectius estatals o autonòmics, però al mateix temps es deixa que els governs locals desenvolupin les seves pròpies estratègies per aconseguir aquests objectius.

Pel que fa a la distribució del poder en el territori i tenint en compte la justificació normativa entre aquests dos valors (equitat, per una banda, i autonomia, per l'altra), la dicotomia es conceptualitza entre una lògica monocèntrica i una policèntrica, segons la classificació que fan Klok et al. (2018). La lògica monocèntrica implica el desplegament homogeni del servei públic per garantir la seva prestació en tot el territori. Aquest model té com a finalitat la creació d'una única autoritat responsable de la governança regional la qual els municipis estan obligats a formar part (Klok et al., 2018:527). És a dir, prioritant l'equitat en la prestació del servei i també en la forma de cooperar.

En canvi, la lògica policèntrica es basa en el foment de l'autonomia local com a mecanisme per potenciar la democràcia local, amb un enfocament bottom-up vers la cooperació (Klok et al., 2018). Les institucions de lògica policentrista busquen la diversitat de formes institucionals en la prestació de serveis, així com el tipus de servei que es dona a cada municipi en funció de les seves necessitats.

Aquest últim punt es tradueix a la pràctica en el tipus d'estructures de cooperació que s'acaben desenvolupant per prestar aquest servei. Cada estructura tindrà motivacions normatives diferents. Això és, la lògica monocèntrica, que prioritza l'equitat en la prestació del servei, i la lògica policèntrica, que prioritza l'autonomia local i el valor democràtic del govern local (Karlsson, 2015; Klok et al., 2018).

Per exemple, en el cas concret de la gestió de residus a través d'un consell comarcal, en la mesura que es busca homogeneïtzar el servei en tots els municipis, es pot donar el cas que les autoritats locals traspassin la gestió de la taxa de residus i, per tant, s'homogeneïtzi el preu del servei en tots els municipis de la regió a través del respectiu consell comarcal. Aquest seria un exemple de lògica monocentrista amb la finalitat de garantir un servei igual per tots els municipis. La preferència per aquest sistema vindria per una prioritització dels valors de l'equitat en la prestació del servei (Klok et al., 2018:528).

La idea central és que en aquest tipus d'estructures la cooperació respon a un model de planificació. En concret, és una estructura més coordinativa, en tant que no només s'assumeix la prestació del servei, sinó que també es desenvolupen tasques de planificació regional (Villalba Ferreira et al., 2020:7). En aquest sentit, segons Villalba Ferreira et al. (2022) quan el servei és complex, la cooperació a través de la gestió planificada compartida pot suposar un increment dels bons resultats mediambientals (Villalba Ferreira et al., 2022:215).

Per contra, la lògica dels consorcis té una tendència policentrista. Segons aquesta lògica, els municipis són lliures de cooperar, i el sistema de poder és fragmentat (Kolk et al., 2018). Així doncs, els municipis poden definir el servei. Per tant, la relació amb el Consorci és menys intensiva i enfocada principalment a la prestació i gestió del servei. De fet, en la configuració legal dels consorcis no se'ls defineix com a entitats locals, així com la participació d'altres entitats pot suposar que els consorcis tenen una funció més encarada a la gestió.

Aquest model respon a una lògica bottom-up, on la institució de cooperació funciona com a una agència, en termes de Hulst i van Monfort (2012), assessorant els municipis sobre com poden millorar els serveis. Aquestes estructures de cooperació es configuren segons la tasca a desenvolupar. Com a resultat, hi ha més variabilitat en el disseny institucional d'aquestes organitzacions, és a dir, es defineixen com a proveïdors de serveis i com a tal, la seva estructura és més flexible (Kolk et al., 2018; Pano Puey et al., 2018b).

La prioritat d'aquest tipus d'estructures és mantenir el poder de decisió en el govern local, independentment de les diferències que es generin en el territori, tenint en compte que més autonomia local sol implicar més diferències en la prestació del servei (Karlsson, 2015:3). En el cas concret de la recollida de residus, els municipis són els que decideixen quin model desenvolupar – ja sigui porta a porta, contenidors tancats o oberts, sistemes mixtos... – d'acord amb les preferències de la ciutadania. Això permet als municipis mantenir cert grau d'autonomia jurisdiccional (Pano Puey et al., 2018b: 265).

En definitiva, els organismes de cooperació, tant de lògica monocentrista com policentrista, han de gestionar quines són les expectatives entre els membres cooperants per tal que la institució sigui efectiva (Villalba Ferreira et al., 2020:5). Això és, s'han de determinar les expectatives dels membres vers l'arranjament de cooperació per tal que es puguin establir mecanismes de comunicació i coordinació (Golinska-Dawson et al., 2020:60). Encara que sigui un consorci, els municipis poden preferir l'homogeneïtzació del servei o viceversa. Tal com indica la literatura sobre cooperació, el fet de tenir una identitat i propòsit comú, i en aquest sentit, un acord respecte a quin ha de ser el rol de la institució, són elements necessaris perquè la cooperació sigui exitosa (Dollery et al., 2011; Tobin & Zaman, 2022:10).

3.2.2. Criteris de classificació de les organitzacions de cooperació

A més de la classificació en funcions de les lògiques de cooperació, aquests organismes també es poden diferenciar a partir de criteris sobre la forma de col·laboració que marca la teoria sobre institucions i cooperació intermunicipal.

En aquest apartat es proposa una manera de classificar les diferents institucions de cooperació d'acord amb l'extensa literatura sobre tipus d'organismes de cooperació intermunicipal. Primerament, es poden comparar aquestes organitzacions segons el grau de formalitat, és a dir, la iniciativa de creació

de l'ens i el grau d'institucionalització. En segon lloc, es poden classificar segons la distribució de poder, això és, el tipus de competències que té la institució en relació amb els membres i com es distribueix el poder de decisió entre els municipis. Finalment, es poden identificar sistemes de governança envers les competències (si han de ser específiques o multipropòsit), si han de tenir un límit temporal, o si han de tenir un límit de membres.

A grans trets, la comparació és similar a la que suggereixen Villalba Ferreira et al. (2020). En el seu model es proposen 5 dimensions: 1) el grau d'institucionalització, 2) les tasques desenvolupades (operacionals o coordinatives i de planificació), 3) la quantitat de funcions (únic propòsit o múltiples), 4) l'estructura de governança (una única entitat o multigovernamental), i 5) el tipus de representació (gestors o electes).

En aquesta línia, Tavares i Feiock (2018) estableixen una relació entre l'heterogeneïtat de les preferències dels membres i el nivell de formalització de la cooperació per assegurar la congruència amb els objectius comuns. Aquests autors determinen que els països amb menys lligams al territori poden adoptar estructures més informals, utilitzant xarxes horitzontals per a l'autoorganització, mentre que els sistemes institucionals on el rol de l'alcaldia i les elits locals és important es tendeix a adoptar mecanismes de cooperació més formals, com és el cas espanyol (Tavares & Feiock, 2018: 7-8).

Aterrant la literatura al cas particular català, i tenint en compte els tres principals titulars d'instal·lacions (deixant de banda l'Àrea Metropolitana de Barcelona), es pot fer una comparació entre la figura de la mancomunitat, el consorci i el consell comarcal segons el grau de formalitat de la institució, la distribució de poder dins les organitzacions i el grau de complexitat (Taula 9). Aquesta comparació també és interessant atès que les tres tipologies d'organitzacions suposen un cert grau d'institucionalització, ja que totes creen organitzacions diferenciades, tal com apunta la teoria de Tavares & Feiock (2018) sobre com els països on el rol de l'alcaldia és fort solen tenir tendència a crear estructures més formals. Tot i això, encara que siguin mecanismes més formals, en el cas espanyol i català aquest tipus d'organitzacions solen estar poc definides respecte a les seves competències (Martínez-Alonso Camps, 2013; Pano Puey et al., 2018b), fet que dificulta la seva comparació formal.

Taula 9. Factors de comparació de les organitzacions de cooperació

		Consell comarcal	Consorci	Mancomunitat
Grau de formalitat	Tipus d'integració	Top Down	Depèn (molt sovint a iniciativa del consell comarcal)	Bottom-up
	Grau d'institucionalització	Alt (organització diferenciada)	Alt (organització diferenciada)	Alt (organització diferenciada)
Distribució de poder	Forma de prestació del servei	Delegat/Dispensat (competències pròpies del consell comarcal)	Consortiat (dificultat en determinar si són competències pròpies)	Mancomunat (dificultat en determinar si són competències pròpies)
	Tipus de representació	Ponderada (partits)	Indefinit	Indefinit (tendència paritària)
Grau de complexitat	Propòsit	Multipropòsit	Únic propòsit	Indefinit
	Composició	Només municipis	Municipis i altres organismes	Només municipis

Font: Elaboració pròpia basada en Bel & Warner, 2015; Dollery et al., 2020; Hulst & van Montfort, 2012; Tavares & Feiock, 2018; Villalba Ferreira et al., 2020.

a) Grau de formalitat

El grau de formalitat fa referència a la presència o no d'una organització diferenciada per a la prestació dels serveis, així com la iniciativa de creació de l'ens de cooperació. Segons la literatura sobre cooperació intermunicipal, un grau elevat de formalitat implica la creació d'un organisme de cooperació diferenciats. Igualment, es pot considerar que la cooperació està altament formalitzada quan la proposta de creació de l'organisme de cooperació ve regulada per una llei estatal o autonòmica, és a dir, d'una institució de nivell superior al municipal.

Aquest és el cas dels consells comarcals, creats a partir de la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya, l'any 1987. Des del seu naixement, les comarques han assumit un paper assistencial i de cooperació amb els municipis en termes de serveis socials i de residus. Però a causa de les dificultats d'aquests organismes d'obtenir finançament (Forcadell Esteller, 2015:162; Pano Puey & Viñas Ferrer, 2014), així com la manca de competències clares (Pano Puey & Viñas Ferrer, 2014: 86), moltes han estat les que han optat per la creació de consorcis amb els ajuntaments per tal de formalitzar pactes i garantir el suport vers serveis altament tecnificats. De fet, gairebé tots els consorcis de residus tenen com a membres els respectius consells comarcals. Aquesta relació, en canvi, no es dona en el cas de les mancomunitats, que molt sovint són creades a iniciativa dels municipis, i en conseqüència, no mantenen una relació tan estreta amb els consells comarcals.

Per altra banda, pel que fa al grau d'institucionalització, en aquest punt és important no parlar de la forma de cooperació, sinó de la tasca de gestió. En concret, el fet que el servei que s'ha de prestar sigui complex sovint està relacionat amb una alta institucionalització (Pano Puey et al., 2018a:656).

En aquest sentit, les tres institucions, en tant que la gestió de residus té uns procediments molt específics i altament regulats, requereixen personal capacitat i infraestructures costoses. Per tant, sovint es creen organismes complexos per tal de fer front a aquesta despesa.

Així mateix, aquesta estructura diferenciada proporciona un focus extra d'atenció al tema que motiva la cooperació, que permet obtenir més prioritat respecte a altres serveis municipals. Això és, com que el servei s'ha mogut fora de l'activitat municipal ordinària, rep atenció extra (Jacobsen & Kiland, 2017:69). En el cas dels residus, aquest fet és rellevant, ja que suposa una part molt important de la despesa d'un ajuntament.

Continuant amb l'estructura formal institucionalitzada, en tots tres casos es preveu que hi pugui haver una figura gerencial. De fet, en el cas dels consells comarcals és obligatori. La figura gerencial en el cas català apareix en un context marcat per les polítiques neoliberals arreu del món, quan comença a agafar força el corrent de la Nova Gestió Pública en les administracions públiques, mentre s'intenten aplicar dinàmiques de l'empresa privada (Tobin & Zaman, 2022:8).

Respecte a l'organització interna del govern de la comarca, al ple i al president com a òrgans bàsics de la comarca, s'hi afegeix la figura del gerent, amb funcions executives. Es tracta així, d'introduir un model adoptat en altres països europeus que permet alliberar l'element representatiu de la càrrega de l'estricta gestió (Preàmbul de la Llei 6/1987).

Finalment, tenint en compte que el grau de formalitat és elevat en els tres casos, si més no per l'existència d'una organització diferenciada, es poden preveure costos associats a la sortida que desmotivi els municipis a deixar de ser membres. En el cas de les comarques, els ens locals estan obligats per llei a formar-ne part, si bé poden triar formar part d'una altra comarca (en cas que hi hagi continuïtat territorial), de manera que el mecanisme que poden activar els municipis en cas de desavinença és la “veu”. En el cas dels consorcis i les mancomunitats, els seus estatus poden establir penalitzacions que desincentivin la sortida. Per tant, en aquest tipus d'organitzacions formals, com ho poden ser el consorci i la mancomunitat, és menys probable que s'exerceixi la funció de “sortida” (Dollery et al., 2020), encara més quan hi ha lligams identitaris amb l'organisme de cooperació.

a) Distribució de poder

Un altre aspecte important a l'hora de comparar mecanismes de cooperació intermunicipal és el grau de poder que tenen respecte als ens que en formen part, és a dir, si les organitzacions operen com una agència dels municipis, servint els governs locals cada cop que aquests ho sol·licitin o tenen poder de decisió formal transferit per les municipalitats (Hulst & van Montfort, 2012: 124). Una manera esquemàtica de comparar-ho és a partir de mirar quina és la forma de prestació dels serveis, això és, si els municipis delegen (o dispensen) el poder a aquests organismes i també, si aquests organismes de cooperació tenen competències pròpies.

Pel que fa als consells comarcals, tot i que les competències pròpies estan poc definides, solen tenir un paper rellevant en la gestió de residus. Per exemple, l'anterior llei de residus, la llei 6/1993, de 15

de juliol, reguladora de residus, complementa el paper de la comarca d'acord amb el seu caràcter assistencial, tot i que també es preveu la prestació a través d'un ens consorciat.

En el cas que els municipis de menys de cinc mil habitants de dret no puguin prestar el servei de recollida selectiva per si mateixos o en col·laboració amb altres municipis, la recollida selectiva pot ser assumida pel consell comarcal o ens consorciat corresponent, d'acord amb la legislació de règim local aplicable a Catalunya (art. 47).

En efecte, la meitat dels municipis catalans, en situació d'inframunicipalisme, delegen o dispensen la gestió de residus al respectiu consell comarcal. Així doncs, els consells comarcals han desenvolupat un paper clau en el desplegament de les infraestructures de tractament, funcionant com a governs quasi regionals, en termes de Hulst i van Montfort (2012). Atès que els residus són una competència municipal, molts consells comarcals assumeixen el paper de prestar el servei o coordinar accions per tal de desplegar el sistema que ve marcat per les directives europees, lleis estatals i autonòmiques.

Per altra banda, pel que fa a les mancomunitats i els consorcis, es fa difícil determinar quines competències li són pròpies o no (Vilalta Reixach et al., 2016). En el cas dels consorcis, es podria dir que funcionen com a òrgans de gestió i desplegament de recursos tècnics, i no tant de planificació (Nieto Garrido, 2007). En aquest sentit, hi ha autors que consideren que la manca de voluntat de compartir poder en polítiques públiques en situacions en què hi ha *cleavages* polítics forts pot ser un obstacle important per a un funcionament apropiat de la cooperació, tenint en compte que els municipis poden ser reticents a compartir el poder de decisió (Bel et al., 2023:423; Swianiewicz, 2011:9).

Segons Sáiz Antón i Sagalés Guillamón (2010:22), la major part de les vegades, els consorcis no són creats per motivacions financeres, sinó per raons d'oportunitat política, que respon a una situació determinada i a una negociació politicoadministrativa específica. A la pràctica, segons aquestes autores, els consorcis molt sovint actuen com una prolongació funcional de les administracions que els constitueixen (Sáiz Antón & Sagalés Guillamón, 2010: 30). Per altra banda, els membres del consorci no cedeixen la titularitat de les competències, sinó que en traspassen la gestió. Per tant, el consorci gestiona els interessos dels membres integrants, sense tenir-ne la competència.

D'altra banda, respecte al tipus de representació, és a dir, la distribució de poder entre els membres de la institució de cooperació, es pot veure una petita diferència entre les tres institucions, tot i que en el cas dels consorcis i les mancomunitats depèn molt de les característiques dels membres que en formen part.

En el cas dels consells comarcals, la representació es fa segons el nombre de vots que obtinguin els diferents partits de la comarca. De manera que en els plens dels consells comarcals es pot donar el cas que hi hagi municipis que no tinguin representació, perquè el criteri és el partit i no el municipi. A posterioritat, es dissenya un altre òrgan complementari a l'òrgan plenari, el Consell d'Alcaldes, en el qual hi ha representades totes les alcaldesses i alcaldes de la comarca.

Pel que fa als consorcis i les mancomunitats, el criteri que s'estableix per repartir vots pot variar en funció de les diferències entre la grandària dels municipis membre. Així i tot, la forma majoritària de representació a les mancomunitats és paritària, on cada municipi membre té un vot, independentment de la grandària (Vilalta Reixach et al., 2016: 90). Això pot indicar que, en oposició als consorcis, les mancomunitats treballen més des d'una perspectiva de planificació territorial, tenint en compte també que la figura gerencial té un pes menor en la figura mancomunada (Vilalta Reixach et al., 2016: 178).

En el cas dels consorcis, en els òrgans plenaris hi pot haver representació de membres d'altres entitats no municipals, o d'entitats privades. Per tant, alguns autors consideren que les mancomunitats es regulen per una lògica més democràtica en tant que en els òrgans plenaris sempre hi ha la representació de tots els membres i aquests representants són els electes dels municipis membre.

b) Grau de complexitat

Per acabar, el grau de complexitat fa referència a la composició i la finalitat dels tres tipus d'organitzacions. En aquest punt es troben dues de les diferències més grans entre el consorci i les altres formes de cooperació; primer, perquè els consorcis es configuren entorn un sol tema o propòsit i segon, perquè els seus membres poden ser altres tipus d'entitats a part dels governs locals.

El consorci es constitueix per una finalitat concreta, molt sovint amb un caràcter tècnic marcat, i que respon a una necessitat immediata de diverses administracions públiques (Nieto Garrido, 2007). Com a tal, el consorci és una entitat independent, que es configura com una eina de cooperació, econòmica, tècnica i administrativa (Sáiz Antón, 2013). Com a eina instrumental de cooperació, la finalitat pot ser tant per a la prestació de serveis locals, com per assumptes d'interès comú o públic (Toscano Gil, 2011).

En canvi, els consells comarcals són sempre multipropòsit, tot i que tenen competències poc definides. És a dir, els consells comarcals no tenen un cos competencial clar i establert de forma exclusiva o predeterminada, i molt sovint, creen organismes al seu voltant per tal de desplegar les competències i encaixar en el sistema territorial, amb la finalitat d'evitar que els municipis percebin l'actuació dels consells comarcals com un atac a la seva autonomia local (Pano Puey & Viñas Ferrer, 2014: 86,90). Així mateix, aquests organismes tenen una ambivalència respecte als seus objectius, ja que des del punt de vista formal, es configuren com a ens territorials amb autonomia pròpia, per representar i assumir la gestió d'interessos supramunicipals, però també funcionen com a l'administració perifèrica de la Generalitat de Catalunya (Pano Puey & Viñas Ferrer, 2014:96).

Finalment, pel que fa a les mancomunitats, aquests organismes són sovint multipropòsit, però també es poden establir per la gestió d'un servei específic. De fet, hi ha diverses mancomunitats que presten servei de recollida de residus o sanejament d'aigua exclusivament (Vilalta Reixach et al., 2016).

L'altre aspecte que diferencia la gestió consorciada de la mancomunada o a través del consell comarcal és la composició de l'ens, ja que els consorcis es caracteritzen per la seva heterogeneïtat pel que fa als

membres consorciats, que poden ser altres administracions o entitats privades, a part dels municipis. D'aquesta manera, la legislació suprimeix el seu caràcter exclusivament interadministratiu i, per tant, hi ha la possibilitat que entitats privades sense ànim de lucre formin part d'un consorci (Vilalta Reixach et al., 2016).

A més, el fet que els consorcis puguin incloure també institucions de nivell superior afavoreix la possibilitat de tenir un soci que subvencioni (Pano Puey et al., 2018b) que en el cas de la gestió de residus, facilita la creació de plantes de tractament. Molt sovint, els consorcis de residus tenen com a membres l'Agència Catalana de Residus, en representació de la Generalitat, a part dels respectius consells comarcals, presents en gairebé tots els consorcis de residus. És a dir, els consorcis no són estrictament organismes de cooperació intermunicipal, en tant que no estan formats únicament per municipis, tot i que el seu objectiu és la cooperació i assistència als municipis.

En aquest sentit, Muraoka i Avellaneda (2021) argumenten que la coordinació intermunicipal pot ser una eina molt útil per a millorar el servei quan aquest necessita la cooperació de terceres parts que treballen en diferents unitats administratives; sobretot quan les alcaldesses i alcaldes necessiten negociar amb aquestes terceres parts, entenent que la col·laboració pot donar poder de negociació.

Amb tot plegat i connectant amb l'anterior apartat, es pot veure com la cooperació consorciada funciona més com una agència, on predomina la gestió i la prestació exclusiva d'un servei sense tasques de planificació. En canvi, a les mancomunitats o consells comarcals, la gestió entoma un altre rumb més encaminat a la planificació territorial i a la distribució de recursos en el territori.

3.3. La figura consorciada

La figura del consorci es situa en un context institucional definit per un nivell alt de fragmentació i heterogeneïtat de les entitats locals (Pano Puey et al., 2018), així com per la insuficiència financera i feblesa estructural dels municipis (Vilalta Reixach et al., 2016; Medir et al., 2018). La seva aparició ve marcada per la condició d'organisme de base associativa que crea economies d'escala, en un context en què els municipis han de prestar serveis complexos, però que al mateix temps volen mantenir la seva autonomia local.

Pel que fa a la seva legislació, els consorcis són una figura que ha estat escassament regulada en el conjunt de l'ordenament espanyol i català (Vilalta Reixach et al., 2016: 99; Toscano Gil, 2011). La norma principal que ha de regular la figura consorciada són els seus propis estatuts, d'acord amb el que diu la Llei de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP). Tot i que tradicionalment, la major part

del règim jurídic d'aquest tipus d'entitat ha estat regulada per la legislació de règim local (Vilalta Reixach et al., 2016).¹⁸

Els consorcis es poden definir, en base el que diu l'article 118.1 de la LRJSP, com una entitat de dret públic creada per diverses administracions públiques, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes elles dins l'àmbit de les seves competències. En l'àmbit autonòmic, el decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) afegeix que el consorci té caràcter associatiu i persegueix finalitats d'interès comú.

En resum, la figura del consorci local es caracteritza per ser una forma de cooperació institucionalitzada, voluntària, amb un sistema de competències poc definit, i que es configura per una finalitat concreta en el qual poden participar municipis i altres organismes i institucions privades. Per tant, segons Nieto Garrido (2007:174) funciona com un òrgan de consens que intenta harmonitzar l'actuació pública en un àmbit molt concret, per satisfer una demanda comuna entre els municipis. És a dir, a diferència dels consells comarcals i les mancomunitats, els consorcis poden tenir com a membres socis subvencionadors i això acompanya el fet que sovint solen estar especialitzats en un determinat tema.

A més, la normativa catalana no determina quin tipus d'òrgans han d'existir en els consorcis, si col·legiats o unipersonals, si de tipus assembleari i deliberatiu o executius i actius. L'única referència que hi ha respecte als òrgans del consorci és que hi ha d'haver un òrgan decisor superior format per tots els representants dels membres consorciats, segons l'article 317.2 del Decret 179/1995, Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals de Catalunya (ROAS) (Vilalta Reixach et al., 2016: 158).

Pel que fa a la prestació de serveis, la figura del consorci pot adoptar les formes de gestió que estan previstes a la LBRL per a la prestació de serveis (Sáiz Antón & Sagalés Guillamón, 2010), ja que els consorcis no són una forma de gestió del servei, sinó un ens de gestió. En aquest sentit, és habitual que els consorcis creïn altres ens instrumentals, sent les més comunes les societats mercantils (Sáiz Antón & Sagalés Guillamón, 2010:33). Tot i que això comporta el perill que el consorci es quedi sense contingut en crear un ens instrumental que s'encarregui de la gestió de l'únic servei pel qual s'ha constituït el consorci (Sáiz Antón & Sagalés Guillamón, 2010:33).

Així mateix, encara que el consorci pot estar format per altres entitats no municipals, com ara els consells comarcals, o entitats privades, es pot considerar aquesta figura com una entitat de cooperació

¹⁸ Un altre aspecte rellevant dels consorcis és l'ambivalència en la seva definició legal quant a la naturalesa local de l'ens. La LBRL no cita el Consorci com a ens local (omissió a l'article 3 quan enumera les entitats locals), tampoc la legislació autonòmica fa més aclariments sobre aquest aspecte (Sáiz Antón i Sagalés Guillamón, 2010; Toscano Gil, 2011). La legislació catalana, l'article 271 LMRLC i l'article 312.3 del ROAS, estableix que el caràcter local del consorci es determinarà en els seus estatuts. Aquest fet és important, ja que això condicionarà si se li aplica o no el dret local (Vilalta et al., 2016).

intermunicipal, ja que molt sovint la finalitat pel qual es constitueix és d'interès local. De fet, es podrien considerar els consorcis locals com a organitzacions de prestació de serveis, seguint la classificació que fan els autors Hulst i van Montfort (2012) sobre els diversos tipus de cooperació intermunicipal que es poden donar.

3.3.1. Consorcis de gestió de residus a Catalunya

Segons dades del 2020, a Catalunya hi ha 242 consorcis on participen entitats locals, sent els més comuns els consorcis encarregats de temes ambientals, com ara la protecció del patrimoni ambiental, la gestió de residus o la protecció de rius (Taula 10).

Taula 10. Classificació dels consorcis a partir de les principals àrees de cooperació

Àrea principal de cooperació	N	%	Polítiques Ambientals	N	%
Polítiques Ambientals	39	16,2	Protecció del patrimoni ambiental	16	41,0
Desenvolupament econòmic	35	14,5	Gestió de residus	14	35,9
Promoció cultural	35	14,5	Protecció dels rius	5	12,8
Salut	24	10,0	Altres	4	10,3
Mitjans audiovisuals locals	19	7,9	Total	39	100
Turisme	19	7,9			
Serveis socials	13	5,4			
Transport	11	4,6			
Altres	10	4,1			
Urbanisme	10	4,1			
Universitats	7	2,9			
Recerca	5	2,1			
Educació	4	1,7			
Infraestructura d'aigua potable	4	1,7			
Administració Pública	3	1,2			
Esport	2	0,8			
Energia	1	0,4			
Total	241	100			

Font: dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer (2020), classificació adaptada de Pano Puey et al.(2018).

Dels consorcis dedicats a la gestió de residus en gairebé tots hi participa el respectiu consell comarcal. També destaca el paper de l'ARC com a soci subvencionador per al desenvolupament de plantes de tractament. Aquestes participacions com a membres de consorcis de l'ARC i dels consells comarcals contrasten amb el paper que tenen les diputacions, només present a un Consorci, sobretot tenint en compte que la LRSAL¹⁹ atribueix a aquesta figura un paper rellevant en la gestió de residus (Taula 11).

¹⁹ La LRSAL suprimeix l'article 28 de la LBRL i introdueix que per a municipis de menys de 20.000 habitants serà la diputació o entitat equivalent la que coordinarà els serveis de recollida i tractament de residus. El municipi pot justificar a la diputació que es pot fer càrrec del servei, si és a un cost menor, participant en formes compartides com el consorci.

Per altra banda, la majoria dels consorcis de residus tenen plantes de tractament o dipòsits controlats, però no s'encarreguen de prestar serveis de recollida selectiva o deixalleries. Per exemple, de les comarques que envolten el Vallès Oriental, només el Consorci del Bages presta serveis de recollida selectiva i deixalleries.

Aquesta justificació només és exposada en el cas de la gestió directa i no en la indirecta. Tanmateix, aquesta llei també pateix una modificació el 2023 en la qual es canvia la gestió a través d'una diputació i es proposen mesures cooperatives per a la gestió amb l'article 128.5 del Reial Decret-lei 6/2023 de 19 de desembre. Aquest reial decret torna a donar contingut a l'article 28 de la LBRL, que havia estat eliminat per la LRSAL (última actualització: 11/6/2024).

Taula 11. Consorcis per a la gestió de residus a Catalunya (2020)

Nom	Membres	Instal·lacions	Creació	Comentaris
C. Alt Urgell, gestió del medi ambient (AUGEMA)	As, M i CC		2003	Polítiques mediambientals i residus.
C. de Medi Ambient i Salut Pública de la Garrotxa (SIGMA)	CC i A d'Olot		2002	Polítiques mediambientals i residus.
C. de Polítiques Ambientals de les Terres de l'Ebre (COPATE)	CCs	Deixalleries, Dipòsit, Planta FORM	1992/ 2014	Polítiques medi-ambientals i residus. Neix el 2014 com a fusió de 5 consorcis
C. per a la Gestió dels Residus Municipals del Baix Camp	As, CC i ARC	Planta FORM	2001	
C. per a la construcció i explotació de la quarta planta de tractament RM de l'AMB	AMB, ARC i As	Planta FORM i RESTA	2006	
C. del Bages per a la gestió de residus	As i CC	Deixalleries, Dipòsit, Planta FORM	2002	
C. de Residus del Segrià	CC, A de Lleida i ARC	Planta FORM, Dipòsit	2001	Des del 2015, ARC passa a ser membre
C. per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental	As i CC	Planta FORM i RESTA	2001	
C. per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental	As i CC	Deixalleries, Planta FORM	1998	
C. per a la Gestió dels RM de les Comarques de la Ribera d'Ebre, Priorat, Terra Alta	ARC, CCs i As	s.d.	1993	no s'han trobat els estatuts a la seu electrònica (actualització: 8/6/2024)
C. per al Condicionament i la Gestió del Complex de Tractament de Residus de Solius	M i ARC	Dipòsit	1994	
C. per a la Gestió de Residus Urbans d'Osona	As, CC i ARC	Planta FORM i RESTA, Dipòsit	1993	
C. per a la Gestió dels Residus Urbans de l'Urgell	CC i A de Tàrraga	Planta FORM, Dipòsit	1993	La Generalitat participa a l'inici.
C. per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme	As, CC i DIBA	Planta RESTA	1986	

A: Ajuntament, ARC: Agència de Residus de Catalunya, C: Consorci, CC: Consell comarcal, DIBA: Diputació de Barcelona; M: Mancomunitat.

Font: Elaboració pròpia a partir dels Estatuts dels Consorcis consultats.

Capítol 4. Disseny de la recerca

4.1. Disseny analític

4.1.1. Propòsit de la recerca

Aquesta tesi té dos objectius fonamentals. Per una banda, com a doctorat industrial, la seva finalitat és desenvolupar un model d'anàlisi institucional per al Consorci capaç de detectar les problemàtiques que es donen en les organitzacions de cooperació intermunicipal i establir propostes concretes per a la millora de la col·laboració. Per altra banda, des d'un punt de vista teòric, s'explora la relació de legitimació d'una organització intermunicipal i els processos d'institucionalització que conflueixen i que fan que la institució perduri. En aquest sentit, s'analitzen els factors legitimadors que contribueixen a l'estabilitat i la consolidació de l'organització en tant que institució.

En general, l'encàrrec del Consorci és de donar una solució als problemes de risc de sortida d'alguns ajuntaments consorciats, així com donar una resposta alternativa a la visió del Consorci com una empresa per part dels municipis, i l'adaptació a les noves obligacions normatives. Per tant, es tracta de desenvolupar un model que pugui abordar la complexitat del Consorci com a organisme de cooperació, però també com a ens de gestió dels residus de la comarca, i proporcionar solucions per a la relació entre els membres consorciats; tenint en compte que aquestes solucions impliquen ordenar els debats estructurals del Consorci.

Com a propòsit teòric, s'examina la relació entre els factors de legitimació d'una organització de cooperació intermunicipal i els diferents processos d'institucionalització de la mateixa organització. Normalment, la literatura sobre cooperació intermunicipal ha posat el focus sobre la capacitat de les associacions de col·laboració de treure profit de les economies d'escala, i en general, des d'un punt de vista econòmic, estudiar si el fet de cooperar suposa un estalvi o no per al municipi, fent un estudi comparatiu (per ex. Allers & de Greef, 2018; Bel & Mur, 2009; Golinska-Dawson et al., 2020; Sarra et al., 2020; Soukopová & Vaceková, 2017). En canvi, el que pretén aquesta tesi és veure com les institucions de cooperació generen dinàmiques que van més enllà del fet de cooperar per treure beneficis econòmics. Les diferents formes de prestar serveis de forma cooperativa tenen capacitat per crear noves identitats territorials, amb les implicacions que això pot tenir en com es configura l'autonomia local.

Al final, els propòsits d'aquesta recerca s'engloben, des d'un punt de vista normatiu, dins del clàssic debat sobre quina és la millor manera d'organitzar el poder dins d'un estat, entre la descentralització (l'autonomia local) i l'equitat en la prestació dels serveis. És a dir, en trobar la manera més efectiva i

justa de distribuir el poder per a la consecució d'uns determinats objectius, tant des del punt de vista de justícia social com ambiental. Si bé un estudi d'aquestes dimensions no és suficient per a solucionar el dilema de governança del Consorci, sí que ha de permetre ordenar les prioritats dels municipis i posar sobre la taula quines són les seves expectatives, com un exercici de transparència que ha de permetre que la cooperació sigui més eficaç en la gestió dels residus.

4.1.2. Formulació del problema i pregunta de recerca

En aquesta investigació, es considera que la legitimitat és un factor clau per avaluar el funcionament de la institució en qüestió. Segons la literatura institucionalista, una institució legítima és aquella que genera consens, és íntegra i apropiada al context social (Deephhouse et al., 2016; Scott, 2014; Suchman, 1995; Suddaby et al., 2016; Tost, 2011).

Així doncs, tenint en compte la diagnosi donada des del Consorci, la pregunta es formula en termes de legitimitat, ja que és un concepte que permet englobar diferents intuïcions de la teoria institucional. Així mateix, la literatura sobre institucions destaca que la legitimitat opera com a motor bàsic per al desenvolupament d'aquestes organitzacions (DiMaggio & Powell, 1983; Giacomini et al., 2018; Meyer & Rowan, 1977). L'assumpció és que una institució, per a funcionar, independentment dels objectius pràctics pels quals es constitueix, ha d'estar legitimada per una audiència (Schoon, 2022).

En aquest punt, hi ha una pregunta que es formula en un primer moment, això és, «quin és el millor disseny institucional per tal de complir amb les normatives i al mateix temps respectar l'autonomia local?». Tanmateix, aquesta pregunta no es pot contestar amb els supòsits presentats de la teoria institucional, ja que això comporta acceptar que el disseny institucional té capacitat per canviar els resultats de l'organització en la direcció buscada.

Atesa aquesta limitació, el que pretén aquesta investigació és desxifrar l'efecte de la manca de legitimitat en la col·laboració entre els membres consorciats i que pot encallar els debats que puguin haver-hi en el si del Consorci. Si la pregunta original és «com es millora aquesta relació de cooperació?», aquesta es tradueix en els mecanismes a través dels quals la legitimitat pot millorar la relació de cooperació. Per tant, es busca identificar les causes de la falta de legitimitat i classificar les diferents expectatives dels municipis vers la institució. En definitiva, la pregunta de recerca es pot formular de la següent manera:

Pregunta de recerca 1. De quina manera la manca de legitimitat impedeix la col·laboració efectiva entre els membres consorciats?

P 1.1. Com influeix l'homogeneïtat dels membres en la percepció del Consorci com una institució legítima?

P 1.2. Per què continuen formant part del Consorci els municipis insatsfets amb la cooperació?

4.1.3. Hipòtesis

Les hipòtesis d'aquesta investigació es conceben de manera conjunta per abordar l'efecte de la legitimitat en la cooperació. Les hipòtesis 1 i 3, en tant que relacionen l'homogeneïtat dels municipis amb la percepció de legitimitat, busquen respondre la pregunta 1.1. Per altra banda, la hipòtesi 2 en la relació amb el concepte d'instrumentalitat i legítimat, es focalitza en la pregunta de recerca 1.2.

Hipòtesi 1 El grau d'homogeneïtat (mida, proximitat geogràfica i partit) condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.

La similitud de les entitats locals és un dels factors més citats a la literatura de cooperació intermunicipal com a factor que afavoreix la cooperació efectiva. L'argument és que, si els governs locals han de fer front a reptes similars, és més probable que els interpretin de manera similar i, per tant, reduint els costos associats a compartir informació (Dixon & Elston, 2020:749; Fernandes et al., 2020; Silva et al., 2018; Tavares & Feiock, 2018). És a dir, es pressuposa que quan hi ha similitud entre els municipis cooperants les decisions es poden prendre de manera eficient i ràpida, i es pot arribar a acords més fàcilment (Silva et al., 2018). En definitiva, la hipòtesi implica que els municipis homogenis confiaran més en el Consorci, ja que sentiran que es poden fer prevaldre els seus interessos.

Això no obstant, si hi ha diferències rellevants d'interessos entre les entitats locals, el poder pot jugar un paper important (Lintz, 2016: 960), sobretot pel que fa a la capacitat del municipi per fer prevaldre els seus interessos i creant desigualtats en els processos de presa de decisió. Tal com conclouen Tavares i Feiock:

“heterogeneity between neighbouring municipalities associated with social, demographic, racial, and income inequalities diminishes the likelihood of successful collaboration” (2018:8-9).

En aquest cas, els municipis més diferents dels que estan a prop de la seu poden sentir que com que són petits i estan allunyats del centre no tenen capacitat de fer prevaldre els seus interessos. Es poden sentir al marge dels processos de presa de decisió i, en conseqüència, desvincular-se de la cooperació, encara que surtin beneficiats de la cooperació en termes econòmics.

Per contra, si els municipis consideren que tenen interessos similars es pressuposa que continuaran cooperant, o que continuaran sent lleials a l'organització, encara que hi hagi una situació desavantatjosa per a ells, o que econòmicament sentin que no tenen beneficis. En cas d'insatisfacció, s'espera que aquests municipis confiïn en la possibilitat de canvi des de la mateixa institució (Hirschman, 1970). Per tant, confiaran, en tant que aquest grup legitima la institució, que l'organització serà capaç d'adreçar la situació desavantatjosa sense haver de demanar canvis en el sistema, o inclús sortir de l'organisme de cooperació.

Hipòtesi 2 Quan només hi ha la motivació de l'estalvi econòmic per participar en el Consorci incrementa el risc de sortida del municipi.

Això és, la legitimitat del Consorci no només depèn del fet que cooperar ha de suposar un estalvi de recursos. Tal com apunta l'article referent de Meyer i Rowan (1977), la percepció de la institució com a eficient i eficaç no és una condició necessària per legitimar la institució del Consorci. És a dir, hi ha municipis que poden considerar que el Consorci és eficient i eficaç, però sense valorar altres aspectes de la cooperació, sinó perquè com a municipi, en surten beneficiats o tenen la percepció que en surten beneficiats.

Aquesta hipòtesi planteja que les motivacions instrumentals no són suficients per explicar la legitimitat del Consorci. Per exemple, es pot donar el cas que municipis petits i allunyats de la seu del Consorci, tal com s'apuntava a l'anterior hipòtesi, no participin o senten que no participen en la presa de decisions, però considerin el Consorci una institució legítima perquè perceben un estalvi en el fet de participar. En cas que aquesta percepció canviï, per exemple, si hi ha un augment dels preus públics del servei de recollida selectiva, serà més fàcil fer un càlcul cost-benefici sobre la possibilitat de sortir del Consorci, perquè no hi ha cap altre més vinculació amb l'organisme.

Des d'un altre punt de vista, la percepció del Consorci com una organització eficient i eficaç pot estar condicionada pel tipus de model de gestionar els residus i a la participació dels membres en la presa de decisions. Molt probablement, els municipis que comparteixin una manera de com gestionar els residus amb la línia general del Consorci el consideraran una organització eficient i eficaç. Això és, quan la institució s'adequa a les expectatives i normes socials del context en el qual es desenvolupa és més fàcil que es consideri la institució com un organisme que aporta beneficis al municipi, encara que aquests beneficis no siguin econòmics. Dit d'altra manera, la confiança intermunicipal contribueix a la percepció de la cooperació com a eficient i efectiva (Klok et al., 2018b).

En aquest sentit, els municipis poden continuar formant part de la institució encara que considerin que el fet de col·laborar els suposa un desavantatge, ja que hi ha altres valors que entren en joc com ara la possibilitat de prestar el servei a través d'un ens públic, la percepció de la cooperació com a bona en si mateixa o l'establiment de vincles entre altres municipis similars. Això connecta amb l'última hipòtesi.

Hipòtesi 3 Compartir una manera de gestionar residus condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.

Quan es comparteixen valors i creences sobre com gestionar els residus amb la línia del Consorci és més fàcil que el municipi destini recursos i temps a la institució, estabilitzant la cooperació (Lintz, 2016). Per tant, es pot dir que sovint es col·labora perquè hi ha una comunió amb un sistema de normes i valors, en comptes de per què hi ha un propòsit instrumental (Dixon & Elston, 2020: 751), i que és la comunió amb un sistema de valors el que dona legitimitat a la institució (Sullivan et al., 2013).

Segons Cashmore i Wejs, la justificació moral (o la legitimitat normativa, tal com s'ha tractat en aquest estudi) és crucial en els processos de legitimació (Cashmore & Wejs, 2014: 206) i continuen: “la legitimitat normativa assumeix un rol central en la institucionalització de la planificació del canvi climàtic en situacions en les quals no hi ha requisits de regulació per combatre’l” (Cashmore & Wejs, 2014: 206). És a dir, fins ara no hi ha una imposició des d’altres nivells organitzatius com ara la Generalitat o l’Estat, o inclús la Unió Europea, sobre com s’han de gestionar els residus, només hi ha uns objectius als quals arribar i algunes recomanacions sobre quins models funcionen millor. En aquest context d’incertesa, doncs, la institucionalització de la gestió de residus es configura a partir d’una planificació conjunta, atesos als valors i creences compartits dels municipis.

Tanmateix, quan no es comparteix els valors en la gestió de residus, però sí que es legitima la forma consorciada, és més probable que s’activi el mecanisme de la veu, que no pas la sortida, ja que la sortida pot ser més traumàtica si hi ha hagut vincles previs, així com altres valors en comú en matèria de gestió pública i en conseqüència, veient la institució com un organisme apropiat al context social. Així doncs, en aquest cas, els municipis insatsfets amb la gestió poden continuar perquè creuen que el mecanisme, la figura consorciada, és el correcte, però no els valors, i intentar fer pressió des de dins perquè la institució canviï.

En conclusió, quan hi ha una sincronia en com recollir els residus, els municipis poden destinar més recursos i temps si senten que estan alineats amb la forma que aplica el Consorci per defecte. En canvi, si no hi ha acord sobre la forma de gestionar els residus, però es legitima l’organisme de cooperació, és més probable que s’activi el mecanisme de veu.

4.1.4. L’anàlisi institucional del Consorci

Pel que fa a la recerca d’un organisme de cooperació es considera que una anàlisi institucional és la forma més adient perquè ofereix una comprensió profunda de les organitzacions i les seves activitats. Això dona peu a indagar en diversos factors, com ara el procés d’elaboració de polítiques públiques, la millora de les estructures organitzatives i la identificació de les expectatives i motivacions dels membres consorciats.

Les institucions, en tant que es mouen en el camp de l’acció i l’estructura, presenten una dinàmica que és complexa en la seva relació amb l’entorn. Sobretot tenint en compte que no són estàtiques, encara que presentin inèrcia pel que fa a les pràctiques que les configuren i la tendència a seguir un patró que dificulta el canvi. De manera que els diferents elements sobre què es considera una institució, en el camp pragmàtic o de regulació, el camp de conflicte de poder i el camp cultural, funcionen com a patrons de legitimació que asseguren que l’organització tingui recursos i perduri en el temps. Segons com operen i es produeixen aquests processos es pot donar una situació de canvi en la legitimitat i, per tant, un canvi institucional, en tant que es poden considerar anàlegs (Cashmore & Wejs, 2014; Scott, 2014).

Així mateix, el context institucional en el qual es desenvolupa la cooperació condiona la forma de cooperar. Aquest context institucional involucra les pràctiques sobre la gestió del servei, així com les característiques administratives del país. Per això, per realitzar una diagnosi de la situació del Consorci, és important tenir en compte les característiques administratives i del servei que presta la institució, com a factors que condicionen la forma i la freqüència de cooperació (Dollery et al., 2020; Hulst & van Montfort, 2012; Pano Puey et al., 2018; Tavares & Feiock, 2018; Teles, 2016; Teles & Swianiewicz, 2018; Villalba Ferreira et al., 2020).

A partir d'aquí es poden extreure diferents factors amb diferents objectius teòrics. És a dir, l'institucionalisme històric es basa en les relacions de poder dins d'una institució i com les elits intenten guanyar poder dins la institució. Per això és important, en l'anàlisi institucional del Consorci, analitzar com participen els municipis i com es reparteixen els avantatges pel fet de participar de la cooperació, això és, com es financen els serveis.

Per altra banda, també es pot analitzar la participació en el Consorci en funció dels beneficis percebuts a partir de la col·laboració. En concret, si els municipis creuen que és la solució òptima al problema a resoldre, ja sigui perquè és una opció més econòmica el fet de cooperar, o perquè dona uns resultats òptims.

Finalment, el Consorci s'ha d'entendre com un ens que actua en un context en què hi ha unes normes socials preestablertes i unes expectatives sobre com gestionar el servei. Aquests valors o actituds també condicionen com els municipis perceben el Consorci. Per tot això, l'anàlisi institucional es compon de diversos factors que tenen un efecte en la relació dels municipis amb el Consorci (Taula 12).

Taula 12. Components de l'anàlisi institucional del Consorci

Factors d'anàlisi institucional	Objectiu
Sistema de finançament dels serveis	Analitzar el pes que suposa per a cada Ajuntament el Consorci.
Sistema de representació dels membres consorciats	Analitzar les estructures de poder dins l'organització.
Sistemes de rendiment de comptes	Analitzar la distribució d'informació entre els municipis membres.
Motivacions a la participació	Analitzar les diferents motivacions del municipi per ser membres del Consorci.
Tipus de gestió i dels serveis prestats	Analitzar el procés d'aplicació de la política pública de gestió de residus des del Consorci.
Valors fundacionals i valors actuals de la cooperació	Conèixer quin és el rol que ha de prendre la institució segons els seus membres, i quines són les expectatives.

Font: Elaboració pròpia

4.1.5. La matriu de la legitimitat institucional

La sistematització de l'anàlisi institucional s'ha fet a partir de posar criteris mesurables per a cada categoria de legitimitat, que ahora són considerats com a procés i com a resultat. Per a una institució de segon nivell com és el Consorci, en el qual no hi ha representació directa, s'ha de considerar quin

tipus de legitimitat, així com en quin moment, si de procés o procediment, té un pes més important a l'hora de sostenir l'organització (Dellmuth et al., 2019: 631).

Així doncs, el model teòric presentat assumeix que la legitimitat es pot mesurar a través dels conceptes de procés i resultat (F. Scharpf, 2009) per tal d'aclarir què cau en cada categoria a l'hora d'analitzar la institució. Aquesta classificació és similar a la que fan Dellmuth et al. (2019) sobre com la legitimitat es pot expressar en qualitats democràtiques, tecnocràtiques i de justícia en una organització internacional. Aquest esquema es fa a partir d'una matriu on es creua la legitimitat de procés i la legitimitat de resultat amb les qualitats establertes a partir de la teoria institucional (Taula 13). En aquest cas, les qualitats són les fonts de legitimitat presentades al capítol del marc teòric: la legitimitat pragmàtica, relacional i normativa.

També és similar a l'esquema que proposen Lebel et al. (2017:229). En la seva proposta, mesuren la legitimitat d'acord amb sis factors: 1) la justícia (els outcomes són justos), 2) la participació i deliberació (hi ha múltiples discursos, arguments), 3) la transparència, 4) el rendiment de comptes, 5) la coherència (les polítiques públiques estan alineades) i 6) l'efectivitat (els resultats s'aconsegueixen).

Així mateix, convé remarcar que no s'ha inclòs en aquesta matriu la legitimitat cultural-cognitiva. Això s'ha establert així perquè en el cas de la legitimitat cultural-cognitiva, com que no hi ha una avaluació conscient dels subjectes legitimadors, no hi ha «expectatives», fet que dificulta la seva mesura empírica (Schoon, 2022).

Taula 13. Matriu de la legitimitat institucional

Avaluació	Moral	Relacional	Instrumental
Legitimitat	Normativa	(Democràtica)	Pragmàtica
Procés	Transparència, Tipus de gestió	Participació, Deliberació	Eficiència, capacitat d'estalvi
Resultat	Concordança amb els valors socials, coherència	Distribució de guanys/recursos, justícia	Eficàcia, compliment dels objectius

Font: adaptació a partir de Dellmuth et al.(2019) i Lebel et al.(2017)

De forma més detallada es poden definir les següents categories, que són les que comprèn el model d'anàlisi utilitzat per interpretar en quina situació es troba el Consorci respecte a les valoracions dels seus membres:

La *legitimitat normativa de procés* fa referència als valors associats a la gestió pública i la transparència de l'organització, així com el rendiment de comptes del Consorci de cara als municipis membre i, per tant, la confiança que genera l'organització.

La *legitimitat normativa de resultat* fa referència a la concordança ideològica del Consorci amb els municipis membre. És a dir, l'encaix de la institució amb els valors socials, els propòsits col·lectius,

objectius, metes...²⁰ (Meyer i Rowan, 1977), i en aquest sentit és més fàcil que hi hagi una relació de lleialtat vers la institució.

La *legitimitat relacional (democràtica) de procés* implica els processos de negociació col·lectiva dins l'organització i l'assignació de competències, i com a tal, comporta analitzar el poder decisorí que té cada municipi dins el Consorci.

La *legitimitat relacional (democràtica) de resultat* fa referència a com es distribueixen els beneficis materials i immaterials entre els municipis que participen del Consorci, així com els conflictes de poder que poden haver-hi dins la institució per l'ús dels recursos.

La *legitimitat pragmàtica de procés* es basa a analitzar la possibilitat de crear una situació d'economia d'escala a través del Consorci, així com de l'eficiència del Consorci. Per tant, en la capacitat d'estalvi de l'organització.

La *legitimitat pragmàtica de resultat* es basa en el prestigi, en la sensació que el Consorci ofereix un bon servei i que compleix els objectius que es proposa, és a dir, fa referència a l'eficàcia del Consorci en tant que organisme que ha de gestionar residus a la comarca.

En definitiva, aquest estudi relaciona els diferents aspectes de l'anàlisi institucional amb cada tipus de legitimitat per tenir una visió completa de la situació de l'organització, combinant indicadors quantitatius i qualitatius per tal de comparar les percepcions dels membres consorciats.

4.2. Disseny metodològic

4.2.1. Les entitats locals

En aquesta recerca, la unitat d'anàlisi principal és el municipi membre que participa en el Consorci. L'univers seleccionat és tota la població (els quaranta municipis membre). Per complementar les dades dels municipis, com a font complementària, es tracta l'organisme de cooperació com a unitat. En aquest cas, s'utilitza per fer una comparació amb altres institucions que assisteixen els municipis en la gestió de residus. Tenint en compte que les formes més comunes són els consells comarcals, els consorcis i les mancomunitats, es tria un organisme diferent de cada tipus.

La mancomunitat seleccionada és la Mancomunitat la Plana. El principal motiu d'interès és que diversos municipis del Vallès Oriental han tingut, tenen contacte o formen part de la Mancomunitat

²⁰ Es pot considerar que les accions del Consorci es justifiquen per la idea d'expertesa tecnocràtica o funcionalitat. És a dir, que el Consorci actua per aconseguir un interès comú, atenent sobretot criteris tècnics (Gendzwill & Lackowska, 2018: 60), però aquesta idea no política en matèria de residus, per exemple, no sempre és el cas, ja que molt sovint els sistemes de recollida tenen una dimensió política molt determinant. En aquest sentit, es poden utilitzar dades quantitatives d'altres institucions (com la Diputació de Barcelona- Dibaròmetre) per mirar el grau de satisfacció de la ciutadania amb el servei de gestió de residus, així com establir quines són les línies d'actuació en matèria de residus dels partits en el govern en l'anàlisi de les sessions plenàries dels municipis i veure si són similars a les del Consorci.

per temes de gestió de residus. Així mateix, com que és un ens completament diferent del Consorci respecte de tots els àmbits de l'anàlisi institucional (dotze membres molt similars, apliquen tots el mateix sistema de recollida, la Mancomunitat presta altres serveis d'altres àmbits, el sistema de representació és paritari, etc.), aquest cas és de molt interès per veure la dinàmica de l'organisme en comparació amb el Consorci.

Pel que fa a la cooperació comarcal, s'escull el Consell Comarcal del Berguedà per motius similars al cas anterior. És una institució molt diferent del Consorci, i que malgrat que són molts municipis (més de 30), no n'hi ha cap que estigui per sobre dels 17.000 habitants. Tanmateix, el que decanta l'estudi d'aquest Consell Comarcal és el fet que són la comarca amb l'índex de recollida selectiva bruta més elevat de Catalunya (2020,2021). Per tant, el fet que sigui una institució que està per sobre de l'índex que marquen les directives europees fa que sigui un cas rellevant per comparar amb el Consorci.

4.2.2. Eines per a la recopilació de dades

En aquest estudi de cas s'utilitzen tres mecanismes diferents per recopilar dades: l'anàlisi de documents, els qüestionaris i les entrevistes semiestructurades. En la primera fase d'aquest estudi institucional, es fa una recopilació de la normativa en matèria de competències dels ens locals i sobre les formes de cooperació intermunicipal, així com la recopilació de legislació en matèria de gestió de residus per tal de descriure el context en el qual es mou el Consorci. Aquesta informació també es complementa a partir de documents legals del Consorci, com ara actes plenàries, plans i pressupostos (Taula 14). Seguidament, es recopilen dades quantitatives per fer una comparació dels municipis a estudiar.

Per a la recollida de dades qualitatives, s'usen dues tècniques: qüestionaris i entrevistes. Tant els qüestionaris com les entrevistes inclouen representants polítics i tècnics, i es procura tenir dades de tots els 40 municipis consorciats. Els qüestionaris estableixen una primera línia de contacte que permet una comparació ràpida entre municipis. Les entrevistes, per altra banda, s'estableixen com a segon punt de contacte per obtenir una comprensió més profunda dels processos interns del Consorci i la relació entre els municipis. La comparació entre les dades dels qüestionaris amb la informació obtinguda a les entrevistes és rellevant per validar el procés de recopilació de dades. A més, també es fan entrevistes amb altres representants i tècnics i tècnics que mantenen contacte amb el Consorci.

Finalment, es seleccionen diferents organismes de cooperació per comparar la seva situació quant a diferències i similituds respecte a la cooperació en matèria de gestió de residus. Es selecciona un Consell Comarcal i una Mancomunitat que prestin servei de recollida selectiva, i es comparen en base els criteris de la literatura sobre cooperació intermunicipal.

a) Contextualització de la recerca i criteris de comparació entre els municipis

Pel que fa a l'anàlisi del context del Consorci, cal examinar quines són les principals motivacions en la creació del Consorci i així poder veure quines són les decisions del passat que afecten en el moment actual, és a dir, per trobar dinàmiques de *path dependency* en l'organització (Taula 14). Per exemple, en el cas de la formació del Consorci, es tracta de veure quina influència té el pla comarcal en el desenvolupament de la infraestructura del qual el Consorci n'és titular. Tal com diu la literatura, si abans ja existien xarxes de cooperació, és més fàcil que es desenvolupi una institució de cooperació (Teles, 2016). Així mateix, aquests plans previs també donen compte de la importància dels fons europeus en la creació d'organismes de cooperació.

Taula 14. Resum dels documents consultats

Actes plenàries on s'aproven els Estatuts del Consorci per cada municipi membre (1998)
Acta del Consell Comarcal d'aprovació dels Estatuts del Consorci (1998)
Actes del Consell Plenari del Consorci i de la Comissió Executiva (diversos anys- des del 1998 al 2023)
Memòries, Ordenances dels preus públics, pressupostos i altra informació econòmica del Consorci i SAVO,SA (diversos anys- des del 1998 al 2023)
Pla de Gestió Comarcal dels Residus del Vallès Oriental (1994)
Estatuts del Consorci (1998-2019) i de la seva empresa pública SAVO,SA (1999)
Informes de la Sindicatura de Comptes del Consorci i SAVO,SA (2019,2021)
Quadre de Serveis prestats als municipis des de l'empresa SAVO,SA (2020,2021)

Font: Elaboració pròpia

Respecte a la forma de cooperació, es desenvolupa una anàlisi descriptiva del Consorci tenint en compte el tipus d'integració, el nombre de municipis participants, el fet que sigui una organització amb un únic propòsit, a diferència dels consells comarcals o algunes mancomunitats, i la voluntarietat de formar part o no.

Així mateix, aquestes dades es complementen amb altres dades quantitatives i qualitatives sobre els municipis associats. Amb aquesta informació s'estableixen diferents categories de municipis o tipologies (Taula 15) per treballar la hipòtesi 1, és a dir, per veure com l'homogeneïtat pot determinar la forma en com es col·labora i la relació de legitimitat amb la institució. Aquests indicadors es desenvolupen amb més deteniment al capítol 6, on es treballen a partir de l'anàlisi qualitativa comparativa (QCA).

Taula 15. Indicadors de descripció dels municipis

Variable	Indicadors	Referències
Població (distribució)	Classificació IDESCAT/EUROSTAT (Àrea Rural, Ciutat Mitjana-Àrea Semidensa, Ciutat Gran)	(Bel & Warner, 2016; Dixon & Elston, 2020)
Ingressos	Ingressos municipals Base imposable declarant	(Dixon & Elston, 2020) (Kolsut, 2016) Tavares & Feiock, 2018) (Lagendijk et al., 2020;)
Proximitat	Distància vers la seu del Consorci Assistència als Consells Plenaris	(Dixon & Elston, 2020) (Silva et al., 2018)
Proximitat ideològica	Càrrec del representant Partit del representant	(Jacobsen & Kiland, 2017) (Dixon & Elston, 2020; Camões et al., 2021)
Intensitat de la cooperació	Núm. serveis contractats Consorci Quota de pertinença per municipi Despesa deixalleria per municipi	(Camões et al., 2021)
Volum del servei	Despesa per hab. en gestió residus % sobre el total dels pressupostos	
Qualitats del servei	Model de recollida selectiva Índex recollida selectiva bruta Satisfacció ciutadana servei de recollida selectiva	(Pollans, 2017) (Torsteinsen et al., 2018)

Font: Elaboració pròpia

b) Qüestionaris

Per tal de complementar les dades quantitatives recollides a través de diferents institucions (l'Observatori de la Fundació Pi i Sunyer, l'Agència de Residus de Catalunya, el CGRVO, el CCVO, i la Diputació de Barcelona) s'elaboren dos models de qüestionaris per tal de tenir un primer contacte amb els municipis que pertanyen al Consorci.

S'envien dos tipus de qüestionaris als municipis membre del CGRVO: un qüestionari s'adreça al cos de representants polítics i l'altre s'adreça al cos tècnic de medi ambient. El qüestionari adreçat al cos de representants serveix per tenir una informació resumida de les percepcions dels representants, així com establir el grau de coneixement que tenen de la institució i en funció d'això, preparar l'entrevista (Taula 16).

El qüestionari adreçat al cos tècnic de medi ambient dels municipis membre recull informació quantitativa també, a part de la qualitativa. Es recull informació relativa al volum de servei. És a dir, què suposa econòmicament per al municipi el fet d'estar consorciat. Així mateix, també es busca tenir informació similar als representants per poder comparar el tipus de visió que té el cos tècnic del Consorci respecte del cos polític, ja que molts tècnics i tècniques dels municipis porten més temps en contacte amb el Consorci, alguns inclús des del moment que es va formar.

Taula 16. Confecció del qüestionari

Variable	Descripció Indicador	Hipòtesi treballada	Referència
Dades del/ de la representant	Càrrec que ocupa (alcaldia/regidoria) Temps en contacte amb el Consorci Gènere	Condicionants generals	(Jacobsen & Kiland, 2017)
Motivacions a la cooperació	Grau de similitud a la resposta de per què es col·labora.	H2, Anàlisi de les motivacions dels membres cooperants.	(Dollery et al., 2020; Silva et al., 2018; Silva & Puey, 2018; Tavares & Feiock, 2018; Teles & Swianiewicz, 2018)
Legitimitat relacional	Grau d'interès amb les activitats del Consorci. Sistema de representació i freqüència de participació. Coalicions amb interessos diversos.	H1, Analitzar les estructures de poder dins l'organització.	(Silva et al., 2018; Silva & Puey, 2018) (Young, 2008)
Legitimitat pragmàtica	Percepció dels municipis sobre el grau de compliment dels objectius. Percepció de qualitat del servei. Percepció de l'expertesa del Consorci.	GENERAL, Analitzar la percepció d'efectivitat i eficiència del Consorci.	(Silva et al., 2018; Silva & Puey, 2018) (Tavares & Feiock 2018) (Jacobsen & Kiland, 2017; Struk & Bakoš, 2021)
Legitimitat normativa	Percepció d'urgència del problema. Es comparteix informació entre els municipis. Identificació territorial.	H2 i H3- <i>aquesta variable es desenvolupa amb més deteniment a l'entrevista</i>	(Jacobsen & Kiland, 2017)
Definició del Consorci	Consideració del Consorci com la institució més apropiada per gestionar els residus. Rol associat al Consorci.	Conèixer quines són les expectatives dels membres cooperants.	(Suchman, 1995)

Font: Elaboració pròpia

Cal dir que hi ha menys informació relativa al cos tècnic, ja que hi ha quinze ajuntaments que no disposen d'aquesta figura, tot i que sí que s'ha contactat amb la tècnica o tècnic del Consell Comarcal que presta assistència a alguns d'aquests municipis (Taula 17). Amb tot, hi ha un municipi del qual no es tenen dades qualitatives, perquè no disposa d'una figura tècnica que s'encarregui de la gestió de residus i no s'aconsegueix contactar amb el representant.

Taula 17. Percentatge de resposta al qüestionari i l'entrevista

	Total	Qüestionari	Entrevista	Resposta qüest.	Resposta entrevista.
Representants polítics del municipi al Consorci	40	36	37	90,0%	92,5%
Cos tècnic de medi ambient del municipi	25	21	24	84,0%	96,0%

Font: Elaboració pròpia

c) Entrevistes

Un cop es contesta el qüestionari, es contacta amb la persona per tal de fer una entrevista semiestructurada que aprofundeixi en els tòpics tractats prèviament. És a dir, el qüestionari serveix per establir un primer contacte i ser més eficaç en obtenir la informació buscada, establint un perfil del municipi estudiant, tant pel que fa al cos tècnic com al representant.

Per altra banda, l'entrevista permet aprofundir en aquesta informació en cas de voler extreure més dades. Per exemple, la pregunta recollida al qüestionari sobre transparència (“la informació del consorci és fàcilment/difícilment accessible”) es pot classificar fàcilment de manera binària per al QCA, però l'entrevista permet aprofundir en perquè els membres consorciats consideren que la institució és transparent o no.

En definitiva, es redacten 9 guions diferents d'entrevista, alguns amb petites variacions, tenint en compte la informació que es vol recollir en cada cas i en atenció al càrrec de la persona entrevistada (Taula 18). Primer es comença amb les entrevistes als tècnics i tècniques del Consorci. L'objectiu d'aquestes entrevistes és recollir dades sobre el funcionament del dia a dia del Consorci i la percepció que tenen les treballadores i treballadors de la situació de la institució. A mesura que es van responent els qüestionaris es fan les entrevistes al cos de representants polítics dels municipis al Consorci i les entrevistes al cos tècnic de medi ambient dels ajuntaments. Paral·lelament, es fan entrevistes a altres figures polítiques com ara representants del Consell Comarcal al Consorci, així com els municipis que no formen part del Consorci, però que formen part del Vallès Oriental. Finalment, s'entrevisten figures tècniques i polítiques d'altres institucions de cooperació.

Taula 18. Entrevistes realitzades

Figures polítiques	37	E1 Representants dels municipis al Consorci (+ qüestionari)
	3	E2 Representants del Consell Comarcal al Consorci
	3	E3 Figures polítiques històriques (moment fundacional del Consorci)
	2	E4 Representants dels municipis que no formen part del Consorci
	2	E8 Representants d'altres institucions (Mancomunitat, Consell Comarcal i Consorci)
Figures tècniques	24	E5 Cos tècnic de medi ambient dels municipis consorciats (+ qüestionari)
	3	E6 Tècniques del Consorci
	2	E7 Tècniques del Consell Comarcal
	2	E9 Figures tècniques d'altres institucions (Mancomunitat, Consell Comarcal i Consorci)
Total	78	

Font: Elaboració pròpia

Les entrevistes es fan entre el setembre de 2022 i març de 2023 (Taula 19). Al setembre es comença la prova pilot. Les entrevistes es duen a terme de manera simultània a la contestació dels qüestionaris. Si bé s'intenta que els representants polítics històrics siguin les primeres entrevistes, no hi ha un ordre específic en el tipus d'entrevistes realitzades.

Taula 19. Durada de l'estudi de camp

Mes (2022-2023)	Núm. Entrevistes
Setembre	4
Octubre	11
Novembre	13
Desembre	6
Gener	16
Febrer	20
Març	5
Abril	3

Taula 20. Gènere de la persona entrevistada

	Figures tècniques	Figures polítiques	Total
Dones	16	14	30
Homes	15	33	48
Total	31	47	78

Font: Elaboració pròpia

4.2.3. Estratègia per a l'anàlisi de dades

Pel que fa a l'estratègia de l'anàlisi de dades, s'utilitzen dos models diferents. El primer model consisteix en una anàlisi qualitativa comparativa. El segon comporta l'anàlisi de les entrevistes a partir de codis preestablerts segons el marc teòric, així com codis generats posteriorment fruit de la interpretació de les entrevistes.

a) Qualitative Comparative Analysis

Per estudiar l'efecte de l'homogeneïtat en la legitimitat de l'organització (H1), així com la idea que si es comparteixen valors és més fàcil la cooperació (H3), es fa servir el mètode del QCA. L'objectiu d'aquest mètode és identificar les condicions necessàries i suficients per a l'outcome, en aquest cas, la legitimitat. Això vol dir que poden haver-hi diverses configuracions de condicions, o diferents camins, per a un mateix resultat (Mello, 2021).

El QCA fa servir la paraula "condició" en lloc de "variable independent", i "outcome" en comptes de "variable dependent" per diferenciar-se dels mètodes probabilístics, ja que no s'estudia la probabilitat d'un cas de pertànyer a un determinat grup, sinó que es descriu la pertinença d'un cas a un grup.

Aplicar una anàlisi d'aquest tipus és convenient per a la recerca pel fet que permet comparar els casos estudiats (els 40 municipis) de manera sistemàtica. És a dir, per a les investigacions en la qual no hi ha una mostra prou gran per desenvolupar una anàlisi quantitativa, però alhora la mostra és massa gran per focalitzar-se en detall en cada cas, aplicar un estudi QCA pot ser beneficiós per tal de comparar els casos. De tal manera que aquest mètode ajuda a classificar la informació d'una manera

sistemàtica, tant de les entrevistes, com del qüestionari per tal de crear tipologies de municipis segons les preferències i expectatives dels seus representants.

b) Codificació de les entrevistes

El segon bloc correspon a la codificació de les entrevistes. Es fa seguint el marc teòric, ja que per cada factor legitimador (legitimitat normativa, relacional i pragmàtica) es creen dos codis, de procés i de resultat (Taula 21). Així mateix, aquests codis també es fan servir per interpretar les entrevistes amb els membres de les altres organitzacions de cooperació (el Consell Comarcal i la Mancomunitat).

Taula 21. Codis deductius

Legitimitat	Codi	Descripció
normativa	Rol del Consorci	Valors associats a la cooperació, conflicte autonomia local vs. equitat
	Transparència	Accés a la informació, tipus de gestió
relacional	Distribució de Recursos	Efectes del poder de presa de decisions
	Negociació	Tipus de participació, percepció de diferències o no
pragmàtica	Qualitat servei	Percepció que el Consorci ofereix un servei de qualitat
	Estalvi	Percepció de beneficis econòmics- estalvi

Font: Elaboració pròpia

La codificació a posteriori es fa relacionant el marc teòric i els components de la legitimitat amb els debats que es generen dins el Consorci (Taula 22). Aquests codis complementen la informació sobre la manca de legitimitat que pot tenir una institució de cooperació i relacionen també els aspectes essencials que ha de tenir una anàlisi institucional. Alhora, serveixen per classificar els discursos dels representants, tant del cos tècnic com del cos polític, segons les seves preferències, és a dir, segons el rol que creuen que ha d'assumir el Consorci, així com quina és la seva prioritat en la gestió. En definitiva, permeten estructurar els debats interns del Consorci.

Taula 22. Codis inductius

Tòpic	Prioritat
Rol del Consorci	Agència gestora
	Planificació comarcal
Prioritat de la cooperació	Servei econòmic (estalvi)
	Servei públic (qualitat)
Sistema de recollida selectiva (per defecte)	Contenidors (oberts o tancats)
	Porta a Porta
Finançament del servei	Criteri ambiental
	Criteri poblacional
Sistema de representació	Sistema paritari
	Sistema ponderat

Font: Elaboració pròpia

4.3. Resum del disseny analític i metodològic de la recerca

Taula 23. Resum del disseny de la recerca

Disseny analític	Propòsit	Desenvolupar un model d'anàlisi institucional pel Consorci capaç de detectar les problemàtiques que pot tenir una organització de cooperació intermunicipal i proposar un pla de millora.	Explorar la relació entre els factors de legitimació d'una organització de cooperació intermunicipal i els diferents processos d'institucionalització de la mateixa organització.
	Pregunta de recerca	De quina manera la manca de legitimitat impedeix la col·laboració efectiva entre els membres consorciats?	
	Hipòtesi	P1.1. Com influeix l'homogeneïtat dels membres en la percepció del Consorci com una institució legítima?	P1.2. Per què continuen formant part del Consorci els municipis insatsfets amb la cooperació?
		H1 El grau d'homogeneïtat (mida, proximitat geogràfica i partit) condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.	H2 Quan només hi ha la motivació de l'estalvi econòmic per participar en el Consorci incrementa el risc de sortida del municipi.
		H3 Compartir una manera de gestionar residus condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.	
Disseny metodològic	Model d'anàlisi	Anàlisi institucional (sistema de finançament, sistema de representació, motivacions a la participació, sistema de rendiment de comptes, tipus de gestió i serveis prestats, valors fundacionals i actuals de la cooperació).	
	Objecte	Legitimitat institucional (normativa, relacional, pragmàtica).	
	Unitats d'anàlisi	Municipis membre, Altres institucions de cooperació (mancomunitat, consell comarcal i consorci).	
	Treball de camp	Anàlisi de documents del Consorci (actes de ple, pressupostos, plans comarcals...) Qüestionaris (2 tipus diferents pels municipis membre) Entrevistes (9 tipus diferents)	
	Anàlisi de les dades	QCA (H1, H3) Estudi de cas – codificació entrevistes (H1,H2,H3)	

Capítol 5. Anàlisi formal del CGRVO

5.1. Introducció

El Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental, constituït el 1998, és un organisme de cooperació per a la prestació de serveis de gestió de residus. Està compost per 40 municipis i dues institucions de caràcter supramunicipal: el Consell Comarcal del Vallès Oriental (CCVO), organisme al qual està adscrit des de 2019, i el Consorci Besòs-Tordera (CBT), amb el qual manté un projecte de generació de biometà. El Consorci també és titular d'una empresa pública, Serveis Ambientals del Vallès Oriental, societat anònima (SAVO,SA) que s'encarrega de la prestació dels serveis de recollida selectiva dels residus i de les deixalleries. Pel que fa als òrgans polítics, el Consorci compta amb un òrgan deliberatiu, el Consell Plenari, amb vot ponderat dels municipis; i òrgans executius, la Comissió Executiva i Presidència, a més d'una figura gerencial. Els serveis principals prestats per l'organisme són els de tractament de la fracció orgànica dels residus municipals (FORM) i la transferència de la fracció resta i a través de SAVO,SA, el servei de recollida selectiva i el servei deixalleries. Els serveis prestats es financen principalment mitjançant preus públics, així com amb la quota de pertinença per finançar els serveis generals.

5.2. Composició

A diferència de la cooperació a través d'un consell comarcal, o una mancomunitat, el Consorci pot estar format per altres membres de caràcter no municipal. En aquest cas, al Consorci només hi participen entitats de caràcter local, tot i que no tots els ens són municipis. En aquest apartat es presenta la composició del Consorci des de la dimensió territorial i política.

5.2.1. Els municipis membres

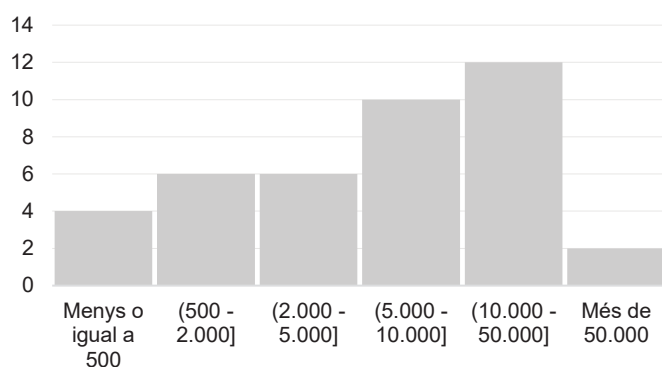
El mandat del 2019-2023, el Consorci està format per 40 municipis, 36 del Vallès Oriental i 4 de la comarca del Moianès²¹, i 2 institucions no municipals, el Consell Comarcal del Vallès Oriental i el Consorci Besòs-Tordera²². El municipi soci més gran és Granollers, amb una població de 62.475 habitants (2021), seguit de Mollet, que també supera els 50.000 habitants. En total, el Consorci

²¹ Quan es va constituir el Consorci, la comarca del Moianès encara no existia i, per tant, els municipis que formaven part del Consorci eren tots del Vallès Oriental. No va ser fins al 2015 que quatre municipis van deixar de formar part del Vallès Oriental (Llei 4/2015 de 23 d'abril, de creació de la comarca del Moianès). Tanmateix, en els estatuts del Consorci es contempla la possibilitat que els municipis que han format part de la comarca del Vallès Oriental puguin ser part del Consorci.

²² Va entrar a formar part del Consorci el juny del 2012, però no va ser fins a la modificació dels estatuts, l'abril del 2019, que va ser integrat com a membre.

cobreix una població de 411.758 habitants, distribuïnt-se la majoria de la població entre els municipis de més de 10.000 habitants (Gràfic 2). Més concretament, el Consorci comprèn dues grans ciutats, amb una densitat que sobrepassa els 4.500 hab./km² en el cas de Mollet, i, per altra banda, també hi participen municipis rurals, sent Granera el municipi més petit amb una població de 85 habitants el 2021.

Gràfic 2. Distribució dels municipis del Consorci segons població (2021)



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Idescat, a partir del Padró continu de l'INE (2021)

Així doncs, la divisió dels municipis urbans i rurals al Consorci es pot exemplificar fent tres tipologies de municipi (Taula 24), segons la classificació que fa Idescat amb dades de l'Eurostat (vegeu capítol 3), en funció de la densitat i el nombre d'habitants d'una zona. Segons aquesta classificació, al Consorci hi participen 5 ciutats grans, 24 ciutats mitjanes i àrees semidenses i 11 àrees rurals (Idescat, 2022).

Aquest fet pot ser difícil per a la cooperació, tal com estableix la literatura sobre cooperació intermunicipal, que indica que l'homogeneïtat dels municipis, ja sigui per grandària, partit en el govern o nivell d'ingressos, facilita la col·laboració (Bel & Warner, 2015; Hulst & van Montfort, 2012; Lagendijk et al., 2020; Silva et al., 2018; Tavares & Feiock, 2018). Per exemple, si un municipi rural considera que només es tenen en compte els interessos dels municipis de tipus urbà (amb més densitat i població per cada cel·la de km² del territori), pot adoptar una actitud més negligent vers l'organisme de cooperació.

Així i tot, també es considera que la participació d'un "germà gran", és a dir, que hi hagi almenys un municipi més gran que la resta, pot afavorir l'aparició d'economies d'escala (Giacomini et al., 2018), encara que els resultats empírics no són concloents, tal com indica l'estudi citat. De fet, es podria argumentar el contrari: el fet que hi hagi municipis grans pot ser vist com un impediment per a municipis més petits per fer prevaldre els seus interessos. Això és, si la distribució de vots en els òrgans plenaris és ponderada i no paritària, encara que empíricament estiguin sobrerrepresentats, els municipis amb menys vots es poden sentir infrarepresentats.

Per altra banda, en haver-hi un alt nombre de membres consorciats, els costos de transacció poden augmentar en tant que la confiança és més difícil d'aconseguir (Bel & Warner, 2015; Tavares & Feiock, 2018). Tanmateix, també hi ha contraarguments a aquesta idea, ja que una xarxa més àmplia pot facilitar més el benefici d'economies d'escala, i obtenir més recursos d'altres nivells (Lagendijk et al., 2020:153).

Taula 24. Els municipis consorciats segons població i densitat (2021)

Classificació urbà/rural (Idescat/Eurostat)	Municipi	Població (2021)	Densitat (hab./km2)
CIUTATS GRANS	Granollers	62.475	4.201,4
	Mollet del Vallès	51.151	4.749,4
	Franqueses del Vallès, les	20.351	698,4
	Parets del Vallès	18.907	2.073,1
	Canovelles	16.872	2.533,3
CIUTATS MITJANES I ÀREES SEMIDENSES	Cardedeu	18.609	1.537,9
	Sant Celoni	18.176	278,6
	Caldes de Montbui	17.797	475,2
	Montornès del Vallès	16.804	1.642,6
	Garriga, la	16.733	890,1
	Lliçà d'Amunt	15.673	701,9
	Llagosta, la	13.259	4.375,9
	Roca del Vallès, la	10.676	289,3
	Llinars del Vallès	10.116	366,1
	Santa Maria de Palautordera	9.666	570,6
	Bigues i Riells del Fai	9.542	333,2
	Sant Fost de Campsentelles	8.997	684,2
	Montmeló	8.798	2.199,5
	Ametlla del Vallès, l'	8.787	617,1
	Santa Eulàlia de Ronçana	7.538	529,7
	Lliçà de Vall	6.580	607,6
	Sant Feliu de Codines	6.406	427,1
	Sant Antoni de Vilamajor	6.383	465,9
	Vilanova del Vallès	5.535	364,1
	Martorelles	4.823	1.336,0
	Sant Pere de Vilamajor	4.671	134,5
	Sant Esteve de Palautordera	2.997	281,7
	Vallromanes	2.594	243,6
	Santa Maria de Martorelles	882	195,6
ÀREES RURALS	Vallgorguina	3.052	137,9
	Castellterçol*	2.632	82,5
	Gualba	1.585	68,1
	Vilalba Sasserra	758	125,3
	Castellcir*	753	22,0
	Sant Quirze Safaja*	660	25,2
	Campins	540	74,1
	Fogars de Montclús	467	11,8
	Montseny	362	13,5
	Tagamanent	325	7,5
	Granera*	85	3,6

*municipis de la comarca del Moianès.

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Idescat, a partir del Padró continu de l'INE (2021)

Si es fa una comparativa entre els tres tipus de municipis, s'observa que les àrees rurals són les més allunyades de la seu del Consorci, i amb un índex més alt de faltes d'assistència als Consells Plenaris (Taula 25). Pel que fa a les ciutats mitjanes i semidenses representen més de la meitat dels membres

del Consorci, sent les àrees més riques i amb un índex de recollida selectiva més alt. Per altra banda, les grans ciutats són les que tenen una despesa per habitant en gestió de residus més baixa, així com les més properes a la seu del Consorci.

Taula 25. Tipologies de municipis segons la distinció urbà-rural

		Mitjanes		
		Ciutats Grans (CG)	Ciutats mitjanes i àrees semi- denses(CM)	Àrees rurals (AR)
Dades demogràfiques i econòmiques	Població (2022)	33.929,0 hab.	9.753,5 hab.	1.040,6 hab.
	Pressupostos (2022)	45,9 M€	13,7 M€	1,5 M€
	Base imposable (2019)	22.813,0€	25.422,0€	24.643,4€
Distància i participació	Distància de l'Ajuntament a la seu del Consorci	7,7 km	15,7 km	34,0 km
	Faltes al consell plenari de 2007 a 2022 (total 50)	27,6%	42,8%	57,4%
Servei de gestió de residus	Índex de recollida selectiva bruta (2021)	38,4%	55,1%	55,0%
	Despesa per hab. en residus (2021)	92,2€	118,1€	156,0€
	Despesa del total del pressupost (2021)	7,6%	9,4%	9,0%
	Valoració ciutadana del servei (1 a 10)(Dibaròmetre 2022)	6,9	6,8	7,4
	Posició de la valoració respecte d'altres serveis (total 10)	2,4	1,9	3,18
Pes econòmic del Consorci (pel servei de deixalleries i la quota de pertinença)	Quota del total del pressupost (2022)	0,9%	0,9%	1,0%
	Quota per habitant (2022)	10,8€	11,9€	18,6€
	Despesa deixalleria del total del pressupost (2022)	1,2%	0,8%	0,9%
	Despesa deixalleria per habitant (2022)	14,7€	11,7€	17,3€

Font: diverses fonts a partir de bases de dades de l'Idescat, Portal de Transparència de la Generalitat, el Dibaròmetre i el CGRVO.

Pel que fa al grau d'homogeneïtat dels grups, les àrees rurals són un grup bastant similar amb relació a la distància a la seu del Consorci (quasi totes estan per sobre dels 30 km de distància) i també quant a l'assistència als Consells Plenaris, però es diferencien en la població i els ingressos municipals. Així mateix, les ciutats mitjanes i àrees semidenses són bastant homogènies quant a població i ingressos, però són molt diferents en els índexs de recollida selectiva respecte als altres grups de municipis, és a dir, hi ha municipis que recullen separatament un 90% i altres de 30%. Pel que fa a les ciutats grans,

aquestes són el grup més homogeni en els índexs de recollida selectiva, però el més diferent respecte a l'assistència als Consells Plenaris en comparació amb els altres grups (Taula 26).

Taula 26. Homogeneïtat dels diferents tipus de municipis

		Població (2022)	Ingressos (€)(2022)	Distància seu (km)	Faltes a ple (de 2007 a 2022)	% Recollida selectiva bruta (2021)	Despesa per habitant Residus (€)(2022)	% del total del pressu- post (2022)
CG	M	33.951,2	43.964.681	7,70	13,80	38,35	92,21	7,62
	Me	20.351,0	26.160.833	7,40	12,00	39,43	92,17	7,65
	σ	21.286,3	30.557.997	2,23	7,26	4,52	13,53	1,45
CM	M	9.668,4	11.583.122	15,70	21,38	55,14	118,14	9,40
	Me	8.897,5	10.313.772	14,90	20,50	47,20	116,77	8,91
	σ	5.292,3	6.386.827	7,79	6,86	18,94	28,07	3,02
AR	M	1.019,9	1.400.100	33,98	28,73	54,97	156,00	9,00
	Me	660,0	832.553	34,30	29,00	51,97	147,61	8,37
	σ	982,0	1.153.747	7,06	6,99	18,24	34,55	3,88

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Idescat (2021), Generalitat de Catalunya (portal de transparència) i CGRVO.

5.2.2. Altres entitats consorciades i organismes dependents

A part dels municipis, el Consorci es relaciona amb altres entitats, ja sigui perquè depenen d'ell, com és el cas de l'empresa pública SAVO,SA, o perquè en són membres, com és el cas del Consell Comarcal o el Consorci Besòs-Tordera.

a) Serveis Ambientals del Vallès Oriental, SA (SAVO,SA)

SAVO, SA és una societat anònima unipersonal, de la qual el Consorci és titular exclusiu del seu capital. Es constitueix el 30 de novembre de 1998 per a desenvolupar funcions de recollida selectiva, com ara el buidatge i transport de materials, la col·locació de contenidors, la gestió de les deixalleries, etc. La societat és dirigida per una Junta General, que és triada pel Consell Plenari del Consorci, un Consell d'Administració, i la Gerència, compartida amb el Consorci, i fins al 2020, també amb el Consell Comarcal del Vallès Oriental. Les treballadores i treballadors de SAVO,SA també treballen pel Consorci, i al revés, en un règim que pot variar respecte a la dedicació.

Aquest tipus d'estructura, la societat anònima, és molt comuna a Europa (Voorn et al., 2017:820). Normalment, s'utilitzen, com en aquest cas, per proveir un únic tipus de servei, sent la recollida selectiva un dels més comuns (Dollery et al., 2020). En el cas català, hi ha altres consorcis i consells comarcals que han creat aquest tipus de societats per proporcionar el servei de la recollida selectiva. Aquest servei és un dels que requereix més comunicació entre l'organisme de cooperació i el govern local:

Al final, és com si fóssim la cara més visible (SAVO,SA). Clar, de tots els serveis que presta el Consorci - SAVO,SA, els serveis més visibles de cara als ciutadans són els serveis de recollida i deixalleries. Per tant, sí que és veritat que SAVO,SA va molt als ajuntaments. *E41 tècnic/a Consorci/SAVO,SA*

b) Consell Comarcal del Vallès Oriental (CCVO)

El Consell Comarcal és una administració supramunicipal de segon nivell part de l'organització territorial catalana. Es constitueix el març del 1988 com a òrgan de cooperació, coordinació o suplència per als serveis que han de prestar els municipis i pont de col·laboració amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya. El Consell Comarcal és un dels membres instigadors de la creació del Consorci, així mateix també comparteix part del seu funcionariat amb el Consorci.

Des de 2019, el Consorci està adscrit al Consell Comarcal, tal com indica la LRJSP. De fet, el 2015 es va adscriure el Consorci a l'Ajuntament de Granollers per defecte, però això va generar cert debat i es va considerar apropiat modificar els Estatuts per tal d'adscriure l'organisme de cooperació al Consell Comarcal.

El senyor Jordi Vendrell diu que per concloure vol explicar els fets de la no adscripció formal i de dret del Consorci a cap Entitat. La LRSAL inicialment, després de la llei en el 2015 del règim jurídic prescriu que les entitats de naturalesa societària de segon grau com és el Consorci, han d'estar adscrites en algun dels ens que en formen part d'acord amb una prelación que hi ha a la llei. En aquell moment, tirant enrere a l'any 2014-2015, es va iniciar una modificació dels Estatuts fets de la qual va ser objecte d'al·legacions d'alguns ajuntaments o d'altres que hi varen votar en contra. La modificació dels Estatuts que preveia una adscripció no es va dur a terme i, per tant, el Consorci va quedar no adscrit de dret a cap entitat, fet que va provocar la paràlisi en determinats àmbits d'actuació administrativa. (Acta Consell Plenari 2020/1)

Per altra banda, el consell comarcal juga un paper molt important en la constitució del Consorci, tenint en compte que en molts altres casos, els consells comarcals han assumit funcions de recollida selectiva i no han creat cap consorci que en depengui.

El que constato és que els Consells Comarcals que han acumulat més diversitat en els serveis que ofereixen, han pogut gestionar més bé els vaivens econòmics d'aquests últims anys. Nosaltres, al no tenir residus en la nostra cartera de serveis, al no tenir abastament d'aigua, al no tenir sanejament, que són segurament els tres serveis de més volum econòmic que gestionen alguns Consells Comarcals, nosaltres no ho tenim, doncs això ens ha fet una mica més vulnerables en aquestes situacions de tensions econòmiques" E45 *tècnic/a* CCVO

c) Consorci Besòs-Tordera (CBT)

És una entitat pública de caràcter associatiu, amb l'objectiu del sanejament de l'aigua. Té competències relacionades amb el cicle hidràulic, així com la gestió de les Estacions Depuradores d'Aigües Residuals (EDAR), la gestió dels espais fluvials, i projectes educatius relacionats amb el cicle de l'aigua, entre d'altres. És membre del Consorci des de 2019. De la mateixa manera, el CGRVO també és membre del CBT.

Actualment, hi ha un projecte conjunt entre els dos consorcis per a la generació de gas biometà a partir del biogàs que es produeix en ambdós processos de tractament dels residus. És a dir, a partir de recuperar el biogàs que es genera a la Planta de Digestió Anaeròbica en el tractament de la FORM, així com a l'EDAR, el projecte té l'objectiu de recuperar aquest biogàs i fer-ne biometà. Per això, s'acorda construir una planta d'enriquiment del biogàs en una zona compartida entre els dos consorcis.

5.3. Òrgans de govern

El Consorci té sis òrgans de govern: el Consell Plenari, òrgan decisor superior amb representació de tots els membres, la Comissió Executiva, la Comissió Permanent, que és una part de la Comissió Executiva, la Presidència, la Vicepresidència i finalment, la Gerència. Per tant, hi ha almenys, un òrgan deliberatiu, un òrgan executiu i un òrgan de gestió.

Pel que fa a la figura de la presidència, des de la constitució del Consorci, ha estat majoritàriament del PSC, i en tots els mandats, masculina i de representants provinents de municipis que s'han situat per sobre dels 10.000 habitants (Taula 27).

Taula 27. Presidències del Consorci

Mandat	Municipi	Tipus de municipi	Partit Polític	Representant
I (98-99)	Consell Comarcal (Granollers)	GC	PSC	Jordi Terrades Santacreu
II (99-03)	Consell Comarcal (Granollers)	GC	PSC	Jordi Terrades Santacreu
III (03-07)	Consell Comarcal (Granollers)	GC	PSC	Jordi Terrades Santacreu/ Josep Pujadas
IV (07-11)	Consell Comarcal (Parets)	GC	PSC	Joan Seguer Tomàs
V (11-15)	Sant Celoni	CM	PSC	Joan Castaño Augé
VI (15-19)	Consell Comarcal (Mollet)	GC	CiU/Junts	Joan Daví Mayol
VII (19-23)	Granollers	GC	PSC	Albert Camps Giró
VIII(23-27)	Montmeló	CM	PSC	Pere Rodríguez Rodríguez

Font: Elaboració pròpia a partir de les actes plenàries del Consorci (98-23)

5.3.1. Consell Plenari

El Consell Plenari és el màxim òrgan de deliberació i decisió del Consorci, integrat per tots els representants dels membres del Consorci. Cada municipi compta d'una única figura representant al Consell Plenari, excepte el CCVO, que en té quatre.

a) El criteri territorial en la ponderació del vot

El sistema d'adopció d'acords al Consell Plenari és a partir del vot ponderat dels municipis, que varia segons la grandària del municipi (Taula 28), a excepció de les entitats supramunicipals, que tenen un vot per cada representant. El fet que el vot sigui ponderat en funció dels habitants és un tema recurrent de debat en les entrevistes, sobretot entre els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants. D'una banda, aquesta mesura es justifica com a correctora de la representació, assegurant que els municipis de més de 50.000 habitants tinguin representació més proporcional a la seva grandària, però d'altra banda, els municipis petits consideren que el seu vot té una influència limitada en l'adopció d'acords, encara que estiguin sobrerrepresentats al Consell Plenari.

Hi ha altres consorcis, com el Consorci del Bages per a la Gestió de Residus, que compensa la representació de Manresa, una ciutat de més de 70.000 habitants, a partir d'establir 8 representants al Consell Plenari, també amb vot ponderat, i que representin proporcionalment els grups municipals de la ciutat. S'estableix que la presidència del Consorci l'assumeix l'alcalde o alcaldessa de Manresa.

Aquest consorci també té una morfologia similar al del Vallès Oriental, és a dir, també està compost per més de 30 municipis i un consell comarcal.

Taula 28. Distribució del vot segons població al Consell Plenari

Valor vot	Tipus municipis/ Entitats	Total població (2021)	% població	Total municipis	Total vots	% vot	Diferència representació
4	Més de 50.000 habitants	113.626	27,51	2	8	10,95	-16,56
3	Entre 20.000 i 50.000	20.351	4,92	1	3	4,10	-0,82
2	Entre 20.000 i 10.000	173.622	42,03	11	22	30,13	-11,90
2	Entre 5.000 i 10.000	78.232	18,94	10	20	27,39	8,45
1	Menys de 5.000	27.186	6,58	16	16	21,91	15,33
1	4 representants CC i 1 representant CBT*	-	-	2 entitats	4 (1)	5,47	

*d'ençà que el CBT és membre, encara no ha participat en cap votació del Consell Plenari

Font: Elaboració pròpia (Consorti, 2021)

b) El criteri de partit en la ponderació del vot

En el procés de presa de decisions dins del Consell Plenari, es busca la representació de tots els partits present a la comarca. Aquest és el motiu que citen diverses figures històriques en l'establiment de la representació de quatre membres del Consell Comarcal al Consell Plenari. És a dir, aquesta representació de quatre conselleres i consellers s'aprova amb la modificació dels Estatuts el 1999, al·legant que això ha de permetre la representació de tots els partits polítics, encara que no tinguin alcaldies a la comarca.

En referència a les dades recollides a través de les actes plenàries del Consorci, la representació dels quatre membres del Consell Comarcal es reparteix entre aquests partits: PSC, CiU/Junts, ICV/Comuns, ERC i partits independents (IND); sempre amb la presència d'un representant polític de CiU/Junts.

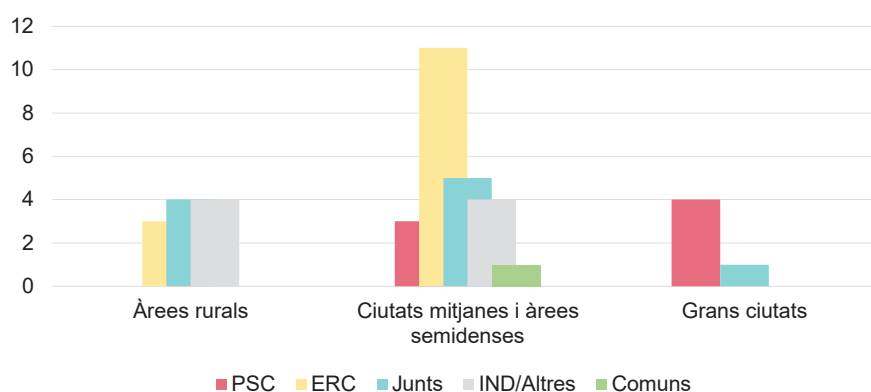
Taula 29. Partit dels representants polítics del Consell Comarcal al Consorci

1998	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2023
PSC	PSC	PSC	PSC	CiU	JUNTS	PSC
CiU	CiU	CiU	CiU	CiU	JUNTS	JUNTS
ICV	ICV	PSC	ICV	ERC	ERC	Comuns
IND	ERC	s.d.	ERC	ERC	ERC	ERC

Font: Elaboració pròpia a partir de les actes plenàries del Consorci (98-23)

Pel que fa als partits dels representants, al mandat del 2019-2023, ERC és el partit amb més alcaldies dins el Consorci, però les grans ciutats són predominantment governades per alcaldies del PSC (Gràfic 3). Només en el cas de Les Franqueses (2019-2023) l'alcaldia és de Junts en coalició amb el PSC.

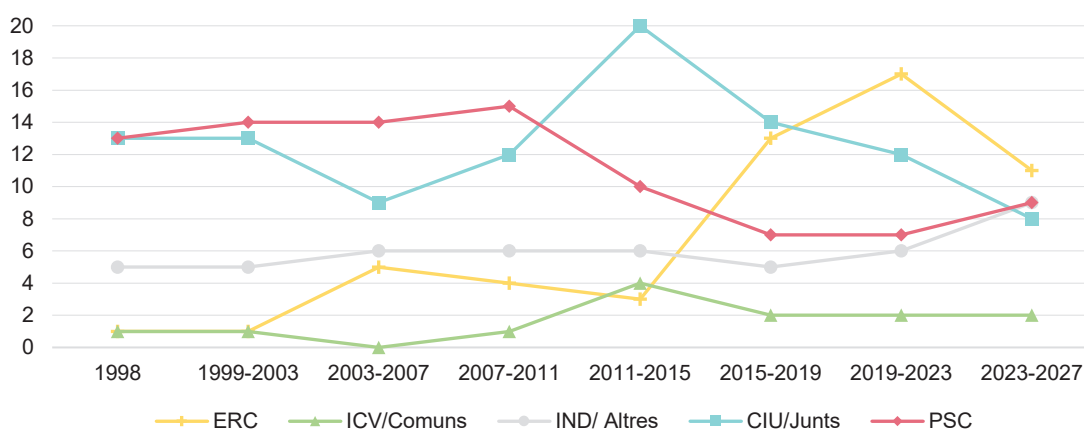
Gràfic 3. Distribució de les alcaldies segons partit polític (2019-2023)



Font: Elaboració pròpia (Consorti,2021)

Els partits polítics presents al Consorci no han variat gaire des de la seva constitució, si bé en els últims mandats ERC ha anat guanyant representació (Gràfic 4) sobretot a les ciutats mitjanes i àrees semidenses. És a dir, hi ha una divisió entre els partits que guanyen a les ciutats grans i els que guanyen a les àrees rurals del Vallès Oriental, que s'incrementa coincidint amb divisió sobre la qüestió nacional. Per exemple, en el cas de les grans ciutats del Vallès Oriental, des de la constitució del Consorci, només Les Franqueses ha estat governada per un altre partit, tota la resta han estat sempre governades pel PSC. Així doncs, les grans ciutats tenen una tradició de vot al partit socialista molt marcada, en comparació a les àrees rurals, on el partit més comú en el govern ha estat CiU. En canvi, a les ciutats mitjanes i àrees semidenses no es veu aquesta divisió de forma clara, i el pes està més repartit entre el PSC, CiU (i Junts) i ERC.

Gràfic 4. Partit dels representants al Consorci (1998-2023)



Font: Elaboració pròpia (Consorti,2021)

Tenint en compte aquestes divisions, entre zones rurals i zones urbanes, que molt sovint es tradueixen en diferent comportament electoral, el Consorci busca configurar dues vies de consens d'acord amb la grandària i als partits polítics de la comarca. Aquests factors són importants també tal com marca

la literatura sobre cooperació intermunicipal, atesa la facilitat o dificultat de cooperar segons el grau d'homogeneïtat dels municipis. En aquest sentit, la distribució al Consell Plenari sobrerrepresenta als partits que guanyen en ciutats mitjanes i àrees rurals (Taula 30).

Taula 30. Distribució de la representació política al Consell Plenari (2019-2023)

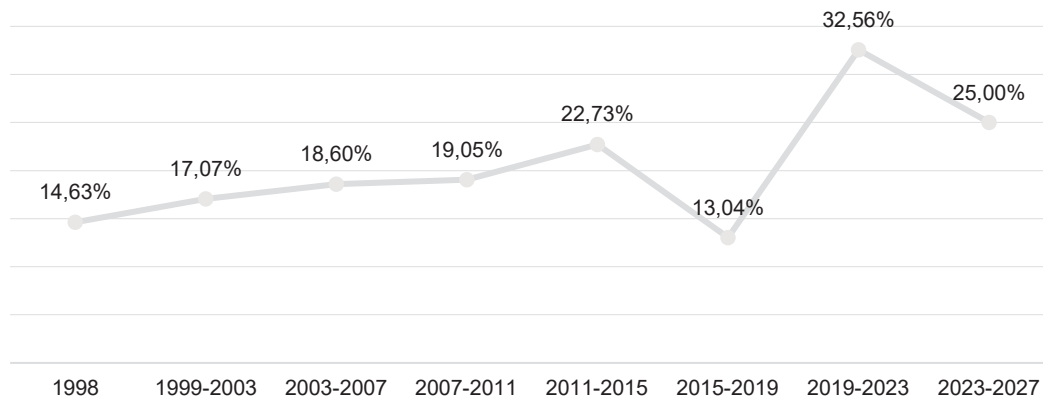
Partit polític	Població (2021)	%	Vots totals al CP	%	Diferència representació
PSC	187.135	45,31	19	26,03	-19,28
ERC	129.619	31,38	27	36,99	5,60
JxC	55.958	13,55	15	20,55	7,00
Comuns	16.804	4,07	3	4,11	0,04
Partit indepenendent	7.538	1,83	2	2,74	0,91
Partit indepenendent	6.383	1,55	2	2,74	1,19
Partit indepenendent	5.535	1,34	2	2,74	1,40
Partit indepenendent	2.632	0,64	1	1,37	0,73
Partit indepenendent	753	0,18	1	1,37	1,19
PDCat	660	0,16	1	1,37	1,21
Total	413.017	100	73	100	

Font: Elaboració pròpia (Consorti,2021)

Finalment, la representació de les dones augmenta durant els últims mandats, a excepció del mandat 2015-2019 (Gràfic 5). Tot i això, la representació de dones és menor que en altres òrgans deliberatius d'altres institucions de caràcter no local. En l'àmbit europeu, el 2019, només un 29% de les regidores dels ens locals són dones; en l'àmbit espanyol, puja a un 36% i en l'àmbit català, un 43,26%, segons dades de l'Institut Català de Ciències Polítiques (ICPS) i de *l'European Charter for Equality of Women and Men in Local Life*. Així doncs, el Consorci es troba per sota de la mitjana catalana.

Segons l'informe de l'Observatori de la Igualtat de Gènere, es donen dues condicions de segregació, una segregació horitzontal, però també una vertical, en tant hi ha menys dones amb càrrecs de responsabilitat, així com una proporció menor de dones a les regidories de medi ambient (segons les seves dades, un 36% al mandat del 2019). Aquestes dades són rellevants tenint en compte que hi ha estudis que indiquen que en el govern local, les dones representants mostren una actitud positiva vers mesures d'equitat en la prestació de servei, mentre que els homes representants estarien més a favor d'incrementar l'autonomia local (Karlsson, 2015:17).

Gràfic 5. Percentatge de dones en els mandats del Consorci



Font: Elaboració pròpia (Consorti,2021)

Pel que fa a la caracterització dels membres, actualment hi participen 11 alcaldes (Taula 31). El fet que els representants siguin els alcaldes és rellevant segons la literatura (Jacobsen & Kiland, 2017), ja que vol dir que és un tema prioritari per al municipi. Tal com es mostra en aquest fragment d'una entrevista:

(...)i el president planteja: o podem tancar el Consorci i amb una altra cosa buscar fórmules perquè segurament les dificultats legals també...perquè al final vam incórrer també amb una obligació de clausura de l'empresa pública. I hi ha hagut gent de tots els partits. Per això vam canviar la representació als alcaldes, els que eren regidors. Per tenir un rang institucional superior i ens vam comprometre a això, amb el nou president i vicepresident de revertir (la situació). E40 *polític/a*

Taula 31. Càrrec dels representants polítics al Consorci (2020-2023)

Càrrec	N	%
Regidoria de medi ambient	21	60
Alcaldia	11	30
Altres regidories	4	10
Total	36	100

Font: Elaboració pròpia (Questionari)

Respecte a l'antiguitat dels membres consorciats, la majoria no han format part del Consorci anteriorment (Taula 32). El coneixement del Consorci segons l'antiguitat dels membres s'ha vist més endavant reflectit en les entrevistes. De manera que el temps en el Consorci funciona com un recurs per adquirir informació de la institució.

Taula 32. Antiguitat al càrrec (representant municipal)

Nombre de mandats	N	%
Només el mandat actual	21	58,33
2 mandats	7	19,44
Més de 3 mandats	8	22,22
Total	36	100

Font: Elaboració pròpia (Questionari)

5.3.2. Comissió Executiva

La Comissió Executiva està formada per la presidència i un nombre no superior a 2/5 parts dels membres del Consell Plenari. La Comissió ha d'estar formada necessàriament per la representació de Granollers, Mollet, el Consell Comarcal, quatre municipis de més de 5.000 i un municipi de menys de 5.000. El sistema de presa de decisions també es fa mitjançant un sistema de vot ponderat, tot i que en aquest cas el Consell Comarcal té 4 vots (Taula 33.).

Taula 33. Composició de la Comissió Executiva (2022)

Ens	Partit	Valor de vot
Granollers (presidència)	PSC	4
Mollet del Vallès	PSC	4
Cardedeu	ERC	2
Montornès del Vallès	Comuns	2
Santa Maria de Palautordera (vicepresidència)	Junts	2
Bigues i Riells	ERC	2
Vilanova del Vallès	Independent	2
Martorelles	ERC	1
Gualba	Junts	1
Vilalba Sasserra	Junts	1
Consell Comarcal	PSC	4

Font: Elaboració pròpia (Consorti, 2021)

Pel que fa a la distribució de la representació, durant el setè mandat, el partit que s'ha vist menys representant ha estat ERC, a diferència del que passa al Consell Plenari. A la CE, la representació és diferent que al Consell Plenari, ja que hi ha municipis que han d'estar-hi sempre presents, amb més vot, i per tant això fa que augmenti la seva representació, que en el cas del Consell Plenari, estava infrarepresentada (Taula 34).

Taula 34. Distribució de la representació política a la Comissió Executiva

Partit	Municipis	Població (2021)	% població	Vots a la CE	% vot	Diferència representació
PSC	7	187.135	45,31	12	48	2,69
ERC	17	129.619	31,38	5	20	-11,38
JUNTS	9	55.958	13,55	4	16	2,45
IND	5	22.841	5,53	2	8	2,47
COMUNS	1	16.804	4,06	2	8	3,93
PDCAT	1	660	0,16	0	0	-0,16
Total	40	413.017	100	25	100	

Font: Elaboració pròpia (Consorti, 2021)

Així mateix, els municipis de menys de 5.000 habitants estan sobrerrepresentats a la Comissió Executiva, mentre que, per altra banda, els municipis d'entre 5.000 a 50.000 habitants estan infrarepresentats (Taula 35).

Taula 35. Distribució de la representació segons el criteri territorial a la Comissió Executiva

Grandària	Municipis	Població (2021)	% població	Vots a la CE	% vot	Diferència representació
Més de 50.000 hab.	2	113.626	27,5	8	32	4,5
Entre 50.000 i 5.000 hab.	13	272.205	65,9	10	40	-25,9
Menys de 5.000 hab.	25	27.186	6,5	3	12	4,5
(Consell Comarcal)	-	-	-	4	16	-
Total	40	413.017	100	25	100	

Font: Elaboració pròpia (Consorci, 2021)

5.4. Àrees de cooperació i serveis prestats

L'actuació del Consorci s'ha centrat en la creació d'infraestructura bàsica dels residus, com la xarxa de deixalleries comarcal, la Planta de Digestió Anaeròbica i de Compostatge, i la Planta de Transferència de la Resta. El Consorci també dona suport a les polítiques municipals de recollida selectiva, sent un dels reptes actuals ajudar els municipis a complir amb els objectius que les directives europees marquen per a l'any 2020, 2025 i 2030.

Aquestes competències es tradueixen en la prestació de diversos serveis als municipis consorciats. Segons la classificació de les ordenances fiscals del 2022, els serveis prestats són els següents: Servei de Deixalleries, Servei de Recollida Selectiva, Servei de Tractament de la Fracció Orgànica, Servei de Transferència de la Resta, Servei de Transferència dels Envasos, Servei de Valorització de la Resta, Servei de Venda de Compost, Servei de les Caracteritzacions, Serveis Generals (Quota per als Municipis Adherits) i Servei de Venda i Arrendament de Gots Reutilitzables.

Aquests serveis es presten a petició dels municipis. És a dir, a diferència d'altres consorcis, com pot ser el Consorci del Bages per a la Gestió de Residus, que per tal de ser membres estableix que s'ha de transferir la gestió dels serveis de tractament i recollida selectiva de certes fraccions (art 2.2. dels seus estatuts), en el cas del CGRVO, els municipis no estan obligats a contractar cap servei per tal de ser membres.

A grans trets, es poden resumir tres serveis principals: el servei de les deixalleries, el servei de recollida selectiva, i la gestió de les plantes, tant de tractament com de transferència.

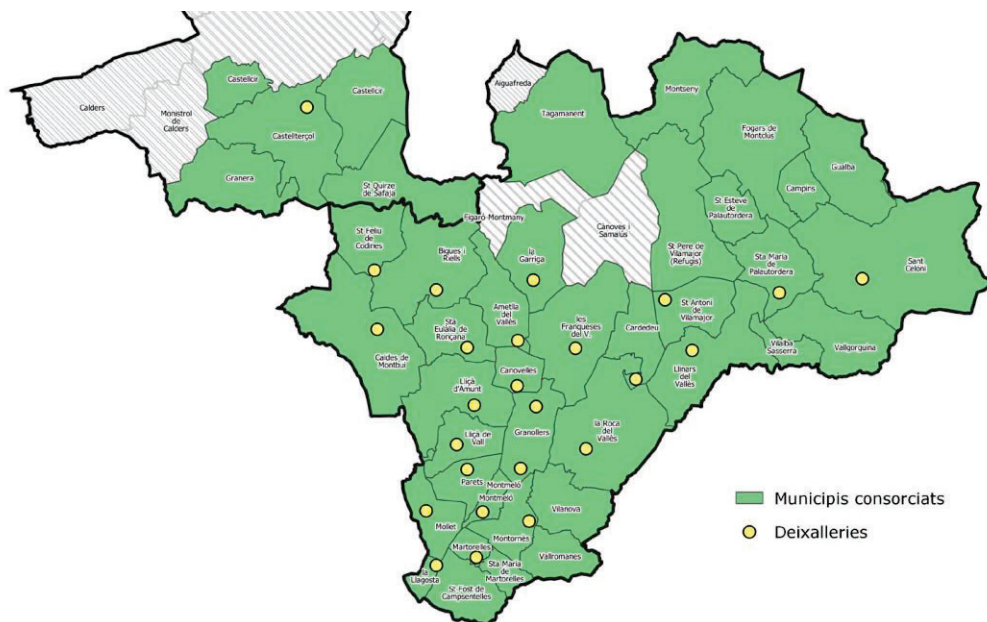
5.4.1. Xarxa de Deixalleries Comarcals

El servei de deixalleries el presta el Consorci mitjançant la seva empresa pública SAVO,SA. Hi ha 25 deixalleries fixes (Figura 4) donant servei als municipis consorciats, però també hi ha deixalleries mòbils, que en aquest cas es fixen segons conveni amb el municipi que les sol·licita.

Les deixalleries es van crear a través del Pla Comarcal aprovat el 1994 i, per tant, són una de les raons de l'aparició del Consorci. Es tracta d'un sistema de recollida de residus que no existeix fins aleshores per recollir residus especials com poden ser mobles, piles, oli, o material electrònic, entre d'altres.

(...) i allà ja ens deien molt bé que havíem de fer unes instal·lacions noves que en aquell moment en el país no hi eren, que eren les deixalleries. El pla contemplava que n'havíem de fer unes 25, que són les que tenim, i que havíem d'aconseguir una planta de tractament de la matèria orgànica i començar a construir una planta de transferència que també és el que tenim. *E38 Figura històrica*

Figura 4. Deixalleries del CGRVO



Font: Ordenances fiscals CGRVO (2022)

Només una deixalleria no forma part del Consorci, que és la Deixalleria Municipal de Palaudàries de Lliçà d'Amunt, tot i que aquest municipi té una altra deixalleria més petita que sí que forma part de la xarxa comarcal. Per tant, en el cas de les deixalleries, a diferència del servei de recollida selectiva, tots els municipis tenen contractat aquest servei. De manera que és fàcilment comparable veure quin pes suposa per a cada municipi el servei de deixalleria [vegeu Taula 39].

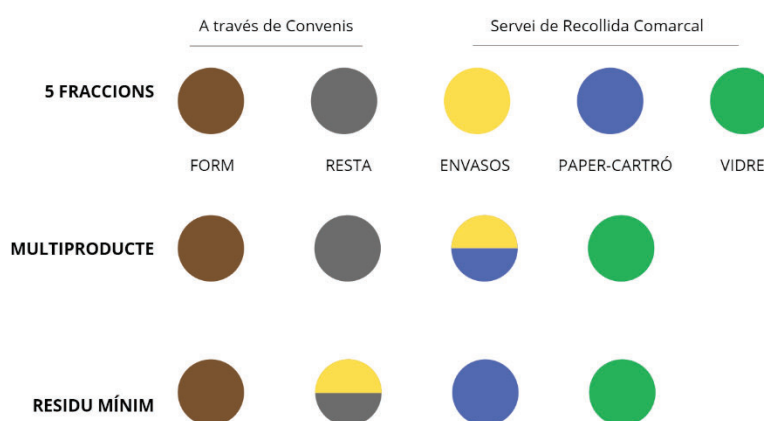
Actualment, s'obre un procés de repensar el model de deixalleria que té el Consorci, també tenint en compte la necessitat de finançament d'aquestes estructures:

El servei de deixalleries, la situació actual és que aquestes instal·lacions han quedat totalment obsoletes (...) s'han d'adequar una part, perquè no estan complint amb tota la normativa i reglaments que han anat sortint aquests darrers anys i s'han de posar al dia, ja sigui perquè s'han quedat petites, perquè la població ha anat creixent i caldrien noves instal·lacions, les instal·lacions actuals s'haurien de repensar cap a un nou model de deixalleries, no un model lineal sinó un model circular i, per tant, això vol dir que hem d'habilitar espais per reutilitzar (...) per tant, el bloc de servei de deixalleries al darrere hi ha d'haver un bloc, un pla, una estratègia planificada i això vol dir que necessites finançament. necessites diners. a part de gent, necessites diners. Llavores ara mateix el finançament que hi ha és molt limitat. L'ARC va traient finançament, però no n'hi ha prou per poder tirar endavant aquest pla, tampoc s'ha dissenyat el pla, com a tal, (...) no hi ha un pla de deu anys (...) perquè com tampoc sabem si tindrem finançament, doncs aquesta part queda com, no es pot treballar bé. Per tant, el servei de deixalleries no té els recursos materials suficients ni econòmicament tampoc està resolt. *E41tècnic/a Consorci/SAVO,SA*

5.4.2. Recollida Selectiva Comarcal

El sistema de recollida de residus municipals depèn de les fraccions establertes, del model de recollida i del tipus de contenidors. Pel que fa a les fraccions, actualment a Catalunya s'utilitzen tres sistemes de separació dels residus municipals (Figura 5) això és, el model de residu mínim, el model multiproducte, i el model 5 fraccions, que és el que aplica el Consorci, ja sigui a través de formalitzar Convenis amb els ajuntaments o en el cas d'envasos, paper i vidre, a través del servei de Recollida Selectiva Comarcal.

Figura 5. Sistemes de separació dels residus a Catalunya



Font: Elaboració pròpia

Pel que fa al model de recollida selectiva, hi ha principalment, dos sistemes generals. Hi ha el model àrea de vorera, és a dir, els contenidors es situen a la via pública, i poden ser oberts o tancats (quan l'usuari té un accés restringit). D'altra banda, hi ha el model de recollida porta a porta (PaP), en el qual la ciutadania diposita el residu davant de casa seva un dia i hora determinat perquè es reculli el residu.

En el cas del Consorci, que presta el servei a través de SAVO,SA, el sistema de recollida és el de les cinc fraccions - orgànica, envasos, vidre, paper-cartó i resta. I d'aquestes, les fraccions incloses en el servei comarcal del Consorci són els envasos, el vidre i el paper-cartó. Per altra banda, la forma de la recollida selectiva es basa en contenidors oberts, que durant el mandat del 2019-2023 s'han renovat perquè siguin contenidors de càrrega lateral, per disminuir el temps de càrrega i descàrrega.

Així doncs, el model per defecte del servei de Recollida Selectiva Comarcal (RSC) és el de contenidors oberts, que determina les característiques de la flota que té el Consorci. Per altra banda, el sistema és el de les cinc fraccions, que en aquest cas ve determinat per les característiques de les plantes de tractament que es construeixen. Això és, com que s'aplica el model cinc fraccions, les plantes que s'han creat són pensades per tractar els residus separatament en aquest model.

Pel que fa al model de recollida selectiva, durant el mandat del 2019-2023, més de la meitat els municipis consorciats apliquen contenidors oberts- en total 24, incloent-hi les 5 grans ciutats (Taula

36). Així i tot, cada cop més municipis apliquen altres sistemes de recollida com el PaP (total o parcial). L'any 2022, 15 municipis, pràcticament un 38%, apliquen aquest altre sistema de recollida, amb previsió que augmentin, ja que altres municipis han encarregat estudis, tant al Consorci, com a empreses privades i a la Diputació, per veure quin seria l'impacte de la implantació del PaP.

Taula 36. Tipus de recollida selectiva segons tipologia de municipi (2022)

Tipus de recollida	Ciutats grans		Ciutats mitjanes		Àrees rurals		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Contenidors oberts (totes les fraccions)	5	100	12	50,0	7	63,6	24	60,0
Porta a Porta (algunes o totes les fraccions)	0	0	11	45,8	4	36,3	15	37,5
Contenidors tancats (algunes fraccions)	0	0	1	4,1	0	0,0	1	2,5
Total	5	100	24	100	11	100	40	100

Font: Elaboració pròpia amb dades de SAVO,SA (2022) i els ajuntaments consorciats

En el cas de no estar al servei de Recollida Selectiva Comarcal, els serveis es contracten segons conveni; tal com li diuen els membres consorciats, són els “serveis a la carta”. Si el servei és específic, com és el cas de la recollida PaP, o la recollida de la fracció orgànica i resta, es fa segons conveni i té una altra despesa per a l'Ajuntament. També hi ha un conveni específic per als municipis del parc natural del Montseny (Taula 37).

Finalment, hi ha diversos casos de municipis que tenen el model de recollida PaP per les fraccions de resta i orgànica contractat a través d'un conveni amb el Consorci o una empresa privada. Mentre que la recollida de les altres fraccions (envasos, vidre, paper-cartó) la fan a través del servei comarcal i, per tant, amb contenidors oberts.

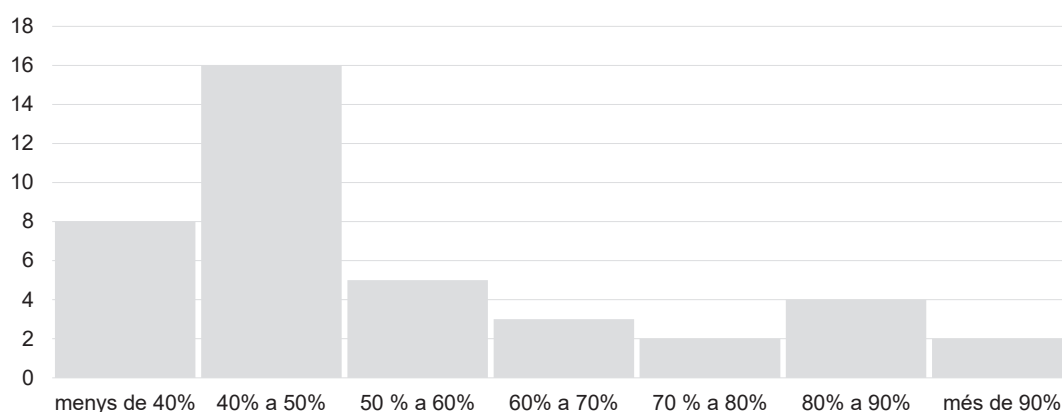
Taula 37. Forma de prestació del servei de RSC (envasos, vidre i paper) segons tipus de municipi (2022)

Forma de prestació	Ciutats grans		Ciutats mitjanes		Àrees rurals		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Servei comarcal	4	80	15	62,5	5	45,4	24	60
Conveni amb el Consorci	0	0	4	16,6	4	36,3	8	20
Empresa privada	1	20	4	16,6	1	9,1	6	15
Altres formes de gestió pública	0	0	1	4,1	1	9,1	2	5
Total	5	100	24	100	11	100	40	100

Font: Elaboració pròpia amb dades de SAVO,SA (2022) i els ajuntaments consorciats

Pel que fa a l'índex de recollida selectiva bruta (RSB), al Consorci hi ha una situació similar al context català. Hi ha municipis amb uns índexs molt alts, però la majoria es troba en l'interval del [40-50%) de recollida selectiva bruta, i per tant per sota del que marca la directiva europea d'arribar al 50% de recollida selectiva bruta el 2020 (Gràfic 6).

Gràfic 6. Distribució dels municipis segons l'índex de recollida selectiva bruta (2021)



Font: Agència de Residus de Catalunya, 2021

5.4.3. Planta de tractament de la FORM

La Planta de Digestió Anaeròbica i de Compostatge és la planta encarregada del tractament de la fracció orgànica a partir del procés de digestió anaeròbica, un procés biològic que es dona en absència d'oxigen.

El Consorci és propietari d'aquesta planta, tot i que d'acord amb el Pla Territorial Sectorial d'Infraestructures de Gestió de Residus Municipals de Catalunya (PINFRECAT20), els municipis de la comarca del Maresme també poden utilitzar el servei de tractament de la fracció orgànica dels residus municipals (FORM). Per contrapartida, la fracció resta és transferida, des de la Planta de Transferència, i eliminada a la planta de tractament del Consorci per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme, que es troba a Mataró.

Això és fruit d'un acord marc signat el 2006 entre l'Agència de Residus de Catalunya, el Consorci del Maresme i el CGRVO. Aquest acord estableix les condicions de col·laboració entre les dues comarques, tenint en compte les despeses que suposaria construir dues plantes de tractament per a cada comarca.

Per altra banda, actualment la planta està en obres per al tractament d'un volum més elevat de FORM així com la creació de dos circuits per al seu tractament, un per a FORM de qualitat (amb menys impropis), i un altre circuit per a FORM amb molts impropis. Aquest projecte d'ampliació també està relacionat amb la generació de gas biometà conjuntament amb els residus de l'estació depuradora del CBT.

5.5. Finançament

L'estructura bàsica de finançament del Consorci és a través de la prestació de serveis als ajuntaments (Taula 38), fixant un preu públic que cobreix les despeses del servei. Així mateix, hi ha alguns serveis

que poden tenir ingressos, com són el servei de les deixalleries, la recollida selectiva o el tractament de la fracció orgànica.²³

Taula 38. Estructura de finançament dels serveis del Consorci

Nom del servei	Servei prestat per	Forma de pagament	Preu per als ajuntaments adherits
Deixalleries	SAVO,SA	Aportació del Consorci (preu públic pagats pels Ajuntaments al Consorci)	En funció de rebuts. Servei comarcal.
Recollida Selectiva Comarcal	SAVO,SA	Aportació del Consorci (preu públic pagats pels Ajuntaments al Consorci)	En funció de rebuts. Servei comarcal.
Tractament de la Fracció Orgànica	CGRVO	Preu públic	Per tona (En funció del nivell d'impropis).
Transferència de la Resta	CGRVO	Preu públic	Per tona.
Transferència Envasos	CGRVO	Preu públic	Per tona.
Valorització de la Resta	C. per al Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme	Aportació del Consorci (preu públic pagats pels Ajuntaments al Consorci)	Per tona.
Altres serveis com caracteritzacions o venda de compost.	CGRVO	Preu públic o segons conveni entre l'Ajuntament i el Consorci.	Diferents preus.

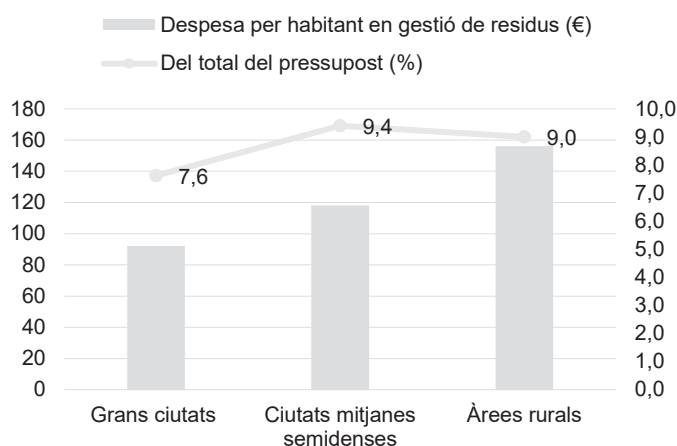
Font: Ordenances fiscals i memòries del Consorci (2022).

Així doncs, tant el servei comarcal de recollida selectiva, com el servei de deixalleries, es consideren serveis solidaris, en tant que han de beneficiar els municipis petits i dispersos, ja que és un preu públic fixat pel nombre de rebuts, independentment de les característiques del municipi, és a dir, “la tarifa aplicable és el resultat de dividir el cost total del servei pel nombre total de rebuts de la taxa d’escombraries dels municipis consorciats” (Ordenances Fiscals, 2022). Així mateix, si els ens locals volen contractar un servei de recollida específic, aquest es fixa a través d’un conveni amb el Consorci i el preu és diferent per a cada municipi.

Per altra banda, sense tenir en compte quins municipis tenen contractat el servei amb el Consorci, la despesa per habitant pels serveis de gestió de residus és major a les àrees rurals que en les altres tipologies. En canvi, el pes que representa la gestió de residus respecte del total del pressupost municipal és major en les ciutats mitjanes i àrees semidenses (Gràfic 7). Això és, són la tipologia de municipis que més recursos destina a la gestió de residus.

²³ Aquests ingressos són difícils de calcular en el cas d’alguns residus, ja que el preu que tenen al mercat pot variar significativament d’un any a l’altre, dificultant la previsió d’ingressos que poden venir de vendre el paper-cartó.

Gràfic 7. Pes econòmic de la gestió de residus segons tipologia de municipi (2021)



Font: Portal de Transparència, Generalitat de Catalunya (2021)

A més del preu dels serveis, els ajuntaments adherits paguen una quota d'adhesió per tal de mantenir els serveis generals de l'organització, és a dir, aquells que no estan directament vinculats en la prestació d'aquests serveis. S'estableix per tal d'imputar els costos estructurals i de funcionament del Consorci:

El senyor president diu que el tema de la quota a principi de mandat hi va haver un compromís de mandats anteriors, i ara no vol obrir el debat, ja que és un tema directament relacionat amb la creació del Consorci i els criteris que es van establir en el seu dia per fixar el repartiment dels costos. A l'hora d'imputar els costos estructurals i de funcionament es va decidir de mantenir la qüestió solidària i es va crear la quota. Ell porta molts anys al Consorci i es va crear una comissió amb tots els grups polítics per analitzar el sentit de la quota i no van trobar una altra manera de poder fer-ho.

El que va haver-hi és un compromís en aquest mandat, i s'ha mantingut, que la quota no pujaria i durant aquests pressupostos ha estat congelada en un context molt complex, ja que, com tots saben, gestionar els pressupostos municipals no ha estat fàcil en aquests 4 anys. S'ha aconseguit que la quota es mantingués congelada. (Extret de: Acta Consell Plenari 3/2023)

En aquest sentit, es pot calcular el volum que suposa aquesta quota per a cada municipi respecte del seu pressupost municipal i la població, així com el servei de deixalleria (Taula 39). Més concretament, es pot fer una comparació del que suposen aquestes partides per a cada ajuntament, ja que tots els municipis consorciats tenen contractat el servei de deixalleria i han de pagar la quota, a diferència del que passa amb el servei de recollida selectiva.

Taula 39. Volum respecte del pressupost i la població de la quota i el servei de deixalleria (2022)

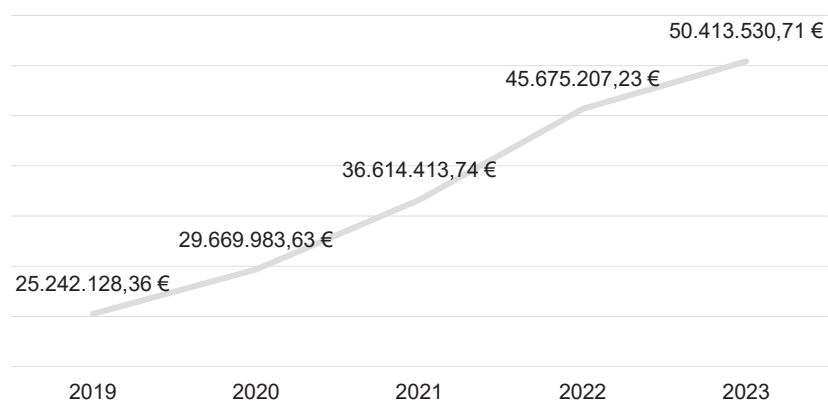
Municipi	Quota		Deixalleria		Total	
	Per hab. (€)	% del pressupost	Per hab. (€)	% del pressupost	Per hab.(€)	% del pressupost
Castellterçol	16,9	1,66	15,8	1,55	32,8	3,20
Sant Feliu de Codines	13,9	1,59	12,9	1,48	26,8	3,07
Sant Antoni de Vilamajor	13,0	1,26	12,1	1,17	25,1	2,43
La Llagosta	12,7	1,16	11,9	1,08	24,5	2,24
Canovelles	11,5	1,12	10,8	1,04	22,3	2,16
Vallgorguina	13,9	1,07	12,9	1,00	26,8	2,07
Santa Eulàlia de Ronçana	13,1	1,07	12,2	1,00	25,3	2,06
Les Franqueses del Vallès	10,7	0,97	11,4	1,04	22,1	2,01
Sant Esteve de Palautordera	12,2	1,03	11,4	0,96	23,5	2,00
Cardedeu	12,0	0,99	11,2	0,92	23,3	1,91
Sant Fost de Campsentelles	11,5	0,98	10,7	0,92	22,2	1,90
Castellcir	16,0	0,98	14,9	0,91	30,8	1,89
Vilalba Sasserra	12,3	0,95	11,5	0,89	23,8	1,84
Caldes de Montbui	12,0	0,94	11,2	0,88	23,1	1,82
Santa Maria de Palautordera	11,1	0,87	12,0	0,94	23,1	1,81
Llinars del Vallès	13,2	0,92	12,3	0,86	25,5	1,78
Vallromanes	13,3	0,85	14,2	0,91	27,6	1,76
La Garriga	10,9	0,84	11,7	0,90	22,6	1,74
Campins	15,4	0,90	14,4	0,84	29,8	1,73
Gualba	15,9	0,89	14,9	0,83	30,8	1,72
Sant Celoni	12,4	0,89	11,6	0,83	24,1	1,71
Lliçà d'Amunt	11,6	0,87	10,8	0,81	22,5	1,67
L'Ametlla del Vallès	12,7	0,86	11,9	0,81	24,6	1,67
Montseny	22,8	0,86	21,3	0,80	44,1	1,66
Mollet del Vallès	9,6	0,74	12,0	0,92	21,6	1,65
Sant Quirze de Safaja	20,0	0,85	18,7	0,79	38,7	1,64
Bigues i Riells	12,0	0,83	11,2	0,77	23,1	1,60
Tagamanent	16,5	0,82	15,4	0,77	32,0	1,59
Fogars de Montclús	16,2	0,80	15,1	0,75	31,3	1,55
Montornès del Vallès	12,2	0,79	11,4	0,74	23,5	1,53
Granollers	10,6	0,71	11,9	0,79	22,5	1,49
La Roca del Vallès	10,3	0,72	11,0	0,77	21,3	1,49
Granera	38,8	0,77	35,4	0,70	74,2	1,47
Sant Pere de Vilamajor	6,5	0,51	12,2	0,94	18,7	1,45
Parets del Vallès	11,6	0,74	10,8	0,69	22,3	1,42
Santa Maria de Martorelles	12,0	0,67	11,2	0,62	23,3	1,29
Martorelles	12,7	0,63	11,9	0,59	24,6	1,22
Montmeló	10,9	0,59	11,7	0,63	22,7	1,22
Lliçà de Vall	10,7	0,57	10,0	0,53	20,8	1,11
Vilanova del Vallès	11,9	0,34	11,1	0,31	23,0	0,65

Font: CGRVO i SAVO,SA

Així mateix, el Consorci també es pot finançar a través de multes i sancions, a part de les subvencions que poden venir des de l'Agència de Residus de Catalunya i de la Unió Europea, així com préstecs i ingressos de dret privat.

Finalment, pel que fa al pressupost del Consorci, en part a causa de les obres d'ampliació de la planta, aquest ha augmentat de 25 M€ el 2019 a 50 M€ el 2023 (Gràfic 8). Cal dir que l'ampliació de la planta ha estat sostinguda també per finançament extern: l'ARC ha invertit amb 38 M€ (obtinguts pel cànon dels residus) per a la millora de la planta de tractament i la UE n'ha invertit 2,5 M€ (Acta Consell Plenari 1/2020).

Gràfic 8. Evolució del pressupost del Consorci des del 2019



Font: Elaboració pròpia amb dades del CGRVO

Capítol 6. Fotografia del CGRVO segons la divisió tècnica-política

En aquest capítol es presenten les dades recollides a través del qüestionari dirigit al cos de representants polítics i al cos tècnic dels municipis consorciats (vegeu Annex 1. Qüestionaris). En aquest estudi, el qüestionari utilitzat per a la recollida de dades es confecciona partint de la literatura sobre cooperació intermunicipal i les diverses definicions de legitimitat institucional (vegeu 4.2.2).

L'objectiu d'aquesta anàlisi inicial de les dades és presentar-les com a complement a la descripció formal del Consorci en atenció a la divisió tècnica-política, deixant de banda la divisió per tipologies de municipi (grans ciutats, ciutats mitjanes/àrees semidenses i àrees rurals). Així mateix, les dades no s'han desagregat creuant el tipus de municipi segons el cos tècnic i el cos polític a causa de l'univers reduït amb el qual es treballa. Per la mateixa raó, tampoc s'han aplicat altres tractaments estadístics. Aquesta visió inicial serveix de base per a les anàlisis posteriors, si bé s'han incorporat algunes cites rellevants de les entrevistes per tal de clarificar algunes dades del qüestionari.

Pel que fa a l'estructura del capítol, l'anàlisi de les dades es divideix en quatre apartats principals. En primer lloc, s'exploren les motivacions dels municipis que impulsen a participar en un organisme cooperatiu, entenent que aquestes condicionen la forma de cooperar. En segon lloc, s'analitzen les dificultats principals que afronta la institució en relació amb els actors implicats, als recursos disponibles i al context en què opera. En tercer lloc, es tracten les dades referents a la percepció del Consorci com una institució transparent i a la facilitat d'accés a la informació de l'entitat, sobretot tenint en compte les diferències en la comunicació amb l'ens de cooperació del cos tècnic i del cos polític. Finalment, s'examina el grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat institucional que, com a concepte central de la tesi, es desglossa en tres punts: la legitimitat pragmàtica, relacional i normativa.

6.1. Les motivacions per cooperar en la gestió de residus

Les motivacions per a cooperar permeten conèixer una part de les prioritats, valors o expectatives que els municipis tenen vers el Consorci. Per exemple, el fet que els ajuntaments hagin de gestionar un problema intensiu en capital pot portar al fet que considerin que poden estalviar recursos a través de la cooperació per aprofitar economies d'escala. També si hi ha històries de cooperacions prèvies, o inclús les possibilitats tenir accés a subvencions d'altres organismes com la UE, poden ser factors que motivin els municipis a cooperar.

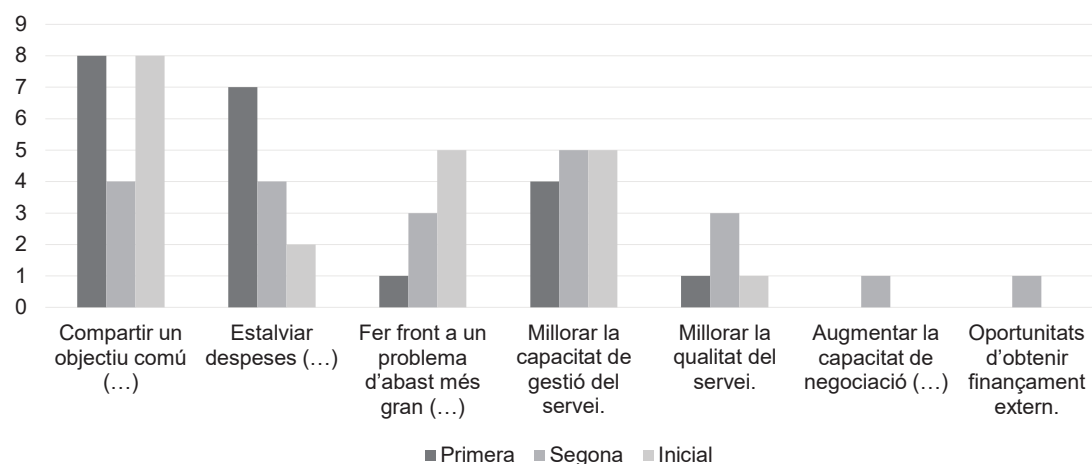
En general, s'estudien les institucions de cooperació tenint en compte que sorgeixen per motius instrumentals. Tanmateix, hi ha d'haver un compromís amb els objectius de l'ens per tal que els municipis estiguin disposats a confiar en l'entitat de cooperació (Silva et al.2018). Així, tant el cos tècnic com el cos polític coincideixen a assenyalar que la principal raó per cooperar és l'existència d'un objectiu comú de prestació del servei a través de les administracions públiques (Gràfic 9, Gràfic 10). Per a alguns autors, el capital social és un precursor de la cooperació en el govern local. És a dir, les relacions entre els diferents representants són un element central en l'èxit de la cooperació intermunicipal (Dollery et al.,2020:276). Així mateix, s'ha de tenir en compte que el marc regional institucional que es crea a partir del Consorci determina qui es pot involucrar en el procés d'elaboració de polítiques públiques (Lintz, 2016). Per això, no sorprèn que el motiu més triat sigui el de compartir objectius de prestar un servei a partir de l'administració pública, ja que és el mite fundacional que fa que la institució perduri i un dels més assenyalats en la literatura de cooperació intermunicipal.

No obstant això, en el cas del cos tècnic, l'estalvi també és una motivació gairebé igual de rellevant que compartir un objectiu de gestió dels residus. És a dir, predomina una visió més pragmàtica. Les motivacions dels municipis influeixen directament en com perceben i interactuen amb el Consorci i condicionen la legitimitat institucional. El fet d'assenyalar l'estalvi com a primera motivació pot equivaldre a veure el Consorci com una eina per optimitzar recursos i reduir despeses. En aquest sentit, la col·laboració es justifica en tant que el Consorci és més eficient en la recollida i tractament de recursos. Per tant, el cos tècnic, prioritzant l'estalvi, pot avaluar el Consorci segons els beneficis econòmics que ofereix, sense que hi hagi altres lligams amb la institució.

També és rellevant veure com la motivació inicial és similar a la motivació actual (la primera motivació) per als representants dels municipis. És a dir, els representants no consideren que el Consorci es constituís principalment per l'estalvi econòmic i tampoc consideren que actualment sigui aquesta la principal motivació. En canvi, en el cos tècnic, aquesta diferència sí que es dona. És a dir, no creuen que la motivació inicial fos l'estalvi, però sí que creuen que és una motivació principal en l'actualitat.

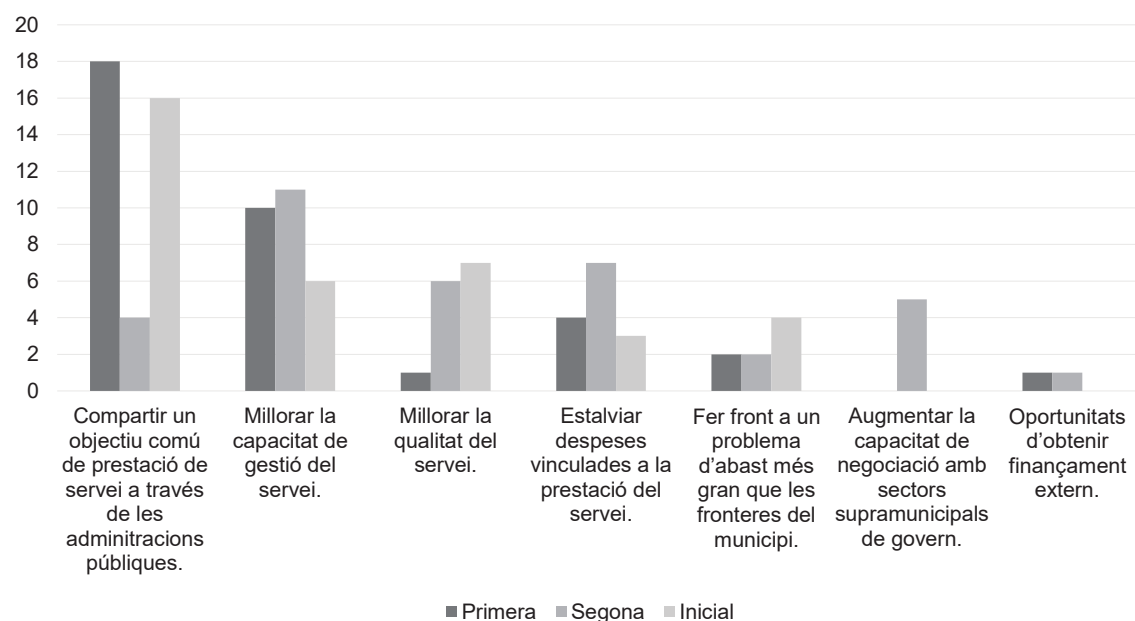
Aquests últims anys la percepció que tenim, tant des de la part tècnica com la part política, és que aportem al Consorci més del que rebem. (...) Jo penso que per a un municipi com (...), si t'haig de ser sincer, no penso que suposi un estalvi. Al contrari, crec que és una decisió política que en el seu moment es va prendre, i que és un tema de solidaritat entre municipis del Vallès Oriental, i penso que el projecte pot ser xulo i puc creure en ell, però penso que se li hauria de donar un enfocament sobretot als municipis petits, entendre que sí que és cert que hi ha d'haver solidaritat, però que ha d'arribar fins a un cert punt. Jo penso que això és maco, el projecte quan va néixer, però penso que els últims anys hauríem de fer una reflexió, de donar-li una volta a un altre cop al projecte. E68 *tècnic/a municipal*

Gràfic 9. Motivacions del cos tècnic a participar en el Consorci



Font: Elaboració pròpia (qüestionari)

Gràfic 10. Motivacions dels representants a participar en el Consorci



Font: Elaboració pròpia (qüestionari)

6.2 Reptes i dificultats del Consorci

Les dificultats del Consorci permet entendre com perceben el cos polític i tècnic les dinàmiques internes de la institució. El fet rellevant és veure que aquestes respostes tenen un patró diferent segons el rol dels actors.

Pel que fa a les dificultats relacionades amb els actors que participen de la cooperació, els representants assenyalen la falta de comunicació entre els diferents nivells administratius i la desconfiança dels municipis vers el Consorci. En canvi, el cos tècnic assenyalava la dificultat per arribar a acords (8), tot i que molt seguit de la falta de comunicació (7) (Taula 40).

Taula 40. Dificultats del Consorci en relació amb els actors participants

Actors	Cos tècnic		Cos polític		Total	
		%		%		%
Falta de comunicació entre els diferents nivells administratius (aj., CC, diputacions i altres consorcis).	7	33,3	15	41,7	22	38,6
Desconfiança dels municipis vers la capacitat del Consorci de gestionar els residus de la comarca.	6	28,6	14	38,9	20	35,1
Dificultat per a arribar a acords entre els municipis.	8	38,1	7	19,4	15	26,3
Total	21	100,0	36	100,0	57	100,0

Font: Elaboració pròpia (qüestionari)

En aquest sentit, la majoria dels membres consorciats considera que es tendeix a la col·laboració en el context del Consorci, és a dir, que els municipis no tendeixen a competir entre ells (Taula 41).

Taula 41. Tendència de la cooperació (cos polític)

	Total	%
Tendeixen principalment a la col·laboració	27	75
Tendeixen principalment a la competició	9	25
Total	36	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Pel que fa als recursos de la institució, s'observen discrepàncies entre els dos grups en assenyalat quina és la dificultat més freqüent. En el cas de les i els representants, el punt més marcat és el finançament insuficient de la institució, mentre que entre el cos tècnic, és la distribució desigual dels recursos (Taula 42). Així, per al cos tècnic, el finançament insuficient és la dificultat menys escollida, en contrast amb el cos polític. Aquesta discrepància suggereix que els tècnics estan més preocupats per l'eficiència i l'equitat en l'ús dels recursos existents, mentre que els representants polítics se centren més en la necessitat d'augmentar els recursos disponibles.

Tot i això, la preocupació per una distribució justa dels recursos, posteriorment i amb l'anàlisi de les entrevistes, incideix de manera similar en els dos grups. És a dir, tots dos grups coincideixen en la dificultat que té el Consorci de donar resposta a les situacions i demandes de municipis molt diferents.

Taula 42. Dificultats en relació amb els recursos de la institució

Recursos	Cos tècnic		Cos polític		Total	
		%		%		%
Distribució desigual dels recursos de la institució entre municipis.	10	47,6	14	38,9	24	42,1
<u>Finançament insuficient de la institució.</u>	<u>2</u>	<u>9,5</u>	<u>15</u>	<u>41,7</u>	17	29,8
Infraestructura del Consorci insuficient.	4	19,0	6	16,7	10	17,5
Tecnologia disponible sobrepassada.	5	23,8	1	2,8	6	10,5
Total	21	100,0	36	100,0	57	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Les dificultats en relació amb el context d'actuació del Consorci tampoc són coincidents entre el cos tècnic i el cos polític, tot i que en tots dos casos la dificultat menys marcada és l'opció de la ciutadania contrària a aplicar nous models de recollida de residus (Taula 43).

Taula 43. Dificultats en relació amb el context d'actuació del Consorci

Context	Cos tècnic		Cos polític		Total	
		%		%		%
Característiques geogràfiques i demogràfiques complexes de la comarca.	8	38,1	16	44,4	24	42,1
Instruments econòmics, normatius i comunicatius insuficients per tal de complir amb les directives UE	9	42,9	13	36,1	22	38,6
Ciutadania contrària a l'aplicació de nous models de gestió de residus.	4	19,0	7	19,4	11	19,3
Total	21	100,0	36	100,0	57	100,0

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Finalment, si aquestes dades del qüestionari es comparen amb les dades de les entrevistes, es pot observar una distribució més similar de les dificultats del Consorci. En tots dos grups (polític i tècnic) es pregunta sobre quines són les dificultats a les quals ha de fer front el Consorci actualment. A partir d'aquesta pregunta es codifiquen les respostes per tal de poder comparar-les amb les dades del qüestionari (Taula 44).

El que es conclou és que hi ha un perfil similar del cos polític i el cos tècnic, en què les majors dificultats es veuen en les diferències dels municipis i el procés de negociació i presa de decisions a l'hora de confeccionar polítiques públiques i la distribució dels beneficis entre aquests municipis. Pel que fa a les diferències entre els dos grups, destaca la percepció del cos polític de considerar que el servei de gestió de residus és molt car. En canvi, el cos tècnic no dona tant de pes al sistema de finançament de la institució (Taula 44). Una interpretació d'aquest fet és que el cos tècnic, al tenir accés a més coneixement sobre el preu del servei a través de la interacció amb altres figures tècniques d'altres institucions, pot disposar de més paràmetres a l'hora de comparar el preu dels serveis de gestió de residus.

Taula 44. Codis de les entrevistes al cos tècnic i cos polític (grup del codi: dificultats)

	cos tec.	%	cos pol.	%	Total	%
Diferències municipis (diferents tipologies de municipis)	7	25,92	11	29,72	18	28,12
Finançament (servei molt car)	4	14,81	10	27,02	14	21,87
Negociació (definir prioritats i política pública)	6	22,22	8	21,62	14	21,87
Ineficiència	5	18,51	6	16,21	11	17,18
Pèrdua de confiança	2	7,40	2	5,40	4	6,25
Comunicació	3	11,11	0	0,00	3	4,68
Total*	27	100	37	100	64	100

*Algunes entrevistes s'han codificat més d'un cop pel que fa al grup de codi de dificultats

Font: Elaboració pròpia a partir de la codificació de les entrevistes

A mode il·lustratiu, les cites de les entrevistes amb diverses tècniques i tècnics de medi ambient que venen a continuació mostren algunes de les seves percepcions sobre la situació del Consorci. Sovint es mencionen les dinàmiques polítiques del passat com a factor que dificulta una gestió eficient. També es fa referència al fet que ajuntaments de diferent població tenen un pes desigual (pel vot ponderat) a l'hora de prendre decisions al Consell Plenari, la qual cosa influeix en la dinàmica política de l'òrgan, fet molt remarcat també per diversos representants. A diferència del cos polític, però, el cos tècnic menciona més sovint la comunicació entre tècnics del Consorci i dels ajuntaments com un aspecte que necessita millorar.

Clar, ja ho sé que el Consorci som tots i que tot solidàriament hem de cobrir les despeses del Consorci, però hi ha d'haver algun mecanisme de control i de gestió de l'eficiència del Consorci, perquè si no, al final, acaba sent ineficient i el que acabarà passant és que els municipis acabaran dient “mira, a tomar pel sac el Consorci, me'n vaig a l'empresa privada un altre cop”. Per tant, aquest és el gran repte de dir, totalment d'acord que el Consorci siguem tots, que el Consorci ens permeti gestionar d'una manera més eficient això, però en el moment que no es gestiona adequadament i hi ha aquests problemes, s'ha de fote una sacsejada interna i començar a espavilar el personal, perquè si no, això acabarà sent un cementiri d'elefants, com ja havia sigut històricament. E27 *tècnic/a municipal*

Les dificultats, jo crec que tenen molt a veure amb la grandària, perquè al Consorci participen ajuntaments de diferents mides o de diferents poblacions (...). Tenint en compte que després hi ha municipis que tenen 5.000 habitants i ajuntaments o municipis que en tenen 50. La dificultat és una mica adequar el pes de cada municipi en funció dels seus habitants, però també potser amb altres paràmetres, no només a nivell de població. Crec que la dificultat és fer-nos entendre o fer-nos partícips amb un pes propi independentment del nombre d'habitants(...). Les decisions que es prenguin, que no tinguin a veure només amb el nombre d'habitants. Sí que és una dada, un paràmetre molt important, però s'haurien de tenir en compte altres paràmetres que no només són el nombre d'habitants. E32 *tècnic/a municipal*

Les dificultats són que a vegades hi ha poca interacció entre els tècnics dels ajuntaments i el Consorci. I després, que cada Ajuntament té les seves prioritats i particularitats, que quan tu gestiones al nivell de Consorci no tens les diferents particularitats. (...) Bàsicament, amb tot el que és el servei de la recollida mancomunada selectiva cal donar-li una volta, perquè està convivint un servei que segurament no és el mateix que necessita cada un dels municipis, però a la vegada l'estem intentant fer universal i potser és un model obsolet. E63 *tècnic/a municipal*

6.3. Accés a la informació i comunicació

La comunicació entre els membres consorciats i l'accés a la informació sobre el funcionament de l'organisme són aspectes fonamentals en la cooperació intermunicipal, ja que aquestes entitats, com que no tenen representació directa, requereixen mecanismes de rendiment de comptes i transparència que legitimin la seva actuació. Segons la literatura sobre legitimitat, el concepte de “throughput legitimacy” (Schmidt, 2020), implica, entre altres factors, mesurar el grau de transparència i control cívic de les institucions de cooperació, en absència de mecanismes democràtics per al rendiment de comptes (Gendźwill & Lackowska, 2018).

En aquesta tesi, aquest concepte s'ha mesurat a partir de la legitimitat relacional de procés (vegeu capítol 4). La idea central és que un dels resultats de la legitimació del Consorci és la confiança en l'organisme de cooperació, que sovint va acompanyat de com és de freqüent el contacte i el traspàs d'informació entre els membres cooperants.

Segons la literatura sobre confiança institucional, la interdependència que es crea a través de la cooperació entre els municipis “porta a confiar en els recursos (informació, dades, coneixement, experiència) d'altres entitats locals per prestar el servei amb eficàcia” (Oomsels et al., 2019:5). Així mateix, inclús en situacions de manca de confiança en la institució, compartir informació pot ajudar a evitar conflictes i tensions entre els membres (Silva & Pano Puey, 2018). Per tant, el fet de no compartir informació pot indicar una manca de confiança entre els membres cooperants no només pel fet de no legitimar la institució, sinó també per crear un clima de tensió en la distribució dels recursos de la institució.

En el cas del Consorci, la comunicació i el contacte dels representants amb el Consorci depèn en gran manera de la seva participació en la Comissió Executiva (CE). És a dir, els membres de la CE mantenen un contacte més continuat amb el Consorci, ja que es reuneixen almenys una vegada al mes. La interacció també és freqüent entre el cos tècnic del Consorci i el cos tècnic dels Ajuntaments, comparat amb el cos polític, en què la freqüència de contacte és més esporàdica (Taula 45). Això concorda amb les entrevistes, en les quals el cos tècnic explica com el contacte amb el Consorci és molt freqüent, sobretot amb SAVO,SA, com a empresa pública encarregada dels serveis de recollida selectiva i deixalleries. Aquests serveis requereixen un control constant i, per tant, si el municipi té contractat el servei amb el Consorci, el contacte entre els tècnics de les dues institucions és freqüent.

Taula 45. Freqüència de contacte amb el Consorci

	Cos polític	%	Cos tècnic	%	Total	%
Més d'un cop a la setmana	3	8,33	4	19,05	7	12,28
Almenys un cop a la setmana	2	5,56	7	33,33	9	15,79
Almenys un cop al mes	14	38,89	8	38,10	22	38,60
Menys d'un cop al mes	17	47,22	2	9,52	19	33,33
Total	36	100	21	100	57	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

En aquest sentit, la participació també es veu afectada per la distància vers la seu del Consorci. Sovint les àrees rurals són les més petites en població i les més distants, fet que dificulta la seva participació, no només per la distància sinó també pel funcionament mateix del consistori. Per il·lustrar aquest punt és rellevant citar aquesta entrevista:

(...) això és una cosa que ja més m'afecta a mi, és que els plenis i les reunions es fan en horari laboral quan la majoria dels regidors de pobles petits no tenen capacitat d'accedir-hi. A mi, que em posin els consells els dilluns a les 4 de la tarda, em va fatal. I com jo, amb els regidors petits, de pobles petits, amb la qual cosa, d'alguna forma, llavors, els plenis acaben assistint-hi (...) els que tenen dedicació completa a municipis grans o que s'ho poden permetre. La governança, per mi, no està adaptada a tota la realitat de la comarca. *E58 polític/a*

El canal de contacte amb el Consorci varia segons el tipus de municipi i el rol de la persona (Taula 46). Les grans ciutats són les que tenen més contacte amb la CE, ja que els municipis de més de 20.000 habitants han de formar part de la CE. En canvi, els municipis rurals tenen contacte més amb els tècnics, fet que pot indicar com el regidor o regidora del municipi sovint exerceix funcions tècniques. En els municipis semidensos o ciutats mitjanes, el contacte està més repartit entre la CE i el cos tècnic del Consorci. Pel que fa al cos tècnic dels municipis consorciats, la comunicació es dona estrictament amb el cos tècnic del Consorci.

Taula 46. Personal de contacte amb el Consorci

	CG	CM	AR	Cos pol.	%	Cos tèc.	%
Cos tècnic del Consorci	1	11	6	18	50,00	21	100
Membres de la Comissió Executiva	3	10	0	13	36,11	0	0
Vocals dels municipis al Consell Plenari	0	2	1	3	8,33	0	0
Gerent	0	1	0	1	2,77	0	0
Cap	0	0	1	1	2,77	0	0
Total	4	24	8	36	100	21	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

En cas d'incidència en la prestació del servei, el contacte és més tècnic, ja sigui amb el personal tècnic del mateix Ajuntament o del Consorci i la seva empresa SAVO,SA (Taula 47).

Taula 47. Personal de contacte en cas d'incidència

	Cos pol.	%	Cos tèc.	%	Total	%
Tècnic/a de SAVO,SA	11	30,55	17	80,95	28	49,12
Tècnic/a del Consorci	10	27,77	3	14,29	13	22,81
Tècnic/a del mateix Ajuntament	11	30,55	1	4,76	12	21,05
Representant polític del mateix Ajuntament	3	8,33	0	0,00	3	5,26
Membre de la Comissió Executiva	1	2,77	0	0,00	1	1,75
Total	36	100	21	100	57	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Finalment, pel que fa a la percepció de la transparència del Consorci, el cos tècnic té una visió més crítica de l'accés a la informació de l'entitat de cooperació (Taula 48). Això es reflecteix clarament en les entrevistes, on diverses tècniques i tècnics expressen que, com que no assisteixen als Consells Plenaris i altres comissions, a vegades no reben informació important sobre el servei de gestió de residus. També hi ha desavinences respecte al disseny de la política pública de recollida dels residus i tractament, queixant-se sobre el fet que no es consulta la seva opinió o que no es discuteix entre totes i tots els tècnics de la comarca quin serà el model de recollida i tractament.

Taula 48. Accés a la informació sobre el funcionament del Consorci

	Cos polític	%	Cos tècnic	%	Total	%
Fàcilment accessible	25	69,44	9	42,86	34	59,65
Difícilment accessible	11	30,55	12	57,14	23	40,35
Total	36	100	21	100	57	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

El contacte del cos tècnic amb el Consorci és exclusivament tècnic, de manera que, en absència de comunicació amb el representant municipal, no tenen accés als processos de presa de decisions de l'ens de cooperació. També hi ha una demanda pel que fa a l'accés a les dades, que necessiten per tal de rendir comptes de cara a la ciutadania, sobretot amb l'aplicació de models de recollida més individualitzats, com el Porta a Porta i l'establiment del Pagament per Generació. Alhora, això també afecta la percepció del Consorci com una institució eficient i eficaç. Aquests poden ser un dels motius que podrien explicar per què el cos tècnic considera que la informació del Consorci és difícilment accessible (un 57%). Aquestes dades s'entenen millor amb les cites a diverses tècniques i tècnics de medi ambient dels municipis consorciats:

A vegades [dificultats] comunicatives, perquè el representant del Consorci és el polític. Tot i que en el nostre cas tenim una bona comunicació tècnica i política, hi ha moltes coses que ens queden al sarró. Si el polític no participa en algunes reunions o trobades, hi ha informació que no ens arriba de bé. I tot i l'esforç comunicatiu que a vegades fa el Consorci, hi ha coses que queden penjades. Sense anar més lluny, aquest any, a l'aprovació dels preus públics, quan comencem a fer la confecció dels pressupostos, ens falten saber quina estimació de preus públics hi ha. Llavors se'ns va passar una estimació de preus públics, però jo ara m'he adonat en l'aprovació definitiva dels preus públics que hi ha hagut unes variacions perquè es devien treballar a la reunió política i jo no les havia sabut. Perquè segurament el regidor (...) no va anar a la reunió, però hi ha cosetes a nivell de comunicació que ho fan feixuc. *E28 Tècnic/a municipal*

No ens han deixat triar [el model de la planta de tractament]. Sí que hi ha meses tècniques, però jo vaig estar a una mesa tècnica que lo que ens demanaven és del compost que surt de la planta que a veure si trobem solucions perquè surti, perquè se'ls hi queda allà i no surt, i se'ls hi acumula. Bueno vale, si fas un compost de mala qualitat, pues clar, la gent d'agricultura ecològica no te'l voldrà (...). (...)clar si no ens reuneixen, no podem [compartir visions amb altres tècnics]. I la majoria de tècnics si ens reunissin hi aniríem, eh? I ho parlariem. E26 *Tècnic/a municipal*

Som els que podem explicar-los als polítics ABC o D i convèncer-los d'ABC o D. Llavors és important que ens cuidem, que ens veiem, i també el sentiment de grup. No cada tècnic va a la seva, sinó que ostres, vinga va ajuntem-nos i intentem trobar una solució a això no? I no sé... entre 10 sempre surt alguna cosa que entre 2 no sortiria. E26 *Tècnic/a municipal*

Jo almenys no m'acabo de trobar còmode amb la comunicació. Molts cops es fa una comunicació, que s'ha de fer, més burocràtica per entendre'ns: presentar instància, demanar preus...molt generalistes que serveixen per a tots els membres consorciats,...). I com que és aquest tipus de comunicació tan en massa i tan impersonal, a vegades hi ha coses que no s'entenen. I hi ha temes que se'ns encallen, que a vegades són tonteries i se'ns encallen, per aquesta comunicació poc precisa, o poc personalitzada. I un exemple, (...),un conveni, que en diem un conveni ad hoc, (...). I aquest conveni ad hoc, quan te'l llegeixes, allà hi és tot, (...), és un conveni que serveix per a tots els municipis. Això quan arriba aquí, i si t'arriba de bones a primeres i ningú t'ho explica, dius que aquest conveni no l'aprovo, perquè no va per mi. Quan ja entens que no, que aquest conveni, encara que digui allò per tu, i perquè es pot interpretar per una frase en concret, només et serveix per això i per això, doncs ja és una altra cosa, ja ho entens. Però quan ajuntes aquest conveni i se'l llegeix algú altre, o va al Ple, o va a la Comissió del govern, tornen a darrere, perquè ningú ho ha explicat, encara que es llencin, tornen a triar-ho. I una cosa que és una tonteria, s'allarga temps i s'encalla. A vegades, poder despatxar i entendre aquestes coses, soluciona molt més la feina del dia a dia. E48 *Tècnic/a municipal*

Entenc que és més difícil, perquè ja entra en el tema dels operaris i de com fan les tasques i entenc que és més difícil anar incidint en tots els operaris, que han de fer bé les lectures... Però bueno, s'ha de fer, perquè llavors han de trobar algun mecanisme de fiscalització de la tasca que estan fent, perquè si no, nosaltres no podem tenir unes dades consistents per poder després aplicar una taxa justa o el que sigui. I això també se'ls hi ha dit, llavors ens han dit que falta alguna canallera o que la canallera se'ns ha espatllat o... bueno, coses d'aquestes. E51 *tècnic/a municipal*

D'altra banda, hi ha un nivell similar d'acord amb l'afirmació que “es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis que formen part del Consorci” (Taula 49). En contrast amb el cas anterior, en aquesta pregunta tots dos sectors es divideixen de manera similar pel que fa al grau de transmissió de la informació entre els municipis consorciats, havent-hi un nombre significatiu que considera que no es comparteix informació.

Taula 49. Grau d'acord amb la frase “Es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis (...)”

	Cos polític	%	Cos tècnic	%
Totalment d'acord	6	16,66	1	4,76
D'acord	15	41,66	12	57,14
En desacord	14	38,88	8	38,10
Totalment en desacord	1	2,77	0	0,00
Total	36	100	21	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Finalment, diversos actors entrevistats citen la manca de transparència del Consorci fruit en part per la manca de coneixement de la ciutadania d'aquesta entitat, coincidint amb la literatura de cooperació intermunicipal. Tot i que aquest aspecte no s'ha desenvolupat a fons en aquesta tesi, perquè implicaria un nou estudi sobre la relació entre ciutadania i el Consorci, es pot observar que els membres consorciats consideren que la ciutadania no coneix el Consorci, o en tot cas, que no coneix quines són les seves funcions (Taula 50) i que això fa que la institució sigui poc transparent.

Taula 50. Valoració del coneixement de la ciutadania del Consorci

	Cos pol.	%	Cos tèc.	%
La ciutadania no sap que hi ha un Consorci.	15	41,67	14	66,67
La ciutadania coneix el Consorci, però no sap quins serveis presta.	14	38,89	5	23,81
La ciutadania coneix el Consorci i sap quins serveis presta.	7	19,44	2	9,52
Total	36	100	21	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

6.4. Factors legitimadors del Consorci

La legitimitat del Consorci es tracta d'acord amb les definicions establertes en el capítol 4. Cada tipus de legitimitat (pragmàtica, relacional, normativa) té associades un mínim de quatre afirmacions en què es desenvolupa el concepte. S'estableix aquesta comparació perquè cada font de legitimitat pot tenir diverses implicacions i pot reflectir diferents expectatives dels membres cooperants. En definitiva, aquest apartat presenta l'avaluació general del Consorci, considerant els valors associats a la cooperació, la percepció del Consorci com una institució eficient i eficaç, i la percepció de la distribució equitativa dels beneficis i la informació, a través de la cooperació entre tots els membres consorciats.

En les tres taules sobre la legitimitat institucional (Taula 51, Taula 52, Taula 53), la distribució de freqüències indica una tendència del cos tècnic a situar-se més al centre (d'acord/desacord) o ser més crític (totalment desacord), mentre que el cos polític mostra una distribució més polaritzada, amb una major inclinació a marcar opcions com "totalment d'acord".

Taula 51. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat relacional

La grandària dels municipis (població) no condiciona la capacitat dels municipis de participar en les decisions que es prenen al Consorci.

	Cos tècnic	%	Cos polític	%
Totalment d'acord	2	9,5	4	11,1
D'acord	6	28,6	10	27,8
En desacord	7	33,3	12	33,3
Totalment en desacord	6	28,6	10	27,8
Total	21	100,0	36	100

En general, tots els municipis es beneficien per igual de la cooperació.

	Cos tècnic	%	Cos polític	%
Totalment d'acord	0	0,0	3	8,3
D'acord	7	33,3	15	41,7
En desacord	12	57,1	10	27,8
Totalment en desacord	2	9,5	8	22,2
Total	21	100,0	36	100,0

Els objectius de la gestió de residus dels municipis que formen part del Consorci són compatibles entre ells.

	Cos tècnic	%	Cos polític	%
Totalment d'acord	3	14,3	5	13,9
D'acord	11	52,4	17	47,2
En desacord	7	33,3	11	30,6
Totalment en desacord	0	0,0	3	8,3
Total	21	100,0	36	100,0

Les activitats del Consorci són de molt interès per als municipis.

	Cos tècnic	%	Cos polític	%
Totalment d'acord	1	4,8	13	36,1
D'acord	13	61,9	15	41,7
En desacord	7	33,3	7	19,4
Totalment en desacord	0	0,0	1	2,8
Total	21	100,0	36	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Respecte a la legitimitat relacional, la distribució de beneficis entre els ens consorciats és un tema recurrent a les entrevistes, tot i que no hi ha un consens clar sobre quin és el tipus de municipi, si gran o petit, que es beneficia més de la cooperació. Així, el fet que hi hagi diferències entre els municipis es considera com un factor positiu per a algunes persones entrevistades. Per exemple, alguns municipis amb menys de 10.000 habitants poden sentir que es beneficien més de la cooperació, i que això ha de ser així perquè aquest és un dels motius pels quals es va constituir el Consorci; això és, per redistribuir els recursos entre els municipis de la comarca.

No, els municipis petits se'n beneficien molt més. Jo com a municipi mitjà petit de la comarca soc absolutament pro-Consorci. Però pro-Consorci amb eficiència i bona gestió. I tinc clar que com a petits segurament proporcionalment paguem menys que no Granollers. També és cert que el model urbanístic dels municipis petits fa que el sistema de recollida sigui molt més car que no pas a una ciutat com Granollers. Si sumes un municipi més petit i a sobre dispers comparat amb Granollers, entenc que Granollers també està subvencionant part del nostre servei de recollida, per dir-ho així. Però

aquests mecanismes de redistribució han de ser-hi i fins i tot més. Perquè en el fons el que està fent Granollers és una mica de capital de comarca, i també s'aprofita dels municipis que tenen al voltant, dels serveis, tota l'activitat econòmica que genera Granollers (...) aquestes històries o aquests consorcis també són per redistribuir-la. E27 *tècnic/a municipal*

No. (...) Les necessitats dels municipis no són les mateixes. Hi haurà algun municipi que valora molt el tema econòmic, que li pugui estar oferint el Consorci, inclús el nivell d'expertesa que els està donant és correcte i, en canvi, altres municipis pot ser que no. La meua valoració de tot això, si ara jo t'estigués parlant com era fa cinc anys tècnic de [nom municipi], seria diferent que el que t'estic donant ara. Perquè els serveis i les necessitats d'un poble de 9.000 és diferent que una ciutat (...). E63 *tècnic/a municipal*

Normalment, el municipi que té més població i més servei és el que acaba sent més beneficiat. I això es reflecteix tant als òrgans de govern, que tenen més vots (...), com després a l'hora d'aplicar les tarifes i els preus públics. (...) Si es donés al revés, (...) sortiria molt més perjudicat, i seria inassolible per al municipi gran assumir una tarifa més alta, perquè l'efecte multiplicador és més elevat, més residus recollits, més... Clar, nosaltres no coneixem com s'acaben calculant, tot i que quan es presenten els preus, sí que hi ha un exercici de transferència per part del Consorci, que no presenten només els preus, sinó que també presenten desglossat el que hi ha allà darrere, (...). Jo crec que com més petit és el municipi més injust, teòricament, el tema de costos és. Nosaltres estem en una situació que estem dins els municipis grans, al final. E48 *tècnic/a municipal*

Taula 52. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat pragmàtica

El Consorci s'adapta a les condicions específiques dels municipis amb facilitat a l'hora de prestar els serveis.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	1	4,8	9	25,0
D'acord	14	66,7	14	38,9
En desacord	5	23,8	12	33,3
Totalment en desacord	1	4,8	1	2,8
Total	21	100,0	36	100

El Consorci proporciona l'expertesa necessària per al desenvolupament correcte de la gestió de residus.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	0	0,0	13	36,1
D'acord	14	66,7	18	50,0
En desacord	7	33,3	5	13,9
Totalment en desacord	0	0,0	0	0,0
Total	21	100,0	36	100,0

El Consorci té recursos suficients per aplicar les directives europees.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	1	4,8	5	13,9
D'acord	6	28,6	17	47,2
En desacord	14	66,7	12	33,3
Totalment en desacord	0	0,0	2	5,6
Total	21	100,0	36	100,0

El Consorci suposa un estalvi per al vostre municipi en la gestió de residus respecte a altres formes de gestió.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	0	0,0	4	11,1
D'acord	6	28,6	10	27,8
En desacord	13	61,9	15	41,7
Totalment en desacord	2	9,5	7	19,4
Total	21	100,0	36	100

El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient per gestionar els residus de la zona.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	0	0,0	11	30,6
D'acord	13	61,9	17	47,2
En desacord	7	33,3	7	19,4
Totalment en desacord	1	4,8	1	2,8
Total	21	100,0	36	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Pel que fa a la legitimitat pragmàtica, tot i que pot haver-hi una variable omesa, ja que no sol haver-hi la figura de tècnica de medi ambient en municipis classificats com a àrees rurals, s'observa una diferència en la tendència entre el cos tècnic i el cos polític. Per exemple, el grau d'acord en la capacitat d'adaptació del Consorci en el cas del cos tècnic és major que en el del cos polític, mentre que aquest últim confia més en l'expertesa del Consorci, com un factor que pot estar relacionat amb la reputació de l'entitat. A més, el cos tècnic també mostra menys grau d'acord amb l'afirmació que el Consorci és una entitat efectiva i eficient. El cos tècnic té més contacte amb el Consorci i, per tant, pot ser que

sigui més conscient de les limitacions i dels problemes estructurals que afecten l'eficiència d'una organització de cooperació. Per contra, el cos polític, amb un contacte més esporàdic, pot percebre l'efectivitat del Consorci en termes de resultats generals.

Taula 53. Grau d'acord amb les afirmacions relacionades amb la legitimitat normativa

Els ajuntaments han de treballar més enllà de les fronteres municipals per tal d'aconseguir una gestió de residus sostenible.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	3	14,3	21	58,3
D'acord	13	61,9	15	41,7
En desacord	5	23,8	0	0,0
Totalment en desacord	0	0,0	0	0,0
Total	21	100,0	36	100

Els residus són un dels problemes més urgents a resoldre del vostre Ajuntament.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	4	19,0	15	41,7
D'acord	11	52,4	15	41,7
En desacord	4	19,0	5	13,9
Totalment en desacord	2	9,5	1	2,8
Total	21	100,0	36	100,0

El Consorci ha d'assumir més tasques en la gestió de residus.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	3	14,3	12	33,3
D'acord	13	61,9	18	50,0
En desacord	5	23,8	4	11,1
Totalment en desacord	0	0,0	2	5,6
Total	21	100,0	36	100,0

Es crea una identificació amb el territori a través de la cooperació entre els ajuntaments.

	Cos tèc.	%	Cos pol.	%
Totalment d'acord	1	4,8	8	22,2
D'acord	12	57,1	15	41,7
En desacord	6	28,6	10	27,8
Totalment en desacord	2	9,5	3	8,3
Total	21	100,0	36	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

En general, les dades mostren com el cos tècnic és més crític en la seva avaluació del Consorci. Aquesta crítica pot estar basada en una visió més pragmàtica de la cooperació, i per tant més desvinculada dels valors que pugui donar l'entitat de cooperació. Així i tot, les entrevistes ofereixen una imatge més complexa, que posa en relleu la necessitat de l'estudi qualitatiu per fer una anàlisi

completa del Consorci. En les entrevistes es constata que el cos tècnic també ha adoptat certs valors que funcionen com a mites estructurals de l'organisme.

Així mateix, l'ordre del grau d'acord en les mitjanes dels diferents tipus de legitimitat (normativa, pragmàtica i relacional) és similar en els dos grups. Aquest fet pot indiciar que els reptes que ha d'afrontar el Consorci són identificats de manera semblant. Això és rellevant sobretot pel que fa a la legitimitat relacional, en referència a la distribució de beneficis i la participació dels municipis en els processos de presa de decisió, on la distància dels dos grups és menor (Taula 54), mentre que quan la legitimitat es defineix segons els valors o sistemes de creences dels actors, la distància entre els dos grups és major.

Taula 54. Mitjanes de les valoracions sobre la legitimitat del Consorci

	Cos tècnic	Cos polític	Diferència
General (adequació Consorci)	2,86	3,25	0,39
Legitimitat normativa	2,80	3,17	0,38
Legitimitat pragmàtica	2,50	2,83	0,32
Legitimitat relacional	2,49	2,59	0,10

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Per tancar l'apartat de legitimitat, el qüestionari estableix una afirmació general sobre la legitimitat institucional. Recuperant la definició de Suchman (1995), una institució legítima és una institució en què les seves accions són percebudes com a desitjables, adequades o apropiades d'acord amb un sistema de creences, normes i valors (Suchman, 1995:574). Així, el Consorci és vist com una institució adequada per a la gestió de residus, tant pel cos polític com pel cos tècnic, tot i que en aquest últim grup el grau d'acord és menor (Taula 55).

Taula 55. Grau d'acord amb l'afirmació del Consorci com a institució adequada per a la gestió de residus

	Cos tècnic	%	Cos polític	%	Total	%
Totalment d'acord	3	14,2	14	38,8	17	29,8
D'acord	13	61,9	18	50,0	31	54,3
En desacord	4	19,0	3	8,3	7	12,2
Totalment en desacord	1	4,7	1	2,7	2	3,5
Total	21	100	36	100	57	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

A més, aquesta tendència a tenir un menor grau d'acord amb les afirmacions del qüestionari es reflecteix en gairebé totes les afirmacions (Taula 56): el cos tècnic sempre mostra un grau d'acord inferior en tots els punts, tant en l'àmbit normatiu com en l'àmbit de representació i en la visió del Consorci com un ens eficient i eficaç. L'única excepció és l'afirmació següent: "Els objectius de la gestió de residus dels municipis que formen part del Consorci són compatibles entre ells", en què el cos tècnic mostra un grau d'acord superior al del cos polític.

Una possible interpretació de les dades és que les tècniques i tècnics, en la majoria dels casos, treballen en municipis de certa dimensió, normalment amb més de 5.000 habitants. Aquest fet podria explicar per què no perceben la necessitat de rebre l'ajuda del Consorci. De fet, la diferència més gran en les afirmacions es troba en la idea que els ajuntaments “ha de treballar més enllà de les fronteres municipals per aconseguir una gestió dels residus sostenible” (Taula 56). És a dir, els tècnics i tècniques de municipis més grans poden sentir-se més autosuficients i amb menys necessitat de col·laborar a l'hora de dissenyar els models de recollida dels residus, que no són intensius en capital, a diferència del tractament. Tot i això, en les entrevistes aquesta idea queda molt diluïda, ja que no es veu un patró clar entre el cos tècnic. Així mateix, d'altres estudis, com el de Fernandes et al. (2020), no troben relació entre la participació en un ens de cooperació i la dimensió poblacional del municipi (2020:516).

En les afirmacions que tenen menys percentatge d'acord, l'opinió del cos polític és més similar a l'opinió del cos tècnic. Així, quan són afirmacions generals sobre el valor normatiu de la institució, es dona una diferència major entre el cos tècnic i el cos polític, ja que aquest últim pot tenir un vessant més normatiu del que representa o ha de representar l'ens de cooperació, i de per què es constitueix.

Taula 56. Grau d'acord (mitjana) amb les afirmacions del qüestionari

	Mitjanes escala: 1(totalment en desacord) a 4(totalment d'acord)		
	Cos tècnic	Cos polític	Diferència
Treballar més enllà de les fronteres municipals	2,90	3,58	0,68
Residus, un dels problemes més urgents del municipi	2,81	3,22	0,41
El Consorci ha d'assumir més tasques	2,90	3,11	0,21
Consorci proporciona expertesa	2,67	3,22	0,55
Activitats del Consorci són de molt interès	2,71	3,11	0,40
El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient	2,57	3,06	0,49
Capacitat d'adaptació	2,71	2,86	0,15
Objectius compatibles	2,81	2,67	-0,14
Identificació territorial a través de la cooperació	2,57	2,78	0,21
Recursos suficients	2,38	2,69	0,31
El preu que paguen els municipis no consorciats és adient	2,48	2,53	0,05
Els preus públics són adients	2,38	2,47	0,09
En general, tots els municipis es beneficien per igual	2,24	2,36	0,12
La quota de pertinença al Consorci és adient	2,14	2,39	0,25
El fet de participar suposa un estalvi	2,19	2,31	0,12
La grandària dels municipis no condiciona la cooperació	2,19	2,22	0,03

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Finalment, diversos municipis han considerat la sortida del Consorci o si més no, han considerat deixar de prestar alguns serveis a través del Consorci, sobretot arran del canvi de model de recollida

selectiva (Taula 57). Dels municipis que han valorat la sortida, es repeteixen aquestes idees: per diferents valors en la gestió dels residus i per voler aplicar un Porta a Porta (6), per motius econòmics (5), i d'altres com ara la manca de representació, o per aplicar serveis que no presta el Consorci (3).

Taula 57. Risc de sortida dels municipis

	Total	%
No han valorat la sortida	22	61,1
Han valorat la sortida	14	38,8
Total	36	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

La intuïció principal que es pot llegir de les dades és la qüestió de repartiment del poder entre els municipis i el Consorci. Els municipis consideren fonamental participar en el procés de presa de decisions en la confecció de les polítiques públiques.

D'una banda, el cos polític percep que el model establert per defecte des del Consorci no s'adequa a les seves necessitats i prioritats específiques. D'altra banda, el cos tècnic vol tenir un paper més actiu en el disseny específic de la política pública de recollida de residus, ja que en general, el cos tècnic considera que té un coneixement més proper i detallat sobre com s'ha de gestionar el problema dels residus en l'àmbit municipal. En el cos tècnic, la percepció d'una manca de comunicació i de compartir informació pot reforçar una visió pragmàtica, on predomini una visió orientada a prioritzar l'estalvi en la gestió dels residus, ja que no es creen vincles, per exemple, en el procés de confecció de polítiques públiques, i els tècnics poden sentir que aquest procés no els afavoreix o no poden influir sobre el resultat.

Així mateix, el fet que el cos tècnic no tingui informació directa del procés de presa de decisions, per una banda, i el conflicte dels objectius entre municipis, per l'altra, és un dels factors que pot explicar per què la legitimitat relacional, que fa referència a la distribució dels recursos, tant materials com immaterials, és la més baixa. Els municipis desitgen assegurar-se que les polítiques implementades no només siguin efectives, sinó que també respectin les seves particularitats i necessitats específiques. En resum, les dades suggereixen que tant el cos polític com el tècnic volen una major implicació en el procés de presa de decisions.

Capítol 7. L'efecte de l'homogeneïtat dels municipis en la cooperació

7.1. Confecció del QCA: establiment de les condicions i l'outcome

Mitjançant un estudi QCA es pot analitzar la relació entre diverses condicions quan l'univers d'estudi no és suficient per fer un treball quantitatiu. Tenint en compte que en el Consorci hi participen quaranta municipis, un estudi d'aquesta naturalesa permet treballar les hipòtesis que necessiten combinar informació quantitativa i qualitativa i crear conjunts (en aquest cas es parla de tipologies de municipis) per tal de classificar les dades generades a partir de les entrevistes i qüestionaris als membres consorciats.

És a dir, un estudi QCA, com que treballa amb conjunts, i no amb probabilitats, classifica diferents camins que poden dur a un mateix resultat atenent relacions de necessitat i suficiència. En context específic del Consorci, això significa que hi ha diferents camins (o solucions) que porten a legitimar o no l'organisme de cooperació. Tal com expliquen Schneider i Wagemann (2012:5):

The intimate link between subset relations and the notions of necessity and sufficiency triggers several analytic consequences. For instance, saying that there is a sufficient (but not necessary) condition generally requires the existence of other sufficient conditions for the same outcome. This, in turn, means that by embracing a set-theoretic perspective on social science phenomena one unavoidably recognizes the existence of *equifinality*. i.e., a scenario in which alternative factors can produce the same outcome. (Schneider & Wagemann, 2012:5)

Per a analitzar la H1, es tracten les condicions de la grandària del municipi (població), la distància vers la seu del Consorci i el partit polític del o la representant al Consorci (Taula 58). La codificació es fa suposant que els municipis d'una certa grandària, propers a la seu i amb el mateix partit polític poden tenir més poder dins el Consorci i, per tant, legitimar la institució, en el sentit de destinar més recursos a l'organisme i ser membres més actius, així com no qüestionar-se la sortida, entre d'altres. Així doncs, el subconjunt “mateix partit polític” pot ser una condició suficient o necessària per al conjunt de municipis que legitimen el Consorci.

Per altra banda, per analitzar la H3, es tracta la condició “preferència de política pública”, considerant que els municipis amb una preferència similar a la política pública que estableix per defecte el Consorci tindran valors similars i, en conseqüència, legitimaran la institució.

Taula 58. Definició de les condicions i l'outcome de l'estudi

Condicions i outcome	Calibratge ("crisp set" - binari)	Hipòtesi
Municipis de certa grandària (GRAN)	Més de 5.000 hab. = 1	H1 El grau d'homogeneïtat (mida, proximitat geogràfica i partit) condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.
Municipis propers a la seu (DIS)	Menys de 15 km = 1	
Partit polític (PA)	Igual que la presidència i gerència = 1	
Preferència de política pública (PO)	Model per defecte de recollida selectiva del Consorci = 1	H3 Compartir una manera de gestionar residus condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.
Legitimitat (outcome)	Valoració igual o per sobre de 3 = 1 (Escala Likert de 4 punts, mitjana de 18 afirmacions -Taula 5)	

Font: Elaboració pròpia

a) Municipis grans (GRAN)

La mida o grandària en termes poblacionals d'un municipi és una de les condicions més utilitzades en els estudis empírics per explicar el fenomen de la cooperació (Bel & Warner, 2016:10) (per ex. Camões et al., 2021; Dixon & Elston, 2020; Kolsut, 2016; Lagendijk et al., 2020; Tavares & Feiock, 2018). Tot i que no hi ha un efecte clar sobre quina relació hi ha envers la cooperació (Bel & Warner, 2016; Dixon & Elston, 2020), en aquesta investigació, es subscriuen els resultats de l'estudi de Pano Puey et al. (2018b), on es conclou que la participació en els consorcis depèn de la mida dels municipis. En concret, la idea és que com més gran és el municipi, més probable és que participi en un consorci (Pano Puey et al., 2018b:271). Per tant, com a altra cara de la moneda, considerant que els consorcis no funcionen com a mecanismes de suport principal de les municipalitats petites (Pano Puey et al., 2018b:272).

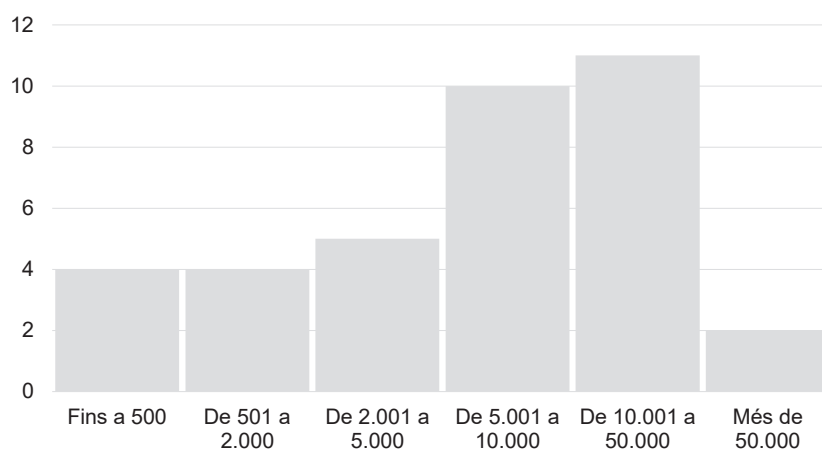
En conclusió, s'ha calibrat com a "1" els municipis de més de 5.000 habitants, i la resta s'ha calibrat com a "0". Aquesta separació s'ha fet tenint en compte que la variació dels municipis és bastant gran. Com ja s'ha mencionat en capítols anteriors, hi ha municipis molt petits, que no arriben a 100 habitants, però també d'altres que sobrepassen els 60.000 habitants (Taula 59). Per tenir una mescla dels dos tipus, s'ha establert el límit de 5.000 de manera que hi hagi 13 municipis codificats amb un "0" i 23 amb "1" (Gràfic 11).

Taula 59. Distribució població entre els municipis del Consorci (només qüestionari)

	Població (2021)
Mitjana	10.783,3
Desviació estàndard	12.954,8
Valor mínim	85,0
Primer quartil	2.622,5
Mediana	8.162,5
Tercer quartil	15.938,0
Valor màxim	62.475,0

Font: Elaboració pròpia (dades CGRVO)

Gràfic 11. Histograma de la població del CGRVO (2021)



b) Municipis propers a la seu (DIS)

Els municipis similars, segons criteris objectius, es poden classificar en diferents dimensions, una d'elles sent les característiques de la població, però també a partir de la localització del municipi, és a dir, entenent que els municipis geogràficament propers tindran (o consideraran que tindran) reptes similars (Dixon & Elston, 2020:749).

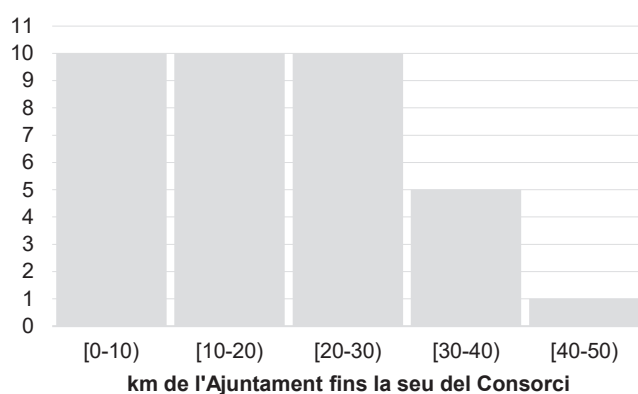
Pel que fa a la distància, s'ha calibrat com a "1" els municipis que estan per sota de 15 km, intentant una distribució similar entre els que estan per sobre de 15 i els que estan per sota (Taula 60). De fet, en aquest punt hi ha una distribució similar de municipis en els 30 primers km, només havent-hi un municipi a més de 40 km de distància (Gràfic 12).

Taula 60. Distribució segons la distància vers la seu del Consorci (només qüestionari).

	Distància (km)
Mitjana	18,6
Desviació estàndard	11,1
Valor mínim	4,6
Primer quartil	8,8
Mediana	15,6
Tercer quartil	27,2
Valor màxim	46,7

Font: Elaboració pròpia

Gràfic 12. Histograma de la distància



Font: Elaboració pròpia

c) **Mateix partit polític (PA)**

En el cas del partit polític, diferents estudis consideren que el fet que hi hagi homogeneïtat pel que fa al partit polític facilita la cooperació. Els i les representants del municipi poden sentir-se més còmodes cooperant amb altres representants del mateix partit polític, bé perquè hi ha un acord amb els objectius o per solidaritat amb el partit (Dixon & Elston, 2020: 750).

La idea és que una ideologia similar també pot desencadenar un compromís major a cooperar (Camões et al., 2021:601). És a dir, que la col·laboració o la intensitat de col·laboració és més freqüent quan es comparteix partit polític (Song et al., 2018). Per això, quan el partit polític del o la representant del municipi coincideix amb els representants dels òrgans de govern del Consorci, s'ha calibrat com a "1".

d) **Preferència de política pública (PO)**

Pel que fa a la H3, s'ha utilitzat la condició "preferència de política pública" com a intermediari dels valors en la gestió dels residus. Això significa que quan el model de gestió de residus que prefereixen els i les representants coincideix amb el model que presta el Consorci per defecte (és a dir, el que es

fixa per preu públic), la relació amb el Consorci serà més estable per una proximitat en els valors i en el model de governar els residus.

Segons Strebel & Bundi (2022:2) els governs locals són menys propensos a cooperar en àrees de polítiques públiques rellevants o molt polititzats. En el cas del Consorci, des de l'any 2005 comencen a implementar-se altres models de recollida. Això polititza el sistema, fins al punt que actualment és una política que genera divisió entre la ciutadania i entre els partits, i finalment, també en el si del Consorci. Aquesta divisió reflecteix la complexitat de gestionar diferents models de governar els residus, en tant que hi ha preferències diverses i també es genera una tensió entre l'alineació de les polítiques públiques amb les expectatives locals.

(...) amb l'efecte del sistema Porta a Porta (PaP), (...) fa que els municipis petits passen al PaP, llavors ja no són tan dependents del Consorci i els seus costos, per dir-ho d'alguna manera, de recollida ja són més... van directament als costos veritables del que suposa el seu sistema de recollida. *E18 polític/a*

Hi ha dos ritmes, hi ha dues comarques al Vallès Oriental, el Vallès Oriental de les grans ciutats i el Vallès Oriental dels pobles com nosaltres. I aquí no es pot donar la mateixa resposta. Són dues societats diferents, són dues maneres de viure diferents, són dues conformacions de ciutats i de pobles completament diferents i no es poden atendre amb la mateixa tecnologia ni amb el mateix model ni amb el mateix personal. És inviable. (...). *E22 polític/a*

S'ha fet servir aquesta condició com a reflex dels valors dels actors participants, perquè el model de recollida dels residus configura una manera diferent sobre com gestionar el problema, que no depèn només del partit polític, sinó també de les tecnologies que hi ha a l'abast del municipi o factors socioeconòmics, entre d'altres (Bulkeley et al., 2007; Pollans, 2017). Així doncs, els valors similars també seran un factor que ajuda al fet que la cooperació sigui més intensiva (Lintz, 2016:966). Aquesta codificació s'ha fet a partir d'informació de les entrevistes. Quan s'estableix una preferència per un model diferent es codifica com a "0".

e) Outcome: la legitimitat institucional

Respecte a l'outcome, el calibratge s'ha fet a partir del grau d'acord dels representats vers un seguit de frases relacionades amb els diversos aspectes de la legitimitat institucional (Taula 62). Com que les valoracions van de l'1 (totalment en desacord) al 4 (totalment d'acord), quan la valoració mitjana de totes les afirmacions és menor a 3, aquesta es codifica com a 0. Si bé el punt mitjà és 2,5, es considera que separar al punt "3" dona més informació de les diferències entre municipis, i de fet, gairebé coincideix amb la mediana i la mitjana (Taula 61).

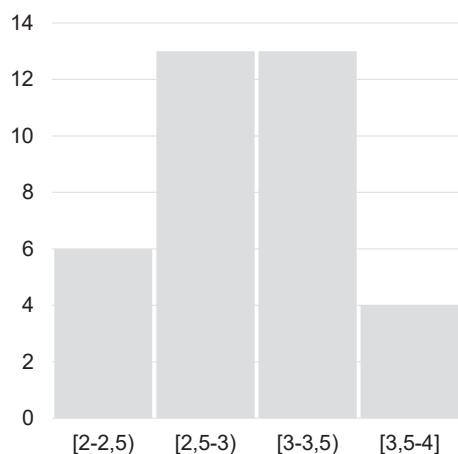
Taula 61. Distribució dels municipis segons la legitimitat vers el Consorci

Valoració legitimitat (1-4)	
Mitjana	2,91
Desviació estàndard	0,44
Valor mínim	2,05
Primer quartil	2,61
Mediana	2,91
Tercer quartil	3,20
Valor màxim	3,72

Font: Elaboració pròpia (dades qüestionari representants)

La distribució dels municipis posant com a punt de tall el valor de 3 permet una distribució equilibrada entre els dos grups (Gràfic 13). Aquesta classificació facilita l'anàlisi del QCA, perquè es poden assignar casos en els dos grups, mantenint la consistència en totes les condicions estudiades.

Gràfic 13. Histograma de la legitimitat del Consorci



Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari al cos polític

Taula 62. Afirmacions per mesurar la legitimitat institucional

Mesura legitimitat institucional	
1	Es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis que formen part del Consorci.
2	La grandària dels municipis (població) no condiciona la capacitat dels municipis de participar en les decisions que es prenen al Consorci.
3	Els objectius de la gestió de residus dels municipis que formen part del Consorci són compatibles entre ells.
4	Les activitats del Consorci són de molt interès per als municipis.
5	En general, tots els municipis es beneficien per igual de la cooperació.
6	El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient per gestionar els residus de la zona.
7	El Consorci proporciona l'expertesa necessària per al desenvolupament correcte de la gestió de residus.
8	El Consorci té recursos suficients per aplicar les directives europees.
9	El Consorci suposa un estalvi per al vostre municipi en la gestió de residus respecte a altres formes de gestió.
10	La gestió de residus és una política pública en la qual és especialment important seguir les recomanacions de figures expertes.
11	El Consorci s'adapta a les condicions específiques dels municipis amb facilitat a l'hora de prestar els serveis.
12	El principal avantatge de formar part del Consorci és l'aprenentatge en comú per tal de gestionar els residus de forma sostenible.
13	En general, el Consorci és la institució més apropiada per a la gestió dels residus.
14	Els residus són un dels problemes més urgents a resoldre del vostre Ajuntament.
15	El Consorci guia la seva activitat segons un codi de valors mediambientals, socials i econòmics.
16	Es crea una identificació amb el territori a través de la cooperació entre els ajuntaments.
17	El Consorci ha d'assumir més tasques en la gestió de residus.
18	Els ajuntaments han de treballar més enllà de les fronteres municipals per tal d'aconseguir una gestió de residus sostenible.
Font: Elaboració pròpia (qüestionari cos polític)	

Finalment, quatre municipis dels quaranta que hi ha en total han quedat fora de l'estudi, perquè no s'han pogut realitzar qüestionaris i, per tant, s'ha decidit no incorporar-los, tot i que en dos d'ells s'hagin fet entrevistes, o hi hagi el qüestionari del cos tècnic.

7.2. Anàlisi de les condicions necessàries

Un cop definides les condicions i l'outcome, l'Anàlisi Qualitativa Comparativa es compon principalment de dos passos. El primer és l'estudi de les condicions necessàries per a l'ocurrència de l'outcome, i en aquest cas, també de la seva absència. El segon pas és l'estudi de les condicions suficients a través de la "taula de veritat", on es classifiquen els diferents camins per la presència o absència de l'outcome.

Per a la lectura de la Taula 63 cal dir que la *consistència* (o inclusió) representa la proporció de casos amb un outcome diferent en una configuració determinada o la solució resultant. Per altra banda, la *cobertura* indica el nombre de casos que tenen aquesta condició en els quals l'outcome també és present. Finalment, la *rellevància de la necessitat* representa com és de rellevant una condició per a

l'outcome. Per exemple, si és una condició que és present en quasi tots els casos, o si és constant, tant en els que es dona l'outcome com els que no, la seva rellevància serà baixa.

Començant amb les condicions necessàries, es pot observar que no hi ha cap condició que superi el 0,90 de consistència recomanat per a ser considerada una condició necessària per a la presència de l'outcome (Taula 63) (Mello, 2021). Així i tot, hi ha una condició que és quasi rellevant, això és, el partit polític. És a dir, l'audiència que legitima el Consorci, en la majoria dels casos, és del mateix partit polític que els representants del Consorci.

Taula 63. Anàlisi de les condicions necessàries per a la presència de l'outcome

Condició	InclN	CovN	RoN	Condició	InclN	CovN	RoN
GRAN	0,70	0,52	0,54	~GRAN	0,29	0,38	0,74
DIS	0,58	0,58	0,73	~DIS	0,41	0,36	0,58
PO	0,82	0,77	0,81	~PO	0,17	0,16	0,54
PA	0,64	0,73	0,84	~PA	0,35	0,28	0,50

InclN (Consistència), CovN (Cobertura), RoN (Rellevància de la necessitat)

Font: taula creada a partir dels packages de R "QCA" i "Set-Methods" de Oana & Schneider (2018) i Dusa (2019)

Si s'analitza la relació entre la condició partit polític (PA) i l'outcome (LEG), es veu més clarament aquesta relació entre la presència de la condició PA i la legitimitat (Gràfic 14).

Gràfic 14. Relació LEG(y) i PA(x)

		21	15	
	y(1)	6	11	17
Legitimitat (y)	y(0)	15	4	19
		x(0)	x(1)	
		Partit polític (x)		

Font: Elaboració pròpia

Quan l'outcome és 0, això és, quan es volen analitzar les condicions necessàries per a l'absència de legitimitat, hi ha una lleugera diferència. En aquest punt, el fet de tenir una preferència de política pública diferent de la qual estableix el Consorci és una condició quasi necessària per a l'absència de l'outcome (Taula 64).

Taula 64. Anàlisi de les condicions necessàries per a l'absència de l'outcome

Condició	InclN	CovN	RoN	Condició	InclN	CovN	RoN
GRAN	0,59	0,47	0,52	~GRAN	0,42	0,61	0,82
DIS	0,36	0,41	0,65	~DIS	0,63	0,63	0,70
PO	0,21	0,22	0,56	~PO	0,78	0,83	0,85
PA	0,21	0,26	0,65	~PA	0,78	0,71	0,71

InclN (Consistència), CovN (Cobertura), RoN (Rellevància de la necessitat)

Font: taula creada a partir dels packages de R "QCA" i "Set-Methods" de Oana & Schneider (2018) i Dusa (2019)

De fet, fixant-se en més detall en la condició de la preferència de política pública, es veu aquesta relació de necessitat entre sobretot, tenir una preferència diferent, i tenir una puntuació més baixa de 3 en legitimitat, sent només 3 els casos que no pertanyen a aquest grup (Gràfic 15).

Gràfic 15. Relació LEG(y) i PO(x)

		18	18	
Legitimitat (y)	y(1)	3	14	17
	y(0)	15	4	19
		x(0)	x(1)	
		Política pública (x)		

Font: Elaboració pròpia

7.3. Anàlisi de les condicions suficients

Després de l'anàlisi de les condicions necessàries, la classificació de les condicions a partir de les diferents configuracions permet trobar, a través de la minimització, les condicions que són suficients per a l'ocurrència o l'absència de l'outcome (Taula 65). La cerca de condicions suficients és un dels principals propòsits de la metodologia del QCA (Mello, 2021), és a dir, trobar la configuració mínima de les condicions possibles per a l'outcome. En aquesta taula només es mostren les combinacions de condicions que tenen casos empírics, i s'ha omès la resta. Quan la consistència és menor a 0,75 es tracta de combinacions que presenten una contradicció (C), això és, que els casos tenen la mateixa configuració de condicions, però l'outcome és diferent.

Taula 65. Taula de veritat (anàlisi de les condicions suficients)

GRAN	DIS	PA	PO	OUT	N	Cons.	Casos (municipis)
0	0	1	1	1	3	1,00	R4, R6, R11
1	1	0	1	1	2	1,00	M24, M12
0	1	0	0	0	3	1,00	M23, M10, M21
1	1	0	0	0	3	1,00	M4, M8, M20
0	0	0	1	0	2	1,00	R5, R7
1	0	1	0	0	2	1,00	M22, M17
0	0	1	0	0	1	1,00	M16
1	1	1	1	1	9	0,88	C4, M7, M11, C3, M18, C1, M13, M6, C5(0)
1	0	0	0	0	5	0,80	M9(1), M3, M14, M5, M15
0	0	0	0	C	4	0,50	R9(1), R1(1), R3(0), M19(0)
1	0	0	1	C	2	0,50	M2(1), M1(0)

Font: taula creada a partir dels packages de R "QCA" i "Set-Methods" de Oana & Schneider (2018) i Dusa (2019)

A partir d'aplicar la lògica de minimització booleana, es troben dues solucions parsimonioses (perquè s'inclouen les combinacions de condicions que no tenen casos) vers l'outcome, i dos vers l'absència de l'outcome, assegurant que la consistència d'aquestes solucions donades no és menor a 0,75 (Mello, 2021; Schneider & Wagemann, 2012).

7.3.1. Camins vers l'outcome (la legitimitat)

Per a la lectura de la Taula 66, la *cobertura bruta* indica el nombre de casos que formen part d'una solució del total que tenen l'outcome (LEG=1). Per altra banda, la *cobertura única* indica el nombre de casos que només cobreix una determinada solució o camí. En aquest cas, el model urbà té una cobertura bruta bastant alta (Taula 66), tot i que en cap dels dos casos la consistència és 1, la qual cosa vol dir que hi ha algun cas contradictori, però és igualment vàlid, ja que la consistència està per sobre del 0,75 com a valor recomanat. Així doncs, es poden establir dos camins o solucions, amb una inclusió o consistència major a 0,75, per a explicar l'ocurrència de l'outcome, que es resumirien d'aquesta manera:

PO(GRAN + PA) → LEG.

En tots dos camins, es repeteix una condició, això és, la política pública que tenen els municipis (PO) i que coincideix amb la que el Consorci estableix per defecte. Per tant, per a aquest model, la condició PO és una condició necessària per a la legitimitat (l'outcome).

Taula 66. Anàlisi de les condicions suficients vers l'outcome

Configuració	Camí 1: Model urbà GRAN*PO	Camí 2: Proximitat política PO*PA
GRAN Municipi de més de 5.000 hab.	●	
DIS Municipi a menys de 15 km de la seu		
PO Municipi amb mateixa política pública	●	●
PA Municipi amb mateix partit polític		●
Consistència	0,84	0,91
Cobertura bruta	0,64	0,64
Cobertura única	0,17	0,17
Casos (en negreta cobertura única)	M12,M24 ,C1,C3,C4,C5(0), M11,M13,M6,M7,M18, M1(0),M2	R4,R6,R11 , C1,C3,C4,C5(0), M11,M13,M6,M7,M18
Consistència de la solució	0,87 (14/16)	
Cobertura de la solució	0,82 (14/17)	

Font: Elaboració pròpia segons el model d'interpretació del QCA

a) Model urbà (GRAN*PO)

Aquesta solució dona cobertura als municipis de més de 5.000 habitants i amb la mateixa política pública de recollida selectiva que la que estableix per defecte el Consorci, això és, contenidors a la via pública. En aquest sentit, es podria dir que coincideix amb la H1, d'homogeneïtat objectiva, ja que són municipis d'una certa grandària, i per altra banda, també coincideix amb la H3, de valors compartits, perquè coincideix el tipus de política pública que es presta.

S'anomena "model urbà" a aquesta solució per les dimensions poblacionals, i perquè, excepte un cas, la majoria es troba a menys de 15 km de distància. Aquests municipis solen tenir una densitat elevada, és a dir, amb una distribució més vertical de la població (amb més edificis), i per tant, tenen preferència per un sistema determinat de recollida, encara que no siguin del mateix partit.

Si s'analitzen les entrevistes, els municipis que formen part del model urbà tenen una visió del Consorci com un òrgan que funciona per consens, amb idees de solidaritat amb els municipis petits. Això és, els municipis d'aquesta perspectiva es poden veure com el "germà gran" en la relació amb altres municipis de la comarca.

(...) precisament la gestió consorciada (...) ben gestionada (...) la solidesa que dona el fet de tenir municipis grans per a l'aportació econòmica i la robustesa fa que puguis tenir un volum de recursos tant d'instal·lació, de vehicles, pressupost... que per economia d'escala et permet atendre els petits. Clar quan les coses no van bé els petits poden pensar que el mal servei respon al fet que hi ha preponderància dels municipis grans, però jo crec que no té per què ser així. E40 *polític/a*

Clar que t'ho diu potser qui surt més perjudicat perquè [nom del municipi] per capacitat, per tots els temes de la solidaritat, hi surt, econòmicament, perden. Hi ha altres valors que també s'ha de posar sobre la taula i que compensen aquests. Però en aquest món que hem anat evolucionant cada vegada més a veure això com una empresa, que és un error, perquè és molt més. E9 *polític/a*

(...) Però jo valoro molt el fet d'haver unanimitat política. També el fet de que a l'última reunió justament tothom va coincidir que havíem de treballar a hores d'ara ja per mantenir el model aquest en els mandats següents, cosa que la gent també valora molt bé aquest sistema de treballar. (...) Tots hi han de ser-hi. En tot cas que tingui la presidència, aquell qui tingui més representativitat política, però que sigui capaç d'integrar a tothom. (...) E9 *polític/a*

Per exemple, assumeixen que amb la seva participació en el Consorci financen els municipis més petits, que tenen una població més dispersa, i això també dona cert prestigi, des d'una perspectiva de municipi gran.

(...) també com a municipi gran, com a municipi compacte, doncs clar, penso que a nivell de costos, en el nostre cas, potser seria més ajustat que altres municipis més petits en habitants, però més grans en superfície, que el seu sistema de recollides és més car en aquest sentit, però sí que, com deia nosaltres, posant la balança, valorem molt més positivament tots els beneficis que ens aporta el Consorci. E19 *polític/a*

b) Proximitat política (PO*PA)

La proximitat política es refereix al fet que hi ha homogeneïtat tant pel que fa al partit polític, com a la política pública que s'aplica. Per tant, igual que en cas anterior, hi ha una condició d'homogeneïtat objectiva i una altra de subjectiva. Tot i això, en aquest cas també hi ha municipis rurals i, en conseqüència, amb característiques molt diferents pel que fa als reptes del municipi.

Pel que fa a les entrevistes, en el cas dels municipis de menys de 5.000 habitants d'aquest grup, hi ha una visió del Consorci com un ens que els beneficia econòmicament, o inclús com a l'única opció possible per prestar el servei.

Jo crec que el Consorci ens beneficia més els municipis petits. Els grans, doncs, al tenir un volum més important (...) sempre tenen la possibilitat que si van a una empresa privada, (...) doncs, el sigui millor.
E3 polític/a

Al final, l'Ajuntament no deixa de ser també empresa si miren per la seva economia i suposo que ajuntaments més grans poden arribar a valorar el fet de reduir el costos amb un altre tipus de sistema. No ho sé, però amb els ajuntaments petits, això no ens és tan factible.*E21 polític/a*

Si no fos el consorci, no sé què podria fer. Aquí no crec que vingues ningú.*E70 polític/a*

De fet, si s'analitza l'homogeneïtat dels diferents grups, classificats segons les solucions del QCA, es veu com la solució "proximitat política" presenta una distribució molt heterogènia pel que fa a la població (Taula 67). En aquest cas, però, el que condiciona la legitimitat és una ideologia similar pel que fa al model de recollir els residus. És a dir, poden ser municipis molt diferents pel que fa a la seva demografia i geografia, i per tant amb necessitats molt diferents, però com que comparteixen partit polític, així com una manera de gestionar els residus, es dona una relació de legitimitat d'acord amb aquesta lleialtat al partit.

Taula 67. Mitjana i desviació estàndard dels diferents grups en diferents condicions

	Població (hab.)		Distància (km)		Índex RSB (%)		Despesa/hab.(€)		Legitimitat	
	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ
Model urbà	19.036,6	17.382,0	9,9	5,1	39,9	5,5	107,1	33,4	3,197	0,442
Proximitat política	17.468,2	19.533,5	14,1	10,1	38,6	7,1	111,8	45,9	3,194	0,404
Model PaP	7.637,1	6.278,3	20,7	9,0	63,2	18,1	125,3	21,0	2,685	0,371
Falta d'identificació	1.879,3	1.772,1	25,6	13,4	62,4	14,3	149,0	29,4	2,790	0,395

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT, l'ARC, el Portal de Transparència i el qüestionari.

7.3.2. Camins vers l'absència de l'outcome

Després de veure els camins vers a la legitimitat del Consorci, en aquest punt s'analitzen els camins contraris, això és, les solucions vers l'absència de legitimitat. Normalment, només s'analitzen els camins que porten a l'ocurrència de l'outcome. Tanmateix, en aquest cas també és interessant veure les combinacions de condicions que porten als municipis a no legitimar el Consorci, no tan sols per veure la relació amb la manca de legitimitat, sinó també per comparar amb els casos on sí que es dona una relació de legitimitat, ja que no són situacions simètriques i les conseqüències i implicacions per cada cas seran diferents.

Per a aquest cas, el model triat té també dues solucions (Taula 68):

$\sim PO + \sim GRAN * \sim PA \rightarrow \sim LEG$

Taula 68. Anàlisi de les condicions suficients per a l'absència de l'outcome

Configuració	Camí 1: Model PaP ~PO	Camí 2: Falta d'identificació ~GRAN*~PA
GRAN Municipi de més de 5.000 hab.		⊗
DIS Municipi a menys de 15 km de la seu		
PO Municipi amb mateixa política pública	⊗	
PA Municipi amb mateix partit polític		⊗
Consistència	0,83	0,77
Cobertura bruta	0,78	0,36
Cobertura única	0,52	0,10
Casos (en negreta cobertura única)	M23,M10,M21, M4,M8,M20,M22,M17,M16,M9(1) M3,M14,M5,M15 ,R9(1),R1(1), R3,M19	M23,M10,M21, R5,R7 ,R9(1), R1(1),R3,M19
Consistència de la solució		0,85 (17/20)
Cobertura de la solució		0,89(17/19)

Font: Elaboració pròpia segons el model d'interpretació del QCA

a) Model PaP (~PO)

El fet que només calgui una condició per distingir aquest camí vol dir que la condició és suficient perquè es doni una situació de manca de legitimitat. Això és, tenir una preferència per una política pública de recollida selectiva diferent a la que presta el Consorci per defecte és una condició suficient per a la percepció del Consorci com una institució il·legítima per a la gestió de residus.

Per tant, encara que el fet d'aplicar un tipus de política pública determinada sovint respon a les característiques específiques del municipi, el que demostra aquest camí és que hi ha municipis amb diferents característiques que tenen una preferència pel Porta a Porta. És a dir, encara que siguin municipis amb molta verticalitat, o amb nuclis molt disseminats, o pocs ingressos, poden tenir una preferència per un sistema PaP.

Així doncs, la H3 s'exemplifica amb aquest camí, en tant que no coincideixen els valors que persegueixen els municipis membre. Malgrat tot, aquest conflicte de valors es materialitza en diversos àmbits, ja que les queixes dels municipis que apliquen sistemes de recollida selectiva diferents fan referència tant a criteris econòmics, com a criteris mediambientals, així com de representació. En general, els municipis que apliquen un sistema diferent consideren que estan en una situació de desavantatge i que tenen menys poder dins la institució del Consorci.

Per altra banda, hi ha una diferenciació clara entre les preferències del model de recollida selectiva i la valoració del Consorci. Per exemple, els municipis amb una nota més baixa de legitimitat, i que es troben en aquest grup, consideren que s'hauria d'aplicar un altre sistema. Si es tenen en compte les entrevistes, hi ha una sèrie de temes comuns en aquests municipis. Primerament, citen altres consorcis, mancomunitats o consells comarcals on fan el Porta a Porta en l'àmbit comarcal:

Ja sabem, també, perquè també el coneixem, hi ha el model del Berguedà. Quan ho fem tots junts, es generen altres problemes. És veritat. Però jo crec que (...) el Consorci hauria d'unificar el servei i l'hauria de donar a tothom, perquè l'economia d'escala està per això, perquè puguem comprar tots molts cubells junts, a millor preu, i que tots els operaris tinguin dret a agafar-se la baixa i a cobrir-los, perquè aquest overhead, aquest número extra de treballadors el pagarem entre tots. Hauria de ser així.
E52 polític/a

I hem vist altres exemples de consorcis que funcionen perfectament amb el PaP. Hem vist la mancomunitat de la Plana, (...) també hi ha la zona del Maresme que funciona perfectament, també hi ha la zona d'Osona (...).*E22 polític/a*

Segon, critiquen la manca de representació del Consorci. Això sovint implica la percepció que no tenen poder dins dels òrgans de govern, fruit també d'una manca d'identificació amb els propòsits del Consorci i la sensació que el poder està distribuït de manera injusta entre els municipis.

El Consorci és un ens que no està basat precisament en la igualtat de condicions de tots els municipis. És un ens en el qual el seu vot és ponderat. És un ens en el qual tampoc està basat en la igualtat dels partits polítics. Està controlat pels grans partits i les minories estan menystingudes sistemàticament. És un ens en el qual la capa tècnica, tot i ser molt bona i molt professional, n'hi ha molt poca. (...). Això ens implica un volum de feina burocràtica que no hauria de ser així. (...) Ho he viscut a les meves pròpies carns amb licitacions de camions. Jo he hagut de licitar els meus camions perquè el Consorci no arribava. Això no li passa mai a Mollet ni a Granollers. *E52 polític/a*

És el que et dic, que qui talla el bacallà són els grans municipis, per pes polític. Aquí entrem també a nivell de representants i tot això. La teva prioritat no és la prioritat del consorci. No té per què coincidir. Quasi coincideix, bingo, però si no coincideix... *E53 polític/a*

(...) Com que som del Moianès, "si no et portes bé, pues te hechamos", o sigui que... Que també ens ho han dit, això, per això ho dic. *E53 polític/a*

Finalment, i lligant aquest punt amb el primer comentari, critiquen l'incompliment de les directives europees en l'establiment del sistema de recollida de residus. Aquests municipis consideren que tenen una estratègia diferent de la que estableix el Consorci, en la mesura en què busquen sistemes més encaminats a assolir uns nivells alts de recollida selectiva.

Jo crec que estan més (...) per models de neteja viària (...), que no res més. Estic segur que si agafes tots aquests regidors i els dius que els dones un botó en el qual cada cop que l'apretin desapareix això, es netegen tots els carrers (...), no et demanen on va, et compren el botó. N'estic seguríssim. Llavors, no. No podem compartir estratègies amb ells. Crec que no és factible. *E52 polític/a*

Jo crec que una de les primeres coses que s'haurien de fer és intentar que tothom anés, fes el PaP pel tema del reciclatge, per (...) intentar arribar com a mínim al 70-80% de reciclatge, perquè sigui un dels objectius més importants que s'hauria de fer. Jo penso que això és més prioritari que no tenir més camions nous amb recollida lateral, perquè els contenidors que es posen ara en els municipis grans són de recollida lateral, i les ajudes que s'haurien de fer en els municipis petits per implantar aquest sistema PaP, que és el sistema que més es pot reciclar, recollir i classificar, doncs és el que hauria de ser més. (...). Però jo crec que els objectius que es plantegen no estan pensats en municipis petits, estan pensats per municipis grans, i ja està." *E24 polític/a*

Aquí va ser la nostra reflexió i el fet de posar sobre la taula i dir que nosaltres no arribarem mai al 65% amb contenidors. No hi arribarem mai. Portem 20 anys amb contenidors. Si la gent no ho fa bé ara, no ho farà mai. O fem un canvi o no hi arribarem. I aquí és on vam decidir fer el PaP i aquí és on vam veure que el Consorci continuava comprant contenidors (...).*E22 polític/a*

a) Falta d'identificació (~GRAN*~PA)

Per a aquest model només hi ha dos casos que siguin únics, és a dir, que només es poden explicar per aquest camí, i per tant les queixes són molt similars a les mostrades a la solució prèvia. En aquest cas, el fet de ser municipis petits i de diferent partit és el que determina la pertinença al grup de LEG=0. Així doncs, es dona una relació que pot ser de desconfiança vers el Consorci, en el sentit que no es considera que es persegueixen els mateixos objectius i interessos, similar al grup anterior.

Amb els petits, nosaltres tenim contacte amb els pobles veïns (...). El que passa és que aquests pobles són pobles petits que no tenen... Tenen molt disseminat. I llavors estem buscant una fórmula i fent un estudi per fer un Porta a Porta. Això econòmicament és difícil. El Consorci ho ha estudiat perquè també els interessa que tu puguis fer un PaP. En un sentit pugen només tres cops a la setmana (...). *E72 polític/a*

(...)fins i tot et feia cosa de dir algo, perquè dius...és que el problema que tinc jo no és el mateix que tenen tots aquests municipis tan grans. Clar, parlen de tot a lo gran. Però bueno, després doncs bé, les coses es dialoguen es parlen, cap problema. *E20 polític/a*

Nosaltres tot el que hem demanat ens ho ha ofert. Potser no hem demanat suficient, vull dir, potser estaria bé que el Consorci estigués més present en el territori quan estem tan dispersos i tan lluny per ells mateixos valorar si creuen que funciona bé, si no, una mica més tasca de comprovació que tot funciona bé, perquè, clar, no ho hem demanat perquè no ho hem vist que necessitéssim, no se m'ha acut res més, si no. *E54 polític/a*

Inicialment, és a dir, nosaltres quan vam entrar ens prestàveu el 100% del servei. Jo quan vaig entrar, prestàveu el 100%. Quan vam canviar al PaP, el Consorci no se'ls hi va posar bé i vam marxar (...). Hi som perquè econòmicament ens hi surt més econòmic. És el lloc més barat per anar al porta l'orgànica i la resta. Per res més.. (...) És a dir, t'ho diria diferent. No tenim opció. No és que sigui un bon preu, és que no hi ha més alternativa. Per a la recollida de l'orgànica i la resta, lògicament hem de venir al consorci, perquè els altres llocs estan molt lluny. Per tant, és el punt més proper. El tema del cost de la deixalleria, per mi és excessiu, però és excessiu perquè ens obliguen a ser socis. I ser socis implica un cost afegit a l'any. Jo no caldria que fos soci. *E61 polític/a*

7.4. La diferenciació segons les prioritats en la gestió dels residus

L'efecte de l'homogeneïtat dels municipis està molt estudiant en la literatura de cooperació intermunicipal. Tanmateix, aquest estudi busca complementar i especificar la informació relativa a l'efecte de l'homogeneïtat en la legitimació de l'organisme, no només tractant les característiques objectives sobre el tipus de municipi, sinó també a partir de l'actitud dels membres vers els diferents sistemes de recollida en atenció als valors mediambientals que motiven aquesta decisió i, consegüentment, incorporant una dimensió més subjectiva en la comparació. D'aquesta manera, a partir d'establir l'homogeneïtat objectiva (la grandària, la distància i el partit polític), però també l'homogeneïtat subjectiva (els valors), es mostren dos camins vers la legitimació de l'organisme i dos altres camins per explicar la manca de legitimitat.

En definitiva, aquest apartat explora sobre com el tipus de municipi (àrea rural, ciutat mitjana o àrea semidensa, o ciutat gran) sovint està relacionat amb unes determinades característiques que són rellevants en la gestió de residus. Per exemple, la grandària poblacional d'un municipi pot condicionar la preferència per un determinat sistema de recollida de residus.

Tanmateix, la preferència d'una política pública també està determinada pels valors dels representants, independentment de la morfologia del municipi. El discurs mediambiental de les i els representants condiciona una determinada manera de veure com ha de ser la gestió de residus, tal com exemplifica el grup "Proximitat política". Així, municipis petits poden optar per un model similar al de les ciutats, i a la inversa, un municipi amb zones molt denses pot preferir un sistema Porta a Porta, encara que aquest sistema s'associï a zones de densitat baixa.

Al final això fa que es creïn dues situacions diferents pel que fa als municipis de la comarca, amb diferents interessos per a cada cas. En resum, s'acaba traduint entre els que prefereixen un model PaP i altres que prefereixen un model de contenidors, oberts o tancats, a la via pública, ja sigui per la morfologia del municipi o pel discurs mediambiental de la representant. De fet, algunes de les figures entrevistades remarquen aquest fet quan parlen de "les dues comarques", tal com s'ha mostrat prèviament, com a situació complexa de gestionar.

Pel que fa a la morfologia del municipi, els factors com ara la densitat poblacional o la configuració urbanística pot determinar la preferència per un sistema determinat de recollir residus i això també determina una relació específica amb el Consorci:

Hi ha dues realitats, però jo entenc que el Consorci treballa per solucionar les dues realitats. Les de les ciutats grans i els pobles petits i mitjans. Són dues realitats pel que fa a recollir residus molt, molt diferents. Però bé, jo crec que s'està gestionant bé, però queda molt per fer (...) Jo crec que el que acaba ja l'element que afavoreix el reciclatge, però que acaba creant problemes d'estructura i de funcionament, és l'arribada de la recollida Porta a Porta. Són dos models completament... És a dir, el de la càrrega lateral i el de PaP són completament diferents. (...) *E18 polític/a*

Pel que fa a la preferència de la política pública, el discurs dels representants també pot influir en la relació amb el Consorci, ja que la divergència dels valors pot ser un factor que disminueixi la legitimitat del Consorci en municipis que apliquen un sistema diferent:

Aquest debat respecte els residus, és obert i això s'expressa també amb diferents modalitats de recollida i els municipis de certa importància com Cardedeu, que s'han atrevit ara a fer el PaP (...). Ara, el debat que tenim és que aplicar el PaP avui a [nom del municipi] o fer-ho a Mollet o Granollers seria un daltabaix des d'un punt de vista de conflictivitat per les actituds ciutadanes. Però evidentment s'ha de construir. Jo no vull jutjar si Cardedeu encerta o no, és una decisió seva, però que aquesta discussió hi és. (...) Estem endreçant en el debat del Consorci. Perquè la voluntat del Consorci és evidentment convèncer els municipis de determinades coses respecte la millora, però respectant l'autonomia local de cadascú. Per tant el Consorci, pretenem, com a Consorci, tenir una diversitat de respostes i per tant, municipis que vulguin fer el PaP, el puguin fer i confiïn en el Consorci, però municipis que vulguin continuar amb la recollida de contenidors, encara que sigui millorant la individualització de la recollida amb targeta xip també ho puguin fer. (...) No tindria sentit que el Consorci arribi a la conclusió

que s'ha d'arribar a una sola modalitat i la trasllada al conjunt de municipis. Si això es produís seria al revés. (...)de moment estem en aquesta fase de diversitat i per tant, les discussions que fem com a Consorci és que han de ser versàtils i oferir respostes diverses, perquè la decisió al final és dels municipis. E40 *polític/a*

Finalment, i respecte a la metodologia del QCA, s'han fet altres proves variant el criteri de classificació d'acord amb les condicions donades, posant altres punts de tall, però la imatge general mostrada és molt similar. Aquest últim punt és important remarcar, ja que aquesta classificació presentada té un component arbitrari en tant que s'ha fet una classificació binària de les dades. Tanmateix, la imatge general, encara que es canviïn els criteris per classificar què entra i què no en un grup, segueix un patró molt similar. És a dir, el partit, la grandària o la política pública són criteris determinants de la relació dels municipis vers el Consorci. Aquesta idea ajuda a entendre les entrevistes i les demandes dels municipis que estan insatsfets amb el Consorci, en tant que hi ha aquesta diferenciació de municipis amb interessos i peticions diferents. Per tant, si la distribució de recursos i poder dins la institució no es percep com a justa per a algun dels dos grups, pot generar aquestes situacions insatsfctòries, tal com s'ha vist en l'estudi, i que poden dificultar la cooperació efectiva dins l'organisme de col·laboració.

Capítol 8. Els debats històrics i estructurals del Consorci

8.1. La constitució d'un consorci de residus

Aquest apartat té dos objectius generals per completar l'anàlisi institucional del Consorci. El primer objectiu tracta d'exposar les motivacions principals que porten a la constitució d'un consorci. Es tracta de definir els motius pels quals els municipis decideixen consorciar-se per prestar els serveis de gestió de residus, en lloc de fer-ho a través d'un consell comarcal, com a institució de cooperació ja present en el territori. El segon objectiu és explicar les decisions que porten a un disseny específic de l'organització. Tal com diu Richard Scott "to an institutionalist, knowledge of what has gone before is vital information" (Scott, 2014: 55), considerant que les decisions passades sobre el disseny institucional del Consorci, i les dinàmiques que es generen de resultes d'això, ajuden a explicar la situació actual de l'organisme.

8.1.1. El desplegament de la legislació en matèria de residus

L'establiment del Consorci al Vallès Oriental s'ha d'enquadrar en un període de temps caracteritzat per diversos canvis institucionals en matèria de planificació ambiental (Jordano Fraga, 2001), coincidint amb el boom de la problemàtica mediambiental a les agendes públiques. Aquest mite fundacional és una part fonamental de la seva legitimitat. És a dir, la institucionalització del canvi climàtic i el medi ambient comporta l'evolució d'un nou sistema institucional (Meyer & Rowan, 1977:348).

Més concretament, el Consorci neix en un moment prolífic pel que fa a la normativa en matèria de residus, de resultes també de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea i l'arribada de finançament des d'aquestes institucions, així com la constitució del sistema territorial de les comarques l'any 1987. En general, es dona una situació similar a la que es viu en altres països europeus, com Polònia (Kolsut, 2016) o el Regne Unit:

The churning of institutional relationships, policy goals, and mechanisms – primarily in response to EU directives – has had a profound effect on the definition of the problem of, and responsibility for, the 7% of UK waste which is classified as “municipal” (Bulkeley et al., 2007:2741).

A inicis dels anys noranta, amb el desplegament de la normativa catalana vers la gestió de residus, els municipis comencen a assumir més responsabilitats en aquesta matèria; com ara l'obligatorietat de recollir la fracció d'envasos de plàstic i metall, i la fracció orgànica dels residus municipals. Més concretament, la llei de residus de 1993 suposa l'ampliació de diferents competències en matèria de recollida i tractament de residus que empeny als municipis a desplegar un nou servei. En definitiva,

el desenvolupament d'aquesta llei, així com l'entrada prèvia d'Espanya a la UE i l'adopció de les directives europees, comporta un canvi de paradigma per al país en l'àmbit normatiu.

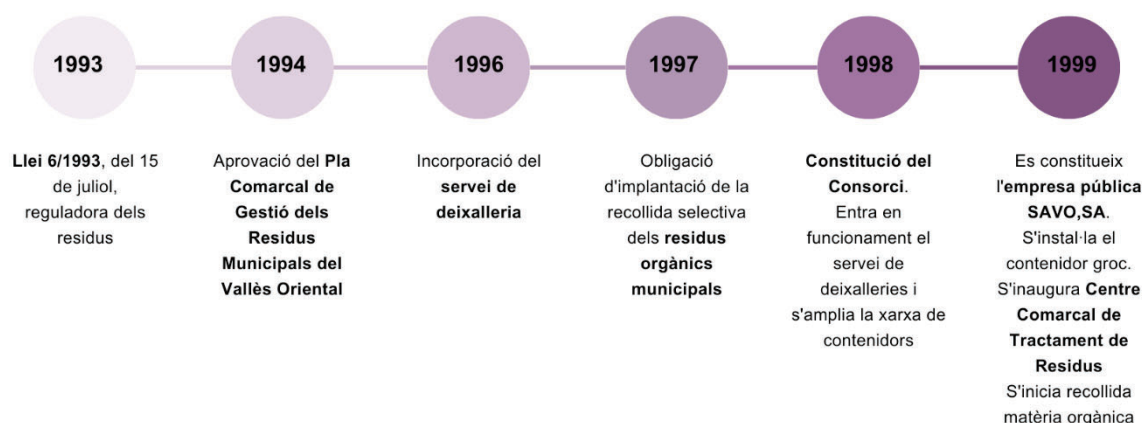
(...) 35 anys enrere, a cada poble hi havia en una punta del municipi un racó on anaven i llançaven la seva brossa i després li fotien foc, i embolica que fa fort. Això també va sortir una llei que impedia que hi hagués abocadors, que s'havien de tancar, de clausurar ordenadament. O sigui es va anar ordenant tot el sector, d'una manera clara, i una cosa va acompanyar l'altra. *E38 històric*

Paral·lelament, a la comarca del Vallès Oriental es gesta el Pla Comarcal de Gestió de Residus Municipals del Vallès Oriental, aprovat l'any 1994, que determina quines necessitats d'infraestructura té la comarca per tal de fer les tasques de recollida i tractament. Així mateix, i de resultes d'aquest pla, l'any 1996 es comença a implantar el servei comarcal de deixalleries.

Hi va haver un alcalde que recordo perfectament, que era l'alcalde de l'Ametlla en aquell moment diu que té una problemàtica molt seriosa amb la recollida dels residus de la poda (...) que això li genera una acumulació de residus que barrejat amb els residus normals li acaba generant una sèrie de problemes i posa això sobre la taula i s'obre un debat. Llavors acaben decidint, “potser no ens anem a centrar amb els problemes de la poda que uns ajuntaments tenen i uns altres no tenen (...), si no mirem quina és la situació de la gestió dels residus a nivell de la comarca i què podem fer per millorar-ho”. Això estem parlant de fa uns 35 anys. (...) Vam encarregar un estudi a una enginyeria que ens va analitzar què feia cadascun dels municipis i quina és la tipologia de lo que havia en un contenidor (...). En aquell moment no hi havia recollida selectiva (...) llavors aquesta gent va voltar pet tota la comarca (...) a partir d'aquí van elaborar un estudi de quines instal·lacions farien falta i quins sistemes de recollida farien falta per poder recollir d'una manera acordada els residus. Ja sabíem que les normatives futures arrien cap aquests temes. (...) Això va donar un pla que es diu pla per la gestió dels residus del Vallès Oriental.” *E38 històric*

La consultoria (...) va redactar un pla de gestió dels residus a la comarca del Vallès Oriental. I un resultat d'aquell pla és que sortien una sèrie d'infraestructures necessàries de gestió i un ens que les gestionés. Aleshores, aquell pla es va presentar a un ajut de la Unió Europea i que es va concedir. Per tant, amb aquell ajut es va constituir el Consorci i es va construir la Planta, la primera planta de tractament de Granollers, i es va construir el primer reguitzell de deixalleries. Per tant, en aquell moment era molt clar el paper que podia tenir una entitat supramunicipal per atendre la gestió dels residus que es generaven a la comarca. (...) van participar especialistes d'aquí del país [en la redacció del projecte], però també d'Alemanya, on es va anar a visitar una comarca a Alemanya on ja es feia un sistema similar. Va ser paral·lel al primer pla de gestió de residus que es va fer des de l'ARC, que en aquell moment era la Junta de Residus, i van acabar bastant amb les mateixes conclusions, amb el model d'àrees de recollida selectiva i amb el model de deixalleries. No et puc dir ara quin grau d'implicació van tenir tots els municipis, però jo entenc que sí que el van tenir. A nivell municipal i comarcal va ser una participació crec que bastant intensa. *E59 tècnic/a*

Figura 6. Cronograma de la gestió de residus al Vallès Oriental



Font: Elaboració pròpia

Al final, el Pla Comarcal funciona com un mecanisme de desplegament dels serveis que ha de donar el Consorci, els estatuts del qual s'aproven el 2 de juny de 1998 (Figura 6). Per tant, la seva constitució va molt lligada a la influència d'aquest Pla, orquestrat també pel Consell Comarcal com a organisme de suport. Segons els representants i tècnics entrevistats, el Consorci neix fruit d'una proposta del Consell Comarcal, que crea un grup o comissió d'experts formats per representants polítics i, segons alguns representants, també tècnics, per tal d'elaborar els seus estatuts.

Jo recordo que érem... ens dèiem el CD14 [Comitè de Direcció], que érem 14. Érem 14 representants de diferents municipis. (...) No érem tècnics, érem polítics. I aleshores no recordo de qui teníem assessorament tècnic (...).

Van elaborar els estatuts a partir d'aquest grup?

Sí, d'aquí es conforma l'elaboració dels estatuts. Vam fer-ho en paral·lel, crec, la gestió de la possibilitat d'acollir-nos a aquesta subvenció d'aquests recursos molt importants que van venir d'Europa. I ahora, va quedar palesa la necessitat de crear un consorci. Aquest Consorci va anar creixent fins a la data. (...) Aquests recursos que venien per a les deixalleries, que era un nou format de recollida selectiva que no existia fins aleshores enlloc. E18 *polític/a*

La Diputació també va fer una tasca d'assistència. Si no recordo malament, eren a aquest grup dels 14, en què devia subvencionar algunes de les actuacions inicials a nivell d'informes tècnics, de la reacció de projectes.... I és veritat que els vam mantenir durant tot el cicle que va portar a la construcció de les instal·lacions, i també la definició de com s'havia de gestionar inicialment aquestes infraestructures. Bàsicament, la planta de recollida de la fracció orgànica, la planta de transferència que anava aquí. Els tècnics de la Diputació i de l'Agència de Residus de Catalunya van intervenir-hi molt directament. Entre altres raons, perquè els tècnics que hi havia als ajuntaments en aquell moment de gestió dels residus hi havia un cert desconeixement de les instal·lacions E57 *històric*

És a dir, el context d'aparició del Consorci ve marcat per la introducció de nous sistemes de gestió, sistemes que venen subvencionats, i això precisament afavoreix la seva creació. En línia del que conclou la literatura sobre cooperació intermunicipal, les subvencions que poden venir des de la UE funcionen com a incentius a la col·laboració (Hulst & van Montfort, 2012:2).

8.1.2. El paper del Consell Comarcal en la constitució del Consorci

El fet de tenir accés a subvencions europees possibilita als municipis desvincular-se del Consell Comarcal en la prestació del servei. En aquest sentit, una de les raons que citen els representants històrics per haver triat el Consorci com a forma de gestió és per una distribució diferent de les majories polítiques. És a dir, tal com es mencionava prèviament, hi ha un germen polític en la creació dels consorcis (Martínez Camps, 2013:65) que dinamitza la cooperació des d'un punt de vista menys "top-down", perquè l'autonomia local es configura com un valor central.

És veritat que les sol·licituds de subvenció de la UE no es van atorgar al Consorci, perquè no estava creat en aquell moment, sinó que va ser atorgada al Consell Comarcal. I és en el moment en què es passa de l'obra civil i la implantació de totes aquestes infraestructures sobre el territori a plantejar-nos la necessitat que calia, i així ho vaig plantejar jo, el suport de la majoria d'alcaldes i alcaldesses, de separar el que seria el Consell Comarcal, separar de la gestió del Consell Comarcal, per crear una figura absolutament nova, que era el Consorci, que estigués formada bàsicament pels ajuntaments, amb paper testimonial del Consell Comarcal, atès que havia estat la institució que havia impulsat aquestes polítiques, però quan passàvem al pas de la gestió, **qui havia de portar els recursos econòmics eren els ajuntaments de la comarca.** E57 *històric*

D'acord amb les entrevistes, es podria plantejar la idea que els municipis, en crear un organisme nou que no ve determinat des d'altres nivells de govern, senten que tenen més poder i que no perden competències en crear-lo. Per altra banda, es pot plantejar la idea que la voluntat dels municipis grans de preservar la seva autonomia local afavoreix que es presti el servei a través d'un consorci i no d'un consell comarcal, recuperant la hipòtesi de Pano Puey et al. (2018b).

Per consegüent, la relació del Consorci amb el Consell Comarcal es disposa amb la voluntat de preservar l'autonomia local dels municipis i al mateix temps assegurar la presència de tots els governs locals al Consell Plenari del Consorci.

Des del nostre punt de vista el més operatiu és que de la gestió se n'encarregués un consorci format fonamentalment pels ajuntaments de la comarca i amb un paper de representació al Consell Comarcal, perquè no tots els partits polítics tenien representació a les alcaldies. I era bo des d'aquest concepte de política no sé si unitària, però sí d'un consens molt ampli que tots els partits polítics que tenien representació a la comarca encara que estiguéssim a l'oposició, a través del Consell Comarcal, la representació que li vam guardar al Consell Comarcal per aquí podia tenir cabuda, atès que el govern del Consell Comarcal era molt ampli i que pràcticament hi havia tothom. I per això vam crear el Consorci. E57 *històric*

Segons les figures històriques entrevistades, la primera modificació dels Estatuts l'any 1999 respon a aquesta necessitat d'assegurar la representació dels diferents partits, a partir d'augmentar la presència del Consell Comarcal al Consorci. És a dir, la decisió de tenir representació de quatre membres és una de les raons que citen les figures històriques com a motivació a la prestació del servei de gestió de residus a través d'una figura consorciada. Es fixa així, segons les entrevistes, per tal de distribuir la presa de decisió atenent tant criteris territorials com de partit.

Per altra banda, hi ha la idea, compartida per diversos representants, que el Consorci ha de ser més tècnic que el Consell Comarcal, i al mateix temps, assegurar que estan representats tots els partits polítics.

Es va decidir que el Consell Comarcal, que havia iniciat aquesta aventura, aquesta trajectòria, tot i no aportar recursos econòmics, també havia de tenir una representació, que es segueix mantenint, perquè en aquí els diversos grups comarcals poguessin tenir un representant a l'Assemblea del Consorci, encara que no estiguéssim en els governs dels ajuntaments. Perquè donava la casualitat que en aquella època, pràcticament, tots els ajuntaments, els alcaldes i alcaldesses eren del PSC o de CiU; i altres formacions polítiques que estaven al govern del Consell Comarcal, i que també havien participat en l'impuls de totes aquestes polítiques, com podria ser ERC o ICV, o alguna altra formació política, independents, etc. no tenien alcaldies. Per tant, la manera de seguir avançant de manera conjunta, col·legiada, que no hi haguessin excessives dificultats quan en els plens s'havien d'aprovar ordenances fiscals i, per tant, repercussió en els costos de la gestió, **doncs en aquesta matèria intentar de treure-ho del debat polític.** E57 *històric*

(...) pots tenir un govern determinat al Consell Comarcal en funció dels resultats dels processos electorals, que en canvi no sigui exactament igual que la composició del Consorci, perquè en el Consorci lo que sí que tens garantit és la participació de cada un dels ajuntaments, (...) en canvi en el Consell Comarcal et podies trobar que (...) un 50% dels administrats no siguin representats a l'hora de prendre decisions, i per això vam voler això de la mateixa manera que vam voler, en certa manera, mantenir un percentatge de vot que no permetés que ni els grans poguessin fer absolutament lo que volguessin a compte dels petits, ni els petits poguessin tampoc perjudicar les grans. E38 *històric*

De fet, aquest element d'establir consensos es repeteix en diferents moments històrics. De manera informal (no escrita), durant els dos últims mandats s'ha establert que la Comissió Executiva ha d'estar formada per tots els partits polítics que tenen alguna alcaldia dins dels municipis que formen part del Consorci. Així doncs, molt sovint els representants de cada partit polític a la Comissió Executiva actuen com a portaveus del seu grup i fan de "mediadors" en cas de conflicte entre el municipi i el Consorci. Per això, entre els representants, el personal de contacte freqüent són els membres de la Comissió Executiva.

A l'inici, quan neix el Consorci hi som tots, però després ja acabem desapareixent. A partir de no sé quan... ja acabaran simplement amb el control per part de només dos partits de tot l'espectre polític de la comarca. Només governaven convergència i socialistes. I com que queda gravat, no negaré haver-ho dit. (...) Però això va canviar i està bé que sigui així. Per això ara anem més bé.

[Hi ha aquest pacte no ha escrit?]

Sí, és un pacte no escrit. Però és un pacte que totes les forces polítiques amb rigor i seriositat assumeixen. I entenc que a vegades siguin generosos tots plegats entre tots plegats. Perquè tothom estigui còmode. E18 *polític/a*

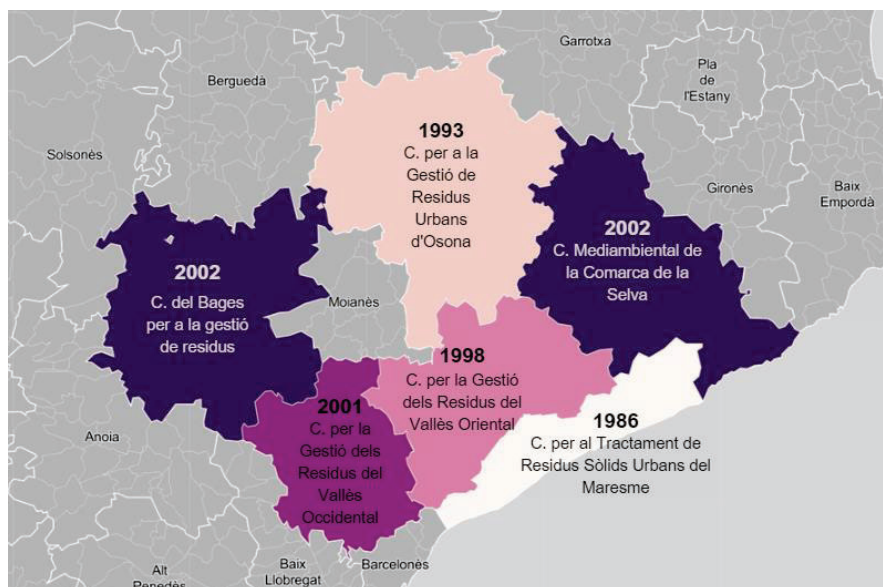
8.1.3. Isomorfisme en la creació dels consorcis

Així mateix, també la influència del Consorci Besòs Tordera (CBT) facilita la creació del Consorci, en el sentit que proporciona experiència sobre el funcionament d'aquest tipus d'organismes, en la lògica de l'isomorfisme institucional. Així i tot, es compara l'inici d'un Consorci amb l'altre tenint en compte el caràcter reivindicatiu del CBT com a factor que facilita la cooperació. És a dir, el fet de tenir uns valors que motiven a la cooperació per tal d'establir una estratègia conjunta es veu com un mecanisme que legitima la institució.

Quan mires una mica enrere, és fonamental i a més com es va gestionar el Consorci Besòs-Tordera, llavors com que també va ser una experiència que va sortir bé, tot i que el CBT no era de l'àmbit exclusiu del Vallès Oriental, però sí que va ser el motor, que va ser un moviment d'ajuntaments que van reclamar que els rius havien de millorar. **Amb el tema dels residus ha estat un tema més amable la relació amb la Generalitat per exemple. En el cas del CBT, el seu naixement té un caràcter més reivindicatiu que el Consorci no ha tingut. Però suposo que això va ferar molt el sentiment de comunitat.** En els antecedents està clar que hi té un paper molt rellevant. Segurament si no hagués existit el CBT l'experiència aquesta hauria estat més complicat crear el Consorci. E9 *polític/a*

De fet, en el context que es constitueix el Consorci al Vallès Oriental, a les comarques contigües es produeixen situacions similars²⁴. Prèviament, a la comarca del Maresme es constitueix un consorci el 1986, coincidint amb l'entrada d'Espanya a la Unió Europea i un any abans de la llei d'organització comarcal; a la comarca d'Osona, es crea un consorci l'any 1993, coincidint amb l'aprovació de la llei de residus de Catalunya; al Vallès Occidental, es constitueix un l'any 2001, i finalment, a la comarca de la Selva i també al Bages, l'any 2002, tot i que el Consorci de la Selva es va dissoldre el 2014.

Figura 7. Consorcis de gestió de residus al voltant de la comarca del Vallès Oriental



Font: Elaboració pròpia

En resum, segons les figures històriques entrevistades, hi hauria tres factors que motiven la creació del Consorci, tal com es resumeix en aquest fragment d'entrevista:

Un, que va haver-hi un finançament de la Unió Europea important. Això ajuda molt. Perquè si entre tots tenim un pastís a repartir-nos és més fàcil que ens vingui de gust seure'ns a taula (...). Dos, perquè el model era innovador. I això feia que el pastís tingués bon aspecte. Per tant, amb més motiu ens volem asseure a taula, perquè és un model que s'acaba posant en boca de tothom, que s'acaba posant a la palestra de l'opinió pública, que té ressò mediàtic, que té repercussió. Per tant, políticament en podem sortir molt ben posicionats (...) perquè és una aposta guanyadora. I per tant, perquè estàs anant més enllà. (...) Per tant, hi havia un finançament i hi havia una ambició que quadrava amb el finançament i això era possible. I el tercer factor clau, jo el relaciono amb l'àmbit relacional, amb la

²⁴ Menys a la comarca del Moianès, ja que és de nova creació i els municipis d'aquesta comarca estan repartits entre el Consorci del Bages, del Vallès Oriental i la Mancomunitat la Plana pel que fa a gestió de residus.

governança. El tercer factor clau per mi va ser com des del Consorci es va ser capaç de teixir unes complicitats tècnic-polítiques molt ben lligades. E45 *tècnic/a Consell Comarcal*

En conclusió, l'aparició dels consorcis de residus en el context català, i en concret, el Consorci del Vallès Oriental, exemplifica la tesi que presenten Agranoff i McGuire, entre altres autors institucionalistes, sobre com la normativa i les regulacions condicionen el tipus d'institucions que es configuren (Agranoff & McGuire, 2003). Això és, el procés d'institucionalització del canvi climàtic configura noves organitzacions, amb un repartiment de poder diferent en el territori, al mateix temps que es perfila el sistema de descentralització de l'Estat i es reforça l'autonomia dels governs locals.

8.1.4. La constitució del Consorci i la seva evolució

Actualment, la gestió de residus en el context català és una activitat que depèn amb escreix de les relacions interadministratives entre diferents nivells de govern, tant en l'àmbit autonòmic i nacional, com supranacional. Des de l'entrada d'Espanya a la UE l'any 1986, la gestió s'ha anat tecnificant i els municipis han anat assumint cada cop més competències, tenint en compte que els finals dels vuitanta, inicis dels noranta, és un moment de desplegament de les competències municipals i del sistema comarcal.

És en aquest context de desplegament de la normativa, acompanyada de recursos econòmics, que es configura el Consorci. Un consorci que es caracteritza especialment per tenir un alt volum de municipis adherits, tot i sense la participació de l'ARC, com en la majoria dels altres consorcis, i amb municipis de característiques molt diverses. A més, el Consorci presta el servei de recollida selectiva i de deixalleries. S'ha de tenir en compte que la majoria dels consorcis catalans no presten aquest servei, sinó que fan tasques encaminades a la gestió de les plantes de tractament.

Per tant, des d'un inici, la configuració del Consorci respon a la voluntat de crear una institució que presti un servei que els municipis per si sols no poden assumir. Es desenvolupa a partir d'una motivació pragmàtica, prioritzant el caràcter tècnic i de gestió. Així mateix, el disseny institucional del Consorci estableix una nova distribució de les majories polítiques de la comarca, diferents de les del Consell Comarcal, ja que tots els municipis estan representants a l'òrgan plenari, amb la voluntat de preservar l'autonomia local dels municipis. En general, establint la idea que el Consorci ha de ser més tècnic que el Consell Comarcal i que tots els municipis han de ser representants.

Finalment, el que possibilita aquesta desvinculació amb el Consell Comarcal és la subvenció europea per al desenvolupament d'infraestructures de residus, en un moment d'expansió de la normativa en matèria ambiental, amb l'establiment del sistema de les deixalleries, i la recollida selectiva de les diferents fraccions de residus.

Tot i això, aquests recursos no són suficients per al funcionament posterior del Consorci i han sigut una font de conflicte constant. A més, la gestió de residus és una política pública que ha guanyat

rellevància al llarg dels anys. Aquest fet destaca en les entrevistes quan es compara com ha funcionat el Consorci en relació amb el Consorci del Besòs-Tordera.

Perquè el CBT de fet, és un gestor de depuradores, i com que les depuradores no són de gestió municipal, sinó de l'Agència Catalana de l'Aigua, doncs no hi ha... En canvi, aquí és al revés, aquí no tenim una delegació, sinó que som nosaltres que adquirim la delegació que els hi correspon en els municipis i que ens la cedeixen al Consorci. És molt diferent. Allà no pagues res, i aquí cada vegada tenim uns mals de queixals terribles. La crítica que jo faig a l'altre és que s'ha anat desarrelant molt, volgudament *E9 polític/a*

Els dos consorcis són molt diferents. El CBT sempre ha tingut un funcionament molt tècnic, de gestió de clavegueram i de les EDARs. I econòmicament, com que gestionava recursos que venien de l'Agència Catalana de l'Aigua i no suposava despeses pels ajuntaments, el seu funcionament ha sigut més senzill. El Consorci de Residus, a partir d'haver-se de valer dels seus propis recursos, dels seus consorciats en funció de serveis i generació de residus, ha sigut molt més complicat. *E18 polític/a*

Aquesta comparació és recurrent a les entrevistes, en les quals també es llegeix una imatge similar sobre la situació que ha patit el Consorci. És a dir, la situació prèvia en què es trobava el Consorci a causa de males pràctiques, conseqüència, en part, de les dificultats per aplicar mecanismes de rendiment de comptes en institucions de cooperació intermunicipal.

(...), les comptes han estat poc clares, han hagut uns dèficits *tremendos*, Llavors han fet una empresa, SAVO,SA aquesta, una empresa a banda, que, (...) ja històric, que ja venia d'una cosa molt poc clara, massa polititzada, és un contuberni entre el socialista i convergent, entre el Consell Comarcal i el Consorci, que, així com el Consorci Besòs-Tordera està molt bé, és molt net i molt clar, i, bé, (...), es participa molt poquet, però és una història molt neta i polida, (...) l'altre Consorci (...) té moltes coses rares, i, bé, doncs... és que no ens agrada gens, per això, si poguéssim, ja marxàriem, ja. (...) *E24 polític/a*

(...) Era un cementiri d'elefants. Vull dir, ficaven càrrecs públics allà amb els sous desproporcionats i no tenia cap sentit i no ens agradava gens. Entenem que el Consorci ha de ser un acte de voluntarietat política per ajudar la resta dels municipis entre tots i no pas per recol·locar gent que havia perdut l'alcaldia per ficar-lo president de no sé què i tenir un sou desproporcionat. *E49 polític/a*

Bueno, la vitola del Consorci de Vallès Oriental dels últims anys ha sigut que no acabava de funcionar tan bé com d'altres exemples que hi ha a Catalunya. Llavors, no sé si és que el sistema de governança no acaba de funcionar, no sé si és que els participants dels municipis no podem o no sabem posar-hi més pressió o més idees per fer una gestió més eficaç. No ho sé, aquí hi ha de tot una miqueta segurament. *E58 polític/a*

Jo crec que el Consorci té una estructura que el fa una mica feixuc. Que s'hi gerència, que s'hi... I està una mica massa polititzat. Això fa que hagi perdut una mica la seva eficiència. A vegades es col·loca més la gent per interessos polítics que no per la demostració de la valva del que hi ha al capdavant. I no parlo tant a nivell tècnic, parlo més enllà. I quan hi ha alguns interessos d'algun municipi més gran, no es té en compte tant l'eficiència com el fet que prevalen els interessos dels municipis més grans. Ara, per exemple, el canvi de càrrega lateral, va ser una cosa molt imposada. No és que hagi anat malament, però s'hauria pogut treballar d'una altra forma. *E28 tècnic/a*

Tot i que, per altra banda, també es cita la tendència al canvi que hi ha hagut durant els últims mandats, en les quals s'ha tornat a establir sistemes de participació més consensuals, reforçant la idea, que funciona com a mite fundacional, que es dona més pes al cos tècnic en la presa de decisions. Aquest tòpic és recurrent en les entrevistes, en entrevistes amb les tècniques i tècnics municipals però també entre els i les representants.

Ara hi ha hagut un canvi de model de fer i de parlar amb la gent. I ara s'està tirant per anar tots cap a un cantó, una direcció, com dèiem abans. I t'escolten i parlen i busquen solucions. Això és important, també. Encara que siguis un poble petit, t'escolten igual que un poble gran. E72 *polític/a*

Però la sensació és que el cos tècnic és competent en la mesura en què un fenomen que s'havia produït repetidament amb anterioritat, que era col·locar càrrecs polítics a fer de tècnic, sembla que s'ha aturat. En l'època en què això passava, potser era l'època en què menys s'entenien determinades coses. El Consorci i SAVO,SA va semblar que va ser el lloc on col·locar persones de partits que potser eren molt bones gestores, i jo no dic que no, (...). Però era gent que no venia del món de la gestió de residus, no tenia l'expertesa tècnica, i després hi havia variables que se m'escapen, de si prenia les millors decisions o no. E59 *tècnic/a*

8.2. El rol del Consorci

Des del moment inicial de la constitució del Consorci es busca un disseny institucional que garanteixi el suport de la majoria dels partits polítics, així com del cos tècnic dels municipis membre. Això crea unes pautes organitzatives en la manera de cooperar que s'han mantingut al llarg dels anys, com per exemple, l'establiment d'un sistema de recollida selectiva que no depengui dels quilòmetres, sinó dels rebuts, o la confecció d'un sistema de representació combinant la representació dels municipis amb la representació del Consell Comarcal, entre d'altres.

Tanmateix, en l'actualitat, algunes d'aquestes pautes o regles no gaudeixen del suport o consens inicial. Arran de les noves formes de governar els residus, sobretot a partir de les modificacions normatives, es creen noves pautes de relació entre els municipis i consegüentment, canvien les formes d'entendre la cooperació intermunicipal. Això pot derivar en una falta de consens sobre quin rol ha d'assumir l'organisme de cooperació i entorpir el correcte desenvolupament i prestació del servei. Un factor que s'ha vist agreujat per la crisi de confiança que es citava prèviament.

Un dels punts més importants sobre el rol que ha d'assumir el Consorci és entre els valors d'autonomia local i l'equitat en la prestació de serveis públics, fent servir la dicotomia que utilitza Karlsson (2015) sobre la forma de prestar serveis i les competències municipals. Per una banda, hi ha municipis que tenen com a prioritat l'autonomia local, com a component essencial de la qualitat democràtica d'un país, mentre que per altra, hi ha governs locals que prioritzen l'homogeneïtat en la prestació del servei, en la mesura en què afavoreix la consecució d'uns objectius similars en tot el territori. Cadascuna d'aquestes visions té una justificació normativa diferent, ja que una determina una visió monocèntrica del poder i l'altre, policèntrica (Klok et al., 2018).

A Catalunya, els consorcis de residus es configuren a partir d'una visió policèntrica. És a dir, s'encarreguen sobretot de la gestió de les plantes de tractament de residus, principalment de la fracció orgànica i la resta. Per tant, no es fan càrrec de les tasques de planificació i la seva funció és de crear i gestionar infraestructura costosa que els municipis per si sols no poden assumir.

No obstant això, el Consorci del Vallès Oriental presenta característiques complexes que fan que el debat sobre quin rol ha de tenir la cooperació sigui present. El fet que el Consorci no només tingui una planta de tractament, com la majoria dels consorcis, sinó que a més presti serveis de recollida, fa que es qüestioni quina ha de ser la manera de prestar aquest servei, i també requereix un contacte més continu, inclús setmanal, dels municipis amb el Consorci.

A més, al Consorci hi participen municipis de característiques i necessitats molt diverses, amb diferents expectatives respecte al rol que volen que assumeixi la institució de cooperació, fruit en part d'aquests interessos diferenciats. En general, es pot assumir que els municipis petits se senten més incòmodes cooperant a través d'un consorci, considerant que en el context català, les mancomunitats o els consells comarcals han exercit un rol més assistencial de cara als municipis petits que no pas els consorcis (Pano Puey et al., 2018b: 272).

Per tant, la idea és que als municipis més grans és més probable que vulguin que el Consorci prengui un rol gestor que no pas de deliberació o planificació. Malgrat això, aquesta relació no sempre es dona i sovint depèn també d'altres valors que tinguin els i les representants polítics membres del Consorci, sobretot d'acord amb valors mediambientals i d'identitat territorial, en el sentit de compartir una visió de comarca, o de com gestionar els residus a escala comarcal. En general, hi ha una gran diversitat d'opinions respecte de quines funcions ha de fer-se càrrec l'ens de cooperació.

Per tal de poder complementar l'anàlisi presentada al capítol 6, i desenvolupar amb més detall com afecten els valors i expectatives dels municipis membres en relació amb la legitimitat institucional, s'agrupen les entitats locals en dos grups segons el rol que volen que assumeixi el Consorci. A grans trets, el primer grup es defineix per l'expectativa que el Consorci desenvolupi un paper de planificació comarcal, en canvi, en el segon grup, el rol buscat és el d'agència intermunicipal, fent servir els termes de Hulst i van Montfort (2012)(Taula 69).

Cadascun d'aquests dos rols té associats diferents punts del debat respecte a la forma de prestar el servei, el tipus de servei prestat per defecte, el finançament, i la representació. Primerament, en la forma de prestació del servei de recollida, això implica respondre a com s'han de prestar els serveis, si establint models predefinits pels municipis (models tancats, Taula 69), és a dir, models de recollida establerts i definits pel Consorci, o adaptant-se a les peticions particulars a través d'un conveni específic. En aquest sentit, sovint és la capa tècnica del Consorci (i SAVO,SA com empresa pública que s'encarrega de la recollida) que pot veure més beneficis el fet de tenir models tancats. Així i tot, també es pot relacionar la prioritat per establir models tancats de recollida amb admetre més tasques de planificació.

Si bé no sempre van relacionats, l'efecte homogeneïtzador que pot tenir el fet de tenir models de recollida predefinits es veu com a positiu per a aquells municipis que volen que el Consorci assumeixi un paper més fort en la planificació de la gestió de residus. Des d'aquest punt de vista, es pot

considerar que adaptar-se totalment al que demanda cada municipi pot suposar una tasca que acabi fent del Consorci una institució ineficient, tot i que, per altra banda, hi ha la dificultat, tenint en compte les diferències dels municipis, de congeniar un únic model de recollida.

Jo entenc que no pot ser que hi hagi 40 municipis i que cadascú fes el que sigui. I la cosa ha d'acabar amb dos. O fas Porta a Porta o fas contenidors. Els contenidors s'ha de decidir si es fan tancament o no. No hi ha grans més coses. De fet, el PaP també té contenidors. Pot tenir contenidors. No hi ha cap PaP que no tingui res en contenidor. Penso que són sistemes mixtes.(...) Hi ha un tema de distàncies, també, a les plantes. No és fàcil. La feina que té el Consorci, ja et dic, tinc el punt d'admiració, perquè és un repte important. *E59 tècnic/a*

El que es demanava en el moment que es va iniciar el Consorci era un servei ,en general, poc complicat. Ara hi ha un servei que cada any serà més complex. I llavors això, que a tots ens serveixi igual, cada cop és més complicat. Ja veurem si ens en sortim o se'n surten. *E63 tècnic/a*

Tenint en compte això, el següent punt és el model de recollida que s'estableix per defecte. En aquest cas, els nous sistemes de recollida de residus, que impliquen diferents tecnologies i noves formes de governar els residus, han generat noves maneres d'entendre la cooperació (Bulkeley et al., 2007). Molts municipis són conscients d'aquestes fractures i alguns parlen de “les dues comarques” o que hi ha dues realitats a la comarca que s'han de treballar des del Consorci (vegeu 7.4), però que amb la tecnificació del servei i l'aparició de nous sistemes de recollida suposa un repte, perquè molts municipis decideixen que el model per defecte del Consorci ja no és el que més s'adapta a les seves condicions.

Segons B.Guy Peters (2016:59), les institucions també poden ser definides per les seves polítiques públiques, això vol dir que, en el cas del Consorci, escollir un sistema determinat de recollir els residus determinarà en gran manera les pautes i normes que crea la institució. Quan aquests valors són diferents, es pot donar una situació en què els municipis expressin la seva insatisfacció en la política pública a partir de demanar canvis, o exercir la “veu”, en termes de Hirschman(1970), o directament sortir de la institució.

(...) This disjuncture may lead to institutional change, either because the institution alters its values or because members who have been socialized into a particular set of values decide to leave the institution. For example, environmental agencies may find themselves opposed to the policy agenda of conservative governments that may generate internal conflicts and perhaps more fundamental change within the institution. (Peters,2016:68)

El fet d'aplicar un altre model de recollida exemplifica aquesta idea. Això és, una situació en la qual no hi ha identificació amb els valors de l'entitat, en aquest cas per part del cos polític, crea insatisfacció i la voluntat de sortir de l'ens de cooperació.

(...) no ens va voler fer l'estudi, no ens va voler ajudar en el desplegament del Porta a Porta i ens va tancar. I ens va dir que com a municipi no era viable (...), però sí que teníem el compromís d'aconseguir un percentatge de reciclatge. I així ho vam fer. Però el Consorci no va compartir amb nosaltres això, perquè ell va mirar números. Ell va mirar l'economia i es va tancar. (...) Em va dir que sortiria molt car, però jo no li vaig dir que no li pagaria. Em va dir que com a municipi “ets tan petit que no surt a compte”. I aquí es va quedar el seu discurs. *E61 polític/a*

Així mateix, al Consorci, els serveis de recollida de residus es financen diferent segons el model de prestació, és a dir, si són un servei prefixat pel Consorci, com pot ser el servei comarcal de recollida selectiva, o si es financen a través de conveni (pels serveis “a la carta”, específics per a cada municipi). Aquesta manera de finançar els serveis és també una font de debat important entre els municipis, ja que es creen diferents sistemes de finançament, amb una distribució dels costos que no tots els membres consideren justa.

Tenint en compte aquestes formes de finançament, hi ha diversos criteris que s’han anat posant sobre la taula, sobretot arran de l’aparició de nous models de recollir els residus, com és el sistema Porta a Porta. Aquestes diferències poden generar desavinences entre els municipis si consideren que estan aportant més a la cooperació que altres membres. Per una banda, perquè els municipis més densos consideren que el seu servei és més econòmic i, per altra banda, perquè els municipis amb una Porta a Porta creuen que s’hauria de compensar l’esforç d’aplicar un servei més car, considerant el retorn pel material separat a partir de la recollida selectiva amb menys impropis.

Jo crec que s’hauria de posar un criteri més ambiental amb tot plegat, però entenc que és complicat, i segurament els que volem la quota de l’increment ambiental, pues municipis (...) que reciclem més que segur que els nostres iglús necessiten més descàrregues i estan més plens, segurament que, per un altre costat, ens dirien: “ja, però tu tens un iglú cada 500 metres i jo, en canvi, el tinc cada 100, per tant, cada recollida del teu iglú és molt més costosa, i no t’estem repercutint aquest factor de densitat, i segurament de temps de recollida”. Entenc que és complex. *E10 polític/a*

Finalment, la participació en els òrgans de govern del Consorci, com són la Comissió Executiva i el Consell Plenari, segueix un criteri ponderat en funció de la població del municipi. El fet que hi hagi municipis molt diferenciats respecte a la grandària pot portar a desavinences a l’hora d’establir criteris de representació. Per una banda, si es vol prioritzar el criteri territorial, els municipis poden preferir la representació paritària d’un municipi-un vot. D’altra banda, si es té en compte la grandària del municipi, la qüestió és donar més representació als municipis amb més població. Per tant, les entitats locals consorciades tenen diferents visions sobre com s’ha de definir la representació al Consorci, sense que hi hagi una solució comuna per als dos casos.

Taula 69. Tipus de municipi segons els debats vers el rol del Consorci

ROL DEL CONSORCI	Planificació comarcal	Servei Recollida Selectiva Models tancats
		Model per defecte Porta a Porta
		Finançament segons criteri ambiental
	Agència intermunicipal	Representació paritària
		Servei Recollida Selectiva Models de recollida oberts (a la carta)
		Model per defecte Contenidors (oberts o tancats)
		Finançament solidari o segons població
		Representació ponderada segons població

Font: Elaboració pròpia

Així doncs, la combinació d'aquests debats permet agrupar els municipis en dos grups, entre aquells que prefereixen que el Consorci assumeixi tasques de planificació, amb models tancats, i que s'estableixi un Porta a Porta comarcal i, per tant, que el finançament es faci tenint en compte la qualitat de recollida, així com la representació paritària dels membres consorciats; en definitiva, un model més similar al que pot ser la cooperació a través d'un consell comarcal. Mentre que, per altra banda, hi ha els municipis que prefereixen que el Consorci sigui un organisme que assessori els municipis i que s'activi quan els municipis ho necessitin, però sense forçar una estratègia conjunta i, conseqüentment, adaptant-se a les demandes particulars de cada municipi, aprofitant l'expertesa d'un ens de cooperació. Doncs, no funcionant com un organisme on es prenen decisions polítiques, sinó amb un caràcter el més tècnic possible.

8.2.1. Planificació comarcal

Una organització de tipus consorciat generalment no té una funció de planificació comarcal. No obstant això, es proposa aquest concepte per descriure els membres consorciats que tenen com a expectativa que l'organització intermunicipal assumeixi un rol més actiu en la planificació de com es volen gestionar els residus a la comarca i, fins i tot, s'encarregui d'homogeneïtzar els serveis de gestió de residus en el territori.

Per als municipis en què la planificació comarcal és la principal justificació del Consorci, s'espera que la institució proporcioni unes pautes reguladores que homogeneïtzin la gestió a la comarca. Per a aquest grup, és lògic que la discussió política tingui lloc en aquest espai de cooperació, per exemple, sobre el model de recollida que es vol prioritzar. Sovint, s'argumenta que la necessitat de complir amb les directives europees requereix que el Consorci efectui una acció més orquestrada i homogènia al territori, tenint com a valor principal l'equitat en la prestació del servei. Des del punt de vista més a l'extrem d'aquesta visió planificadora, es parla de cedir competències al Consorci en matèria de residus.

Et diré més, els municipis hauríem de fer com el Berguedà i donar la decisió absoluta i total al Consorci. Cedir la nostra potestat sobre residus i entregar-li al Consorci i que sigui ell el responsable últim de tot. I decidir què es fa i com es fa, per poder tenir una millor gestió. *E62 polític/a*

Per altra banda, també es parla des del punt de vista del conflicte entre voler fixar uns objectius mediambientals forts i respectar l'autonomia local. Des d'aquesta perspectiva, sovint s'assumeix que el Consorci, com que pot tenir personal més especialitat que els ajuntaments, pot aplicar decisions més encaminades a complir uns objectius mediambientals exigents. Això és, per a aquest grup, donar més poder polític al Consorci ha de suposar la millora dels sistemes de recollida selectiva a la comarca, però també per planificar una estratègia de cara al futur en l'àmbit comarcal per evitar la desestructuració de l'ens.

Jo ja entenc que es doti de flexibilitat i de respecte a l'autonomia local. Però vist en general, i si ho posem en correlació amb els objectius ambientals que serien desitjables, prevenció de residus, prevenció del consum de matèries primeres, reducció de l'impacte climàtic, etc. segurament s'hauria de poder ser molt més agosarat. (...) **Sobretot posant-ho en comparació amb el que havia sigut als inicis, al final veus que el Consorci ha sigut un ens que fa una molt bona gestió, però que és un ens de gestió pura i exclusivament,** i per tant, penso que ens faltaria alguna cosa més si volguéssim aspirar a ser referent modelic i pioner. Però penso que ha de ser així per mantenir la il·lusió i la gestió dels ajuntaments que últimament, ja hi ha hagut els més i els menys. Però és el recurrent dels últims 10 o 12 anys que no sé quin Ajuntament, es qüestiona si seguir en el Consorci o no. Perquè el cost és molt car. Clar que és car, és que tot és car, i que et penses, que externalitzant et sortirà molt millor? Doncs jo estic convençut que no. *E45 tècnic/a Consell Comarcal*

a) Models tancats

Hi ha dues qüestions que motiven a considerar els models tancats. La primera motivació és ambiental, en el mateix sentit que es prefereix que el Consorci assumeixi un rol més d'organisme planificador, també es creu que amb models tancats és més fàcil aconseguir els objectius normatius. El segon motiu és l'eficiència, ja que amb models predefinits des del Consorci no hi hauria convenis i, per tant, tot es fixaria a través de preu públic, facilitant molts tràmits.

Mira un exemple, ens estan dient que hem de comprar més camions perquè tots volen el servei el dilluns al matí, quan potser amb la meitat dels camions faríem. Doncs hem de comprar el doble de camions. (...) En comptes de decidir nosaltres, de dir, com podem optimitzar (...) per fer una planificació raonable. (...) No tenim poder de decisió. *E41 tècnic/a Consorci-SAVO,SA*

Lo ideal? Doncs seria que els ajuntaments deleguessin la competència al Consorci i el Consorci tingués la capacitat o el poder de decidir com es fan els serveis, i pogués fer estudis, i decidir a cada municipi què li convé més, i com s'ha de fer. Però aquí ja entres amb el que vol cada municipi. Potser nosaltres pensem, per exemple, que un ajuntament no està bé fer-li el PaP perquè és ineficient, però ells volen fer el PaP perquè creuen que és la millor manera. Doncs, t'has d'adaptar. És la diferència entre que et deleguin la competència i que t'atribueixen un exercici. Ells mantenen el seu poder de decisió sobre com es fa *E42 tècnic/a Consorci-SAVO,SA*

b) Model per defecte: Porta a Porta

Un altre dels grans debats del Consorci fa referència al servei de recollida selectiva de residus que es fixa per defecte des de l'organisme de cooperació, això és, la forma del servei comarcal. En un

principi, es configura com un servei que ha de beneficiar als municipis més petits, per això molt sovint es diu que el servei comarcal és solidari. És a dir, com que no es paga quilometratge extra (es paga en funció dels rebuts del municipi), i com que se suposa que els municipis petits normalment són més extensos i estan més lluny de la seu del Consorci, la seva despesa es redueix. Això és, el preu seria diferent si es calculés també en funció del quilometratge fet pels camions de recollida.

Servei comarcal és que es comparteixen totes les despeses dels ajuntaments i tots els ingressos, amb un objectiu i és que qualsevol ciutadà i ciutadana d'un ajuntament consorciat pagui el mateix pel seu servei. (...) El que no paga tothom el mateix és quan és un servei de recollida fet a mida. (...) paga exclusivament per aquell servei. E41 *tècnic/a Consorci-SAVO,SA*

Tanmateix, cada cop més municipis petits presenten el servei de recollida a través del sistema PaP, sigui per mitjà d'empreses privades o per conveni amb el Consorci, i en aquest cas, ja no és comarcal i no es calcula només en funció dels rebuts que aporten els municipis.

De resultes d'aquest canvi de sistema, diversos municipis consideren que el model per defecte que ofereix el Consorci ha de ser el PaP. Aquests municipis solen tenir una motivació principal que beu de valors mediambientals i que determina, en certa manera, la relació amb l'ens de cooperació. En altres paraules, el fet de voler un sistema PaP suposa un canvi important en la relació dels municipis amb el Consorci, i tal com s'ha presentat al capítol anterior, és una de les fonts principals de desavinença. De tal manera que, molt probablement, si el municipi té implantat un sistema de recollida PaP, no estigui satisfet amb el Consorci (vegeu capítol 6). Molts municipis que demanen canvis per tal de complir amb les normatives europees creuen convenient l'establiment d'un sistema Porta a Porta a escala comarcal, tal com es fa amb el model de contenidors, tot i entendre les complexitats de la comarca.

(...) el Consorci hauria de portar la bandera dels models de recollida eficients. (...) Nosaltres ja fa 16 anys que fem el PaP, Cardedeu fa tres mesos. Nosaltres ja vam creure fa 16 anys, però ja et dic, jo xoco amb el president perquè és regidor de Granollers i el PaP a Granollers, segurament algun barri podrien fer-lo, però és que ningú s'atreveix perquè el model que apliquen val 100 euros i l'altre val 300 i ara agafa el teu veí i digues-li: escolta, d'això que fins ara en pagaves 100, ara pagaràs 300". L'any que ve no et votaran. E13 *polític/a*

(...) han fet una prova pilot per impulsar els contenidors amb identificació. Que no és l'opció que dona més bons resultats, però segons les dades que ens comparteixen, sí que compleix amb els objectius de la Unió Europea. Però clar, aquests objectius van en augment. I ningú assegura que aquest mètode ajudi a augmentar aquest percentatge de recollida. Llavors sí que tinc la sensació que s'opta per un tipus de model i el beneficia, i a un altre tipus de model [PaP], doncs sí que el fa i el gestiona, però no l'impulsa, no? És a dir, en el moment en què s'està demostrant que la recollida PaP obté millors resultats, que qualsevol altre sistema, s'hauria d'impulsar i beneficiar i diguéssim com encaminar aquest tipus de model, no altres, i posant-hi recursos i posant-hi... i en canvi econòmicament, [el Consorci] castiga el Porta a Porta. E51 *tècnic/a*

Hi ha municipis que apostem a PaP o hi ha municipis que no aposten pel PaP. El model és totalment respectable. Cadascú defensa el seu i cadascú... No és que es formin blocs [negociadors], és que es veu clarament qui va cap a un sistema i qui va cap a l'altre. No és diferent els criteris (...). I suposo que el que s'haurà de fer també és premiar aquells municipis que reciclen més i potser hauran de pagar menys

en funció del que reciclem. Perquè aviat començaran a arribar moltes pels municipis que no arriben al nivell de reciclatge exigint, doncs també el que s'ha de fer és potenciar aquests que ho estan fent bé. No és just que paguin just per pecadors. E60 *polític/a*

Així mateix, en polítiques que poden generar externalitats negatives és una manera de repartir els costos, que en aquest cas, implicaria evitar el turisme de residus entre els municipis de la comarca. En general, s'espera que les mesures de mitigació del canvi climàtic i d'imposició "siguin més efectives si els governs locals cooperen per tal d'evitar comportaments free-riders" (Osei Kwadwo & Skripka, 2021:2).

Crec que el mètode de recollida no hauria de ser decidit només municipalment, sinó que hauria de ser un projecte de comarca. És a dir, el fet de fer el Porta a Porta no serveix, m'ho invento, que el faci jo quan el municipi del costat no l'està duent a terme. Perquè després hi ha l'evasió o el tràfic d'escombraries. Llavors jo crec que en aquest aspecte el Consorci hauria d'apostar amb els municipis, evidentment, amb un tipus de recollida a nivell comarcal, i que tots els municipis decidissin conjuntament fer el PaP. El que suposo que hi ha moltes casuístiques a cada municipi, que cadascú tindrà el seu punt de vista. Però si fos un projecte de comarca liderat pel Consorci, segurament seria una manera de ser, crec jo, més eficients. E46 *polític/a*

Per exemple, en el Consell Comarcal del Berguedà consideren que a partir de fer un servei homogeni es poden gestionar les externalitats, sobretot perquè són municipis molt petits, on aquest sistema de models predefinits es veu com l'alternativa més eficaç i eficient.

Ells prefereixen anar tots a l'una i tenir sistemes més semblants que no anar cada un a la seva, perquè ja ho veuen, i això els hem explicat molt a nivell tècnic, que no és viable que tu posis un container d'obert i el del costat faci un Porta a Porta. Vull dir, al final has d'optimitzar els recursos, has d'optimitzar els sistemes, perquè a l'hora de la veritat és que optimitzes amb aquestes comarques rurals els serveis o no és viable econòmicament i tècnicament, ja és que només econòmicament, és que si has de tenir sistemes de camions per anar a recollir municipis és que no té sentit. E75 *tècnic/a Consell Comarcal del Berguedà*

c) Criteris ambientals

Les queixes de les entitats locals que busquen un criteri ambiental en el finançament dels serveis deriven principalment dels diferents resultats que poden tenir els models de recollida de residus. El model PaP és un model més car d'implementar, però que dona uns resultats més elevats de recollida selectiva, segons dades de l'ARC. De manera que es generen diferències molt grans entre municipis.

Normalment, són els municipis de menys de 10.000 habitants que apliquen el sistema PaP tot i que l'any 2023 hi ha tres municipis membres del Consorci de més de 15.000 habitants que apliquen el PaP de la majoria de les fraccions, un a través d'un conveni amb el Consorci, i els dos altres a través d'una empresa privada.

Aquests municipis, amb uns índexs de més del 65% de recollida selectiva bruta, tenen queixes respecte al sistema de finançament. És a dir, com que paguen un model més car, consideren que han de tenir algun tipus de retorn per fer aquest esforç, o bé estar inclosos dins el sistema de recollida comarcal, amb un preu públic igual per a tots els municipis i calculat en funció dels rebuts.

Això és un debat que comença a sorgir per part d'aquests municipis que ja estan fent PaP i, per tant, que estan reciclant molt més que la resta. És normal, jo ho entenc. Aquests municipis que ja tenen el PaP estan dient “bé, jo estic pagant la mateixa quota, però reciclo el doble que vosaltres, què passa aquí?” És normal, és legítim, jo ho entenc. E32 *tènic/a*

Jo sé que es cou un debat i jo he estat a debats sobre això. De dir, municipis que fan el PaP i que estan a nivells de reciclatge del 80/90% diuen: ostres, jo per què no tinc un retorn més gran? Segurament, la vessant econòmica per l'altre costat, que per mi no hauria de ser en aquest cas la prioritària, segur que diu que en aquests municipis molt més petits, molt més dispersos, el cost de recollida s'hauria d'incrementar, respecte Mollet, respecte Granollers, respecte Parets. I posant la balança uns et dirien: "no, a mi cobrem menys per recollir", "no, a mi paguem més perquè reciclo més". I entenc que aquest debat sí que es podria posar sobre la taula, però és un debat...tècnicament segur que és molt senzill, perquè es poden calcular costos i taxes de retorn, però políticament és complex. E10 *polític/a*

Així mateix, també hi ha municipis que consideren que el benefici de prestar un bon servei hauria de tenir repercussió a l'hora de distribuir la representació dels municipis als òrgans del Consorci, ja que els beneficis “ambientals” de municipis amb bona recollida selectiva es reparteixen entre tot el territori, això és, els problemes mediambientals, i els seus resultats no són divisibles (Lintz, 2016; Osei Kwadwo & Skripka, 2021).

(...) recollir-ho bé amb el PaP és bastant més car, bueno pues, aquest esforç no té cap mena de recompensa després. És a dir està molt bé fer-ho per habitants, però per exemple, si hi ha algú que està disposat a estirar més diners per fer-ho millor, que al final ens beneficia a tots (...), perquè al final del que es tracta és que als abocadors entrin com menys residus millor i de la bona gestió de residus, [nom del poble] ens veiem afavorits? Doncs no. Directament, vull dir. Més enllà que tu diguis “(...) ho fem bé i això és bo per tothom”, fantàstic...però a més a més, és més car. (...)No hi ha cap mena de relació entre fer-ho bé i tenir poder de decisió. Quan a lo millor estaria bé més enllà de l'índex poblacional, (...) també estaria bé que l'índex de recollida que tens,(...) doncs que també es tingués en compte a l'hora de decidir. Si es tracta de recollir bé les escombraries i gestionar bé el residu, doncs qui millor el gestiona potser hauria de tenir algun benefici, ja no dic econòmic, dic a l'hora de decidir. E8 *polític/a*

Per altra banda, hi ha diverses queixes sobre el retorn del cànon per a la recollida selectiva. És a dir, l'ARC premia aquells municipis amb un índex de recollida selectiva més alt tornant una part del cànon que es cobra per la fracció resta. Això es fa per tal d'incentivar la recollida selectiva i fer-la un servei més econòmic.

Almenys fa quatre anys, que és quan vam fer el canvi, feia repartiments [del cànon] per criteris de la població. I doncs no, això no és així. Els municipis grans que reciclen poc a més a més perquè van amb contenidors s'estan emportant més retorns dels que els hi correspon. I els municipis petits que ho estem fent bé no...

Per què ara sí que veieu que el retorn del cànon és major?

Sí, totalment. (...). Clar, el tema està que quan no teníem PaP els retorns podien ser 8.000 euros l'any, coses així. Amb la selectiva [PaP], el que reciclem arribem a 72-75.000 euros. Però amb el criteri de repartiment del Consorci, a penes va a la meitat, 30 i pocs mils. Clar, és un cop molt gran. E58 *polític/a*

Així doncs, les queixes dels municipis que més reciclen, que normalment solen ser àrees semidenses, venen per diversos motius: per exemple, fent un PaP que estigui inclòs en el sistema comarcal (que no es fixi per conveni), o bé que el retorn del cànon es reparteixi no en funció de rebuts, sinó en funció de l'índex de recollida selectiva. Això és una fractura important, ja que de mitjana les àrees

semidenses i rurals tenen un índex de recollida selectiva del 55%, mentre que les grans ciutats se situen al voltant del 38%.

d) Representació paritària

Tornant a la imatge de la cooperació com un mecanisme de planificació, els governs locals d'aquest grup solen demanar més debat en els òrgans plenaris. Solen argumentar que el vot paritari és essencial per garantir el debat amb igualtat de poder dels municipis. En aquest context, les queixes principals es dirigeixen a la falta de debat, i la percepció que els municipis més grans tenen més capacitat decisòria i en conseqüència, surten més beneficiats de la cooperació.

Per exemple, tot el tema de taxes, tot el tema de costos, tot el tema de cap on vol anar el Consorci o el que sigui, o que és el que li importa a un municipi petit, a mi ningú m'ho ha preguntat. I et dic, quan vas a un ple ja veus com va, que a vegades van amb el *rodillo*, doncs tampoc és qüestió de... Et diuen "no ho dius perquè no vols" (...). E53 *polític/a*

Els plens són uns tràmits burocràtics, en els quals tu vas allà i aixeques la mà i se t'apunta el teu vot ponderat. De fet, perquè et facis una idea, la seva obsessió és que s'aprovi tot per unanimitat. Sempre van a buscar la unanimitat, però no per res, perquè ho tenen tot cuït d'abans. Perquè ja han fet totes les trucades que han de fer, perquè tenen tots els vots a favor de tots els grans partits. Llavors, a vegades els petits molestem una miqueta perquè podem fer preguntes o el que sigui, però el ple no és un lloc de debat. De fet, no és un lloc de debat, perquè les decisions que s'estan prenent al Consorci van en contra de les directives europees de medi ambient. Per tant, no té cap mena de sentit. El ple és un tràmit administratiu que necessiten. E52 *polític/a*

Les queixes també fan referència al fet que les demandes de municipis amb menys població són menys rellevants o que no són ateses amb la mateixa rapidesa, ja que un municipi petit li aporta uns ingressos menors a l'organisme de cooperació.

Sí que està clar que el Consorci té un tracte diferent, perquè clar, cada municipi, un municipi gran li aporta uns ingressos al Consorci molt bèsties. Si Granollers o Mollet se'n van del Consorci, el Consorci peta. No hi ha una altra. I sí que hi ha un tracte diferent, i això els municipis petits ho acusen i no ens agrada. A nivell tècnic, no. És a nivell de presa de decisions (...). El meu regidor sempre diu "jo delego el vot si total... El meu vot és que no val res a la Comissió Executiva". Val molt poquet amb relació als altres. Per tant, el que ell pugui votar a favor o en contra no serveix de gaire. E26 *tècnic/a*

8.2.2. Agència intermunicipal

En contraposició al bloc de municipis que prefereixen el rol de la planificació comarcal, hi ha molts municipis que ja estan satisfets amb la funció actual del Consorci, de gestionar el servei de tractament i recollida de residus, però sense imposar un criteri als municipis sobre com ha de ser el servei i al mateix temps, evitant l'homogeneïtzació de la prestació. Aquest tipus d'ens locals prefereixen que el Consorci tingui la capacitat d'assessorar i aconsellar als municipis pel que fa a les diferents maneres de recollir i tractar els residus, així com informar i ajudar a tenir accés a subvencions.

Segons els qüestionaris, més de la meitat dels municipis creuen que el Consorci no és un organisme o arena de confecció de polítiques públiques, sinó una entitat que funciona com a extensió del municipi, i que, per tant, exerceix una funció tècnica per a la gestió de residus (Taula 70). Per a alguns, aquest és el rol pel qual es va configurar i estan satisfets amb això, mentre que per altres, tal com s'ha

vist a les entrevistes, els agradaria que tingués capacitat planificadora, per generar una estratègia conjunta en la gestió dels residus.

Taula 70. La definició del Consorci

Quina és la definició que més s'ajusta al Consorci?	Cos pol.	%	Cos tec.	%
És una eina de governança que funciona com a extensió dels serveis del municipi, per tal de gestionar els residus de manera eficient.	27	75,0	17	80,9
És un mecanisme per a resoldre un dilema social, en aquest cas, els residus, per poder aplicar un model de gestió determinat de manera conjunta.	5	13,8	4	19,0
És un organisme per distribuir recursos entre els municipis, com a extensió del Consell Comarcal, per tal de tenir capacitat per decidir sobre com gestionar els residus localment.	4	11,1	0	0,0
Total	36	100	21	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Tanmateix, en aquest apartat es tracten els municipis que volen preservar la seva autonomia local en la planificació de la gestió de residus. Com que s'institucionalitza una nova forma de governança a través de la cooperació (Puntillo, 2017:202), el debat sobre el rol que ha de prendre el Consorci com a institució de cooperació, es crea com a punt de conflicte.

En el si de l'organització local, hi conviu l'estructura tradicional de la burocràcia i el govern local amb relacions de tipus vertical i alhora les estructures de xarxa com poden ser les institucions de cooperació (Casula, 2017: 1130). Aquesta coexistència genera diverses arenes per a la confecció de polítiques públiques, fet que contribueix al conflicte entre els municipis que desitgen mantenir la seva autonomia i aquells que prefereixen una major integració.

Els municipis que volen preservar la seva autonomia argumenten que una estructura de governança més descentralitzada permet una resposta efectiva, ja que el que es busca és que el Consorci tingui capacitat d'adaptar-se a les demandes de diferents tipus de municipis.

Jo crec que això en aquests moments està superat, que tots els diferents colors polítics ho tenim clar, i que la gestió eficient ha de ser l'únic objectiu que ens ha de marcar en aquest sentit, i això (...) en èpoques pretèrites no era tant així. Potser per una rivalitat política, o potser per uns interessos partidistes doncs no...no s'interpretava d'aquesta manera. És fonamental que hi hagi governs unitaris, que hi hagi tothom representant i que, per tant, el debat polític no se situï en aquest àmbit de l'administració, en aquest cas, el Consorci. E2 *polític/a*

Com a tal, el rol ideal del Consoci implica assumir el caràcter més tècnic possible, ja que en aquest model no hi ha delegació de competències i el debat polític s'esdevé en un altre espai, en els òrgans municipals. En aquest sentit, la institució funciona com un òrgan que s'activa quan els municipis requereixen els seus serveis, però sense que tingui capacitat de planificar per unificar criteris.

La naturalesa del Consorci és precisament respectar aquesta autonomia, i per tant, garantir la voluntat de cada municipi, llavors no hem fet un document [pla estratègic]. (...). Si es té clar que cada municipi pot avançar amb la individualització i la millora de la RS, però també millorar el tipus de cobrament i això, el Consorci està preparat per oferir qualsevol modalitat de recollida. Aquest consens també s'expressa amb aquesta diversitat, que al final anem avançant, i la prova és que està funcionant. Però

no hem fet un document congressual que ens obligui a desenvolupar una estratègia més o menys unificada o unitària, sinó que la naturalesa del Consorci és atendre les demandes per desenvolupar la responsabilitat que tots tenim de la millora de la recollida segons les normatives. E40 *polític/a*

Molt sovint, en aquest tipus d'institucions de cooperació, els conflictes es poden generar a causa de la transferència de poder dels municipis vers l'organisme de cooperació, en una situació d'indefinició pel que fa a la naturalesa democràtica de l'ens, així com per la indefinició de la distribució de responsabilitat a l'hora d'assumir determinades polítiques públiques, tenint en compte que l'orientació política d'un partit és determinant per l'adopció d'una determinada política pública (Casula, 2017:1123).

Així mateix, la no-voluntat de compartir poder es pot donar quan hi ha polítiques públiques que no tenen consens suficient o que generen molta oposició entre els diferents partits polítics (Bel et al., 2023; Swianiewicz, 2011). Per això, les peticions de mantenir l'autonomia local es fan també atenent un criteri democràtic. És a dir, si es considera que el Consorci no és un òrgan de representació directa, no és gaire democràtic, o, dit d'altra manera, no afavoreix l'autonomia local, que sigui un òrgan de cooperació intermunicipal el que decideixi el model de gestionar els residus. Però també perquè es considera que l'aplicació d'un sistema de recollida és més efectiu quan es fa des del municipi mateix.

Al final el Consorci la seva funció no és aquesta. Et pot aconsellar, et pot dir: "mira, si ho fas d'aquesta manera, tindràs millors resultats". I aquesta sí que hauria de ser la seva funció, que de fet ho és, però després la decisió amb el plenari de l'Ajuntament, el conflicte amb el veïnat, com valoren un sistema i un altre, aquesta pedagogia que s'ha de fer prèviament a fer un canvi de sistema de recollida perquè és complexa, jo crec que aquí és on els ajuntaments han de fer la seva part, i al final han de prendre la seva decisió i l'han de prendre aquells que en un moment determinat ens han donat la possibilitat, el veïnat. E1 *polític/a*

Al final qui decideix el model de recollida és cada municipi. (...) Sí que hi ha un cert canvi de tendència els últims anys, sobretot imposat des de l'agència (ARC). Abans no s'hi ficaven mai en quin era el millor model. Ara és evident per a quins models aposten. (...) Realment han trencat el gel i explícitament des de l'agència estan dient quins són els millors models. Per què? Perquè s'han fet estudis de base i tens les dades. I pots agafar amb aquestes dades per dir que aquests són els municipis PaP, que tenen aquest nivell de recollida (...). A partir d'aquí, cada municipi també ha de tenir la llibertat de poder decidir el model de recollida. **Bàsicament perquè si no surt del municipi, els resultats tampoc seran els mateixos. És diferent d'un PaP que ho ha decidit el municipi, o inclús, que ho ha decidit el municipi amb un procés de participació ciutadana, que et vingui imposat des de fora.** Són models molts cops, molt conflictius a nivell social, com perquè et vinguin imposats des de fora. Si et venen posats des de fora, segurament el resultat és diferent. **La tasca aquesta de consorcis, agències de residus, és més informar i convèncer a nivell tècnic i polític els municipis, i els municipis són els que al final han d'acabar jugant.** E48 *tècnic/a*

Finalment, des del punt de vista d'algunes figures tècniques, el fet de tenir un Consorci es pot veure com un impediment al disseny i la confecció pròpia del servei. Des d'aquesta perspectiva, es pot considerar que el servei és més eficient quan és dissenyat pel mateix municipi, ja que és un disseny fet a mida.

[pla de prevenció] ja, però potser estàs parlant de consorcis que gestionen molts municipis petits. Penso amb el Consell Comarcal de la Conca de Barberà, doncs a ells els hi és un ajut que des del Consell Comarcal els hi facin tot perquè ells no tenen capacitat tècnica i llavors ja els hi està bé. Però

quan un municipi té un mínim de mida doncs a vegades prefereixes fer-t'ho tu a la teva manera que no haver-te d'adaptar a una cosa global d'altres municipis. E36 *tècnic/a*

a) Serveis a la carta

Quan es prioritza l'autonomia local molt sovint també es parla de serveis adaptats a cada municipi, ateses les característiques específiques de cada entitat. Aquest punt va molt lligat a la idea que el Consorci ha de ser un organisme de gestió que s'ha d'adaptar a les demandes particulars, tenint en compte les especificitats de cada entitat local, i sovint entra en contradicció amb el fet de beneficiar-se d'economies d'escala. Per exemple, és més difícil establir compres conjuntes de contenidors si els sistemes de recollida no són similars. Tanmateix, es considera que el Consorci no només s'estableix per qüestions d'economia d'escala, sinó per tal de prestar un servei de qualitat a cada municipi de la comarca.

Entenc que pel propi Consorci és un repte, perquè doncs oferir serveis a la carta sempre és més complicat que oferir un únic servei, que si ofereixes un únic servei et pots especialitzar, el pots treballar, el pots fer encara més eficient econòmicament... quan l'has de fer a la carta és molt més complicat ser eficient, però com a Consell Comarcal el que hem de dir és que estem *super* satisfets de que sigui a la carta, perquè el que volem es que els nostres ajuntaments tinguin el millor servei pel seu municipi. No pots donar el mateix servei a municipis *super* extensos, com Aiguafreda [no consorciat], Bigues i Riells, Cànoves [no consorciat]...que municipis hiperconcentrats com la Llagosta. El model de recollida ha de ser necessàriament diferent i si volem ser eficients de cara a la ciutadania, potser hem de perdre una mica d'eficiència nosaltres internament perquè la ciutadania percebi un millor servei en el seu municipi. Per tant, em sembla fantàstic i sembla que ho compartim que el servei sigui a la carta i tot lo a la carta que es pugui. E6 *polític/a*

b) Model per defecte Contenidors (oberts o tancats)

En aquest debat sobre el model de recollida que s'estableix per defecte, tal com s'ha mostrat al capítol 6, hi ha bàsicament dos tipus principals. Aquesta diferenciació pot ser una font de conflicte si es percep com a injusta la distribució dels beneficis de la col·laboració, o si els valors que motiven a escollir un dels dos models són diferents. Segons la teoria del *multiple-principal*, quan hi ha diversos "principals" o agents de poder, amb una ideologia o uns interessos diferents, la prestació conjunta del servei pot ser una font de conflicte entre els actors (Bel et al., 2023).

Mira, aquí, vaja, és que coincideixo una mica amb el partit polític de cadascú, però hi ha un partit que, ho dic, al final és anònim: és Esquerra Republicana, que jo no sé que passa, que tots estan obsessionats amb el Porta a Porta, a tot arreu i peti qui peti. (...) No, és més perquè per alguns el PaP és com una religió, és que la cosa és així, no entenen que altres no volem anar per aquí, però com que tothom té clar que cadascú decideix el seu model, no deixa de ser més que un debat filosòfic o teòric. E19 *polític/a*

Així mateix, definir el model per defecte també pot generar debat, ja que suposa que les inversions tendeixin cap al model seleccionat i, en conseqüència, que s'hagi d'instaurar aquell model perquè només es poden comprar camions d'una certa tipologia, en la lògica del *path dependence* en l'àmbit tecnològic. Això connecta amb el següent tema de debat sobre la distribució dels beneficis entre els municipis.

De fet, és que ara estan canviant molts contenidors, estan fent renovació de flota, de camions n'han fet... Per tant, jo ara entenc que en aquest moment cronològic passar un sistema a PaP quan s'ha fet una gran inversió en tema de contenidors potser no és coherent, perquè amb el PaP has de canviar també de vehicles, els contenidors... Per tant, jo crec que ara per millorar, possiblement seria el tema del tancament que hauria d'apostar el Consorci. E23 *polític/a*

c) Criteri poblacional

En oposició al grup anterior (Planificació comarcal), molts municipis d'una certa grandària poblacional i densitat consideren que hi ha un clar avantatge dels municipis més petits. Les ciutats o municipis d'aquest grup, en general, tenen la sensació que els municipis petits surten més beneficiats pel servei comarcal, que es configura com a solidari perquè no depèn de la distància o la superfície del municipi.

(...) el que tenim a vegades, la sensació és que això, que els municipis grans estem una mica pagant el servei dels municipis petits. I més des que hi va haver la quota, però bé, en definitiva, som també conscients que tot això d'una manera o l'altra s'ha de fer front a les despeses i, per tant, acceptem que hagin d'haver, per exemple, les quotes i acceptem que les taxes vagin per aquí. Tot i això, com sempre, tot es pot millorar, perquè sigui el més equitatiu possible, ja sigui per nombre d'habitants, per extensió o per servei. Al final, perquè tinguem més habitants, a vegades el ser molt més dens i molt més proper tot doncs potser facilita més el servei i acaba sent més barat. E19 *polític/a*

El gran avantatge del Consorci és que, sobretot, aquells municipis més petits que els hi costaria molts diners fer la gestió correcta del residu, i que a la comarca en són un grapat, de municipis de menys de 10.000, el Consorci és una bona eina. Per a municipis grans, no ho tinc tan clar. I sembla que els municipis grans, entre els quals m'han dit que ja ens hi hem d'incloure, som solidaris amb els més petits. Paguem més, dels que segurament ens pertocaria, si fèssim un balanç net de costos de tot plegat. E59 *tècnic/a*

En aquest sentit, hi ha municipis grans que no consideren que la solidaritat hagi de ser l'únic criteri de finançament, o si més no que hi hagi un límit, en tant que els habitants dels municipis grans no surtin perjudicats pel fet de formar part del Consorci.

Penso que seria positiu pel Consorci entendre una mica que dintre del mateix Consorci hi ha diferents realitats, que bàsicament aquestes realitats com tota la vida es trasllada a un tema (...) del que inverteixes amb el Consorci i el que reps per ser del Consorci, i que per tant, el tractament que tenim els municipis més grans no és igual que el que reben els municipis més petits, és a dir, el que et deia abans a la conversa, surten molt més beneficiats. Ja és, per exemple, [nom del municipi], ja n'és conscient de quan es va constituir el Consorci fa molts anys que això seria així, però tenim la sensació, i també els números que ens avalen, que cada cop aquesta diferència ha anat augmentant més entre els grans i els petits. Llavors el model s'hauria de replantejar. La solidaritat està bé, però hem d'arribar a un punt que aquesta solidaritat no afecti al final els propis [ciutadans del poble] que paguen els impostos. E68 *tècnic/a*

D'altra banda, aquest sistema de finançament del Consorci és complex si el comparem amb les altres entitats de cooperació. Per exemple, a la Mancomunitat la Plana, el preu públic es calcula establint un preu públic en funció de com es fa servir el servei, és a dir, en funció de les hores de prestació del servei. Al Consell Comarcal del Berguedà, el preu és igual per a tothom independentment de si tenen un Porta a Porta o contenidors a la via pública. El que facilita aquests sistemes, que no tenen sistemes

diferenciats de finançament, és que són municipis, en els dos casos, molt similars, que no arriben a ser grans ciutats i amb uns interessos normalment compatibles.

Jo poso uns preus públics/hora, de treballador i de vehicle, i uns preus públics de tones, euros/tona per cada fracció. Llavors, avui, anem a Hostalets de Balenyà, a la nit. Doncs si avui n'hem tret 550 cubells dels veïns i ens hi hem estat 6 hores i mitja. Doncs quan el camió torna aquí, que hem anat dos treballadors o tres treballadors a tant preu/hora, més camió, (...)aquest camió, quant val el preu/hora, (...) això ha de donar un import. I en funció de la fracció que hagin tractat, que hagin recollit aquest dia en concret, doncs un preu tona. (...). I així es factura. Jo crec que això ho fa molt poca gent. [Diàriament?] Diàriament. Per cada municipi i per cada fracció (...). E74 *tècnic/a Mancomunitat la Plana*

La taxa que tenim al Berguedà és mancomunada, tots els municipis paguen el mateix, independentment del servei que tenen (...) amb els epígrafs que toquin de comercials i el que sigui, però la tenim mancomunada. Llavors els beneficis que puguem tenir en una fracció serveixen per compensar el dèficit que tens de la taxa d'inici, que és més baixa del que et costa el servei(...). E75 *tècnic/a Consell Comarcal del Berguedà*

d) Representació ponderada

Finalment, pel que fa al sistema de representació en el model d'agència, normalment, les entitats locals que ja estan satisfetes amb el sistema actual. Això és així en part perquè la prioritat principal d'aquest grup és que la gestió sigui estrictament tècnica, és a dir, que les decisions es prenguin tenint en compte l'eficiència tècnica i, en conseqüència, que el debat es generi en altres àmbits, però no en els plens del Consorci.

L'únic objectiu que hi ha no és el de la rivalitat que en altres àmbits pot ser molt sana perquè això és l'essència de la democràcia, en aquest cas no, perquè és una qüestió purament de gestió eficient d'uns recursos per cobrir unes necessitats, en aquest cas, el tractament de residus. E2 *polític/a*

Per tant, es veu com un impediment el fet de debatre sobre els sistemes de gestió de residus, perquè es dona per fet que és fàcil arribar a solucions de consens.

Al final són consorcis que som els ajuntaments i hem de mantenir aquesta línia, és a dir, aquí treballarem tots plegats, ningú té un interès especial. Tot és millorable, perquè hem de partir d'aquesta base. Però lo que sí que és cert és que aquests elements són eines perquè nosaltres les aprofitem, no per generar un conflicte o combat. Ens equivoquem d'escenari. Hi ha altre escenari: els plenaris, el consell comarcal, hi ha altres llocs on podem fer el nostre posicionament polític, però als consorcis no perquè marquem un criteri que estem tots d'acord i a partir d'aquí s'ha de treballar tots plegats. E1 *polític/a*

8.3. El valor principal de la cooperació

Si en l'apartat anterior s'han diferenciat els municipis en dos grups ("planificació" i "agència") segons el rol que consideraven que havia d'exercir la institució de cooperació, en aquest apartat es fa referència a la motivació principal per a col·laborar, dit d'altra manera, els valors associats a la cooperació. Això és, per a alguns municipis, el Consorci és legítim en la mesura que evita la gestió

indirecta dels residus, mentre que per altres governs locals l'organització és legítima quan suposa un estalvi respecte altres formes de gestió.

Segons Sullivan et al. (2013), hi ha quatre tipus de discursos que fomenten (en aquest cas, legitimen) la cooperació: el discurs de l'eficiència, el discurs de l'efectivitat en la gestió de problemes complexos, el discurs de la responsabilitat (responsivnes), i el discurs de la “performance” cultural. D'aquesta hipòtesi, hi ha dos discursos que ajuden a entendre els diferents grups de municipis. Així doncs, els actors que justifiquen la cooperació mentre busquen crear economies d'escala se situen en una lògica de l'eficiència, mentre que altres actors, amb més identificació amb el Consorci, col·laboren com una manera de confirmar la seva alineació a un sistema de valors i normes (Sullivan et al., 2013:125).

El que es conclou en aquest text és que els municipis amb un discurs d'eficiència és més fàcil que es desentenguin de la cooperació, perquè la seva única font de legitimitat és la legitimitat pragmàtica, mentre que, per altra banda, els municipis que comparteixen un sistema de valors, encara que sigui mantenint un discurs pragmàtic, en aquest cas d'efectivitat (per tractar problemes complexos, o “wicked issues”), és més difícil que es trenqui la relació de legitimitat.

Això és, per a cada municipi hi pot haver un valor diferent que ocupa la primera posició en la prestació del servei. Tenint en compte que l'estalvi (o eficiència) i l'efectivitat (o qualitat del servei) solen ser els principals motivadors de la cooperació segons la literatura, en termes d'economia d'escala, el fet rellevant en aquest cas és veure la prioritat que li donen els municipis a l'eficiència respecte a altres valors associats a la col·laboració. De fet, si es tenen en compte els qüestionaris, la primera motivació a cooperar no és estalviar despeses. En el cas dels representants entrevistats, la meitat considera que la motivació a cooperar és per tal de prestar el servei dels residus a través d'una administració pública. En el cas dels tècnics entrevistats, en canvi, sí que té més pes la motivació pragmàtica d'estalviar despeses (Taula 71).

Taula 71. Motivacions a la cooperació

	Cos pol.	%	Cos tèc.	%
Compartir un objectiu comú de prestació de servei a través de les AAPP	18	50,0	8	38,1
Millorar la capacitat de gestió del servei.	10	27,7	4	19,0
Estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.	4	11,1	7	33,3
Fer front a un problema d'abast més gran que les fronteres del municipi.	2	5,5	1	4,7
Millorar la qualitat del servei.	1	2,7	1	4,7
Oportunitats d'obtenir finançament extern.	1	2,7	0	0,0
Total	36	100	21	100

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

Així mateix, la frase “El Consorci suposa un estalvi per al municipi”, en comparació amb altres afirmacions, té una nota relativament baixa, tenint en compte que no arriba al 2,5 (en una escala d'1 a 4) (Taula 72). Això vol dir que en general es considera que el Consorci no suposa un estalvi i, per tant, el benefici de participar es pot situar en un altre aspecte, com pot ser l'expertesa que proporciona

l'entitat, o per un alliberament de tasques als ajuntaments, per exemple, a l'hora de fer licitacions per a la prestació del servei.

Hi ha una part de suport tècnic que jo trobo que és important per tècnics de municipis petits com jo a l'hora de dissenyar rutes, bueno pues tens un suport important. També tens la tranquil·litat que estàs al mateix bàndol, és a dir que treballes pel mateix i per tant, jo amb els tècnics del Consorci tinc molta confiança perquè sé que miren per mi, pel meu Ajuntament. A nivell econòmic, no li veig molt avantatge, perquè treballant amb l'empresa privada segurament aconseguiríem el mateix servei a millors preus, però a nivell tècnic sí que hi aquest avantatge. E26 *tècnic/a*

Taula 72. Valoració de la capacitat d'estalvi que suposa participar en el Consorci

El fet de participar en el Consorci suposa un estalvi per al municipi	Mitjanes a partir de l'escala 1 (totalment en desacord) - 4 (totalment d'acord)					Total
	Cos tec.	Cos pol.	Ciutat gran	C. mitjana	Àrea rural	
	2,19	2,31	2,14	2,20	2,67	2,26

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

8.3.1. Estalvi

Hi ha municipis pels quals la principal font de legitimitat del Consorci beu de factors pràctics, com ara l'estalvi econòmic que ha de suposar una institució de cooperació. Això implica que, en una contraposició de valors – entre valors mediambientals, de gestió pública i d'eficiència – hi pot haver diferents prioritats en la configuració de la cooperació. En aquest apartat, s'analitzen els municipis que donen més prioritat a l'estalvi respecte a altres valors.

Probablement en alguns socis [tenen visió ambiental], però la qüestió d'eficiència de la recollida diària i de la valoració econòmica d'aquest servei ...i potser altres poden tenir a més a més una grandíssima sensibilitat ecologista i ambiental. Sí, però si hi ha 40 membres, hi haurà 40 sensibilitats diferents (...). Però jo crec que el que mou sobretot sempre la sensibilitat és l'eficiència en la recollida i el cost econòmic, perquè són costos econòmics molt importants. E18 *polític/a*

Quan aquesta és la principal motivació, les alternatives es poden veure com opcions més favorables. Dit d'altra manera, si la gestió des del Consorci es veu com a feixuga o lenta, i aquest és l'únic incentiu que tenen els governs locals a participar, la sortida es pot veure com l'opció més favorable.

Al final penso que no som tan àgils com si tinguéssim una empresa pública mixta, per exemple, nosaltres(...), o si tinguéssim una empresa directament privada que ens presta el servei. Perdem una certa agilitat de resposta a l'hora d'adonar-nos al servei, perquè s'han d'atendre demandes de tots els membres del Consorci, i s'han d'estudiar les demandes que cada municipi realitza. I això genera que els tràmits siguin més lents i costi més de prendre decisions. És a dir, l'autonomia pròpia com a municipi, directament a una empresa o a un... ja et dic una empresa privada o una empresa pública privada, tens una gestió més directa. E68 *tècnic/a*

Si ara surts al Consorci, m'estalviaria pagar aquesta quota general. Potser, si jo hagués de pagar el preu de tractament d'orgànica i de tractament de la resta amb preu de no consorciat, encara m'estalviaria diners. És un pensament només amb lògica econòmica i que tampoc he fet l'exercici, però podria passar, perquè el preu de la quota general ha pujat de manera significativa. E59 *tècnic/a*

Així doncs, en relació amb la hipòtesi 2, la prioritat de l'estalvi afavoreix una visió més desentesa de la cooperació, amb una prioritat per a la gestió, que al final implica tenir una visió més empresarial del Consorci. Si es compara aquesta idea amb altres ens de cooperació, encara destaca més el factor

d'identificació amb la institució, com a factor principal de legitimació. Per exemple, a la mancomunitat la Plana, on la cooperació és molt intensa (es reuneixen cada dijous, hi ha altres serveis a part de la gestió de residus, cada municipi té dos representants, etc.), l'estalvi no és el valor principal que motiva a la cooperació.

(...) tens la sensació que la governança és teva. Aquest jo crec que és l'avantatge d'aquest ens o de la supramunicipalitat entesa com a que no només contractes un servei i te'n despreocupes o controles la gestió en tant que responsables dels contractes, sinó que aquí, fins i tot la governança, tu hi participes. Aquest per mi és el canvi diferencial i el que segurament ells valoren. Que no és només (...) ser eficient i eficaç d'una competència que és complexa, sinó que, a més a més, en segueixo estant implicat, compromès, amb la possibilitat de que uns iguals a jo, en aquest cas en comunitat que jo he decidit crear, em poden en qualsevol moment reportar o explicar en quin moment estem de la gestió d'aquell servei. Jo crec que és l'avantatge. I models com la mancomunitat que, a més a més, decideixen tenir de forma molt intensa un capítol 1 més que un capítol 2, doncs encara ja és més evident. E77 *tècnic/a Mancomunitat La Plana*

8.3.2. Gestió Pública

En un sentit oposat, molts municipis consideren que el principal avantatge del Consorci és que els permet gestionar els residus a través d'un organisme públic. Per tant, la cooperació es veu com una alternativa a la gestió indirecta del servei, i això suposa un factor de legitimació de la institució.

Tinc la convicció de què en la mesura en què els serveis es poden prestar des de la pròpia institució, doncs és més eficient des del punt de vista social. E7 *polític/a*

Sovint en aquest sentit també es cita la rellevància del servei municipal de gestió de residus, ja sigui pel pes que suposa amb relació a altres partides en l'àmbit pressupostari, o per la importància pel que fa al context de crisi climàtica, en el qual les polítiques mediambientals guanyen cobertura mediàtica.

Això no és comparable a un altre servei com pot ser...correus o qualsevol altre. La gestió de residus és un tema majúscul (...). E40 *polític/a*

La política pública de gestió de residus al final es desenvolupa com un espai on els ens locals poden decidir sobre la prestació d'un servei molt complex i que afecta molts àmbits. De fet, la prioritat d'un servei es pot demostrar quan hi ha un organisme supramunicipal que es dedica a la seva gestió exclusivament (Jacobsen & Kiland, 2017). Quan es fa una gestió diferenciada es destinen probablement més recursos o atenció que a altres serveis. Aquesta prioritat del servei també es veu com una competència clau de l'autonomia local.

L'objectiu era donar un servei de qualitat, de proximitat, públic, amb la millor capacitat d'adaptació a les capacitats de cada municipi, com hem anat parlant. I això és lo important, si el Consorci compleix això i crec que ho està complint, això és lo important. Lo important per al Consell Comarcal ni als principals ajuntaments que ho lideren no era estalviar diners, i segueix sense ser aquest l'objectiu. E6 *polític/a*

En aquest cas, no es prioritza l'estalvi econòmic pel fet d'estar consorciats, sinó pel valor afegit que pot suposar gestionar els residus a través d'un organisme públic, com pot ser el control sobre el servei i les condicions de les treballadores i treballadors del Consorci. En aquest sentit, quan es valora la gestió pública, el fet de participar en el Consorci és considerat com a bo en si mateix i, per tant, ja no

depèn tant de l'eficiència o efectivitat que pugui proporcionar el Consorci. És a dir, malgrat que hi hagi malestar sobre altres factors, es considera que el Consorci és la institució més apropiada per gestionar els residus.

(...). Llavors, que el Consorci és més barato? Segur que no, però dormo més tranquil estant al Consorci. Insisteixo, estem pagant bé a la gent, hi ha una traçabilitat d'on van a parar els residus del meu municipi. Sé que els envasos els envien a Santa Maria de Palautordera. Sé que la secció rebuig me l'estan incinerant a Mataró, ho tinc tot controlat. Si ve un privat, m'agafa la brossa i se l'emporta a la seva nau, a partir d'allà no sé què passarà amb aquella brossa. Segurament vindria un *tio* a fer-m'ho més barato, i pel que em sona, estan rebentant preus. Però a quin preu? E13 *polític/a*

8.3.3. La relació entre legitimitat i eficiència

En definitiva, de la lectura i codificació de les entrevistes, s'extreu una conclusió general en referència a la hipòtesi 2, sobre la relació entre legitimitat i eficiència. Això és, com que la prioritat del Consorci, segons les entrevistes i els qüestionaris, no és l'estalvi, sinó la prestació del servei a través d'un organisme públic, i això funciona com a mite estructural, així com la solidaritat amb els municipis més petits, els municipis pels quals l'estalvi és una prioritat és més fàcil que es desentenguin de la cooperació.

Dit d'altra manera, com que l'única vinculació amb l'ens de cooperació és l'estalvi, en el moment que el municipi percep que ho pot fer a partir d'altres organismes, pot decidir sortir del Consorci sense que sigui una tasca molt traumàtica, ja que el fet de participar en el Consorci no afecta la seva "identitat" com a organisme. Tal com apunta la literatura de l'institucionalisme sociològic, el càlcul d'acord amb la identitat i l'apropiació de l'organització al context és més important en els actors polítics que el càlcul del cost-benefici (March & Olsen, 1989:38, citat a Lowndes & Roberts, 2013:57).

però la realitat també diu que el PaP, al ser molt més senzill tècnicament, també afavoreix que els municipis vulguin anar per lliure i no fer aquest servei amb el Consorci. Llavors, simplement ja és un tema econòmic. Perquè, a més a més, el Consorci es pot presentar a tots els concursos de recollida de residus que vulgui. Llavors, és un concurs públic i guanya el que tècnicament i econòmicament fa la millor proposta. No pot ser d'una altra manera. E18 *polític/a*

Com a apunt, cal dir que en aquesta cita la sortida és només d'un servei de recollida, no del Consorci. Així i tot, la cita és il·lustrativa del que implica la prioritat de la legitimitat pragmàtica en la relació amb l'organisme de cooperació. En canvi, els municipis que sí que se senten identificats amb el Consorci, la sortida és més improbable perquè la institució, en la majoria dels casos, es veurà com una institució eficient i efectiva, fent difícil tenir un criteri crític dels resultats de l'organisme de cooperació. Això és, els mites ajuden a crear legitimitat a partir de fer veure les organitzacions com a racionalment efectives (Meyer & Rowan, 1977:347).

Finalment, encara que el Consorci no es vegi com a eficient, la sortida també serà menys probable si hi ha altres valors amb els quals s'identifica el municipi amb el Consorci. Per exemple, en els casos de reestructuració es donen mites contradictoris, casos on s'accepta l'organització, però no s'accepten les polítiques, i es poden donar situacions de reestructuració. És a dir, el Consorci no només té

pressions institucionals, també té pressions tècniques, ja que desenvolupa la seva activitat en un context altament tecnificat (Rothenberg, 2007). En aquestes situacions específiques, els elements estructurals poden generar conflicte amb els requisits tècnics.

Per tant, hi ha un problema intern de funcionament del Consorci. No és de la figura de gestió. La figura de gestió és bona. És del contingut. (...) És del funcionament. Hi ha un problema que no funciona perquè és car i no s'assoleixen els objectius de reciclatge. E16 *polític/a*

en aquest sentit em sento que per una banda em coincideix que la gestió pública és millor, i m'agradaria que sempre fos així, i en altres coses el que passa és que segurament com acaba de funcionar no m'acaba d'agradar. Però que sí que coincideixi que és bo que tinguem un consorci i és bo que fem gestió pública de la gestió de residus. Que com a municipi tinc la sensació que una mica és el que hi ha i si t'agrada bé i si no també, doncs sí que tinc aquesta sensació. E8 *polític/a*

8.4. La cooperació entre municipis heterogenis

Aquest últim apartat aborda els debats del Consorci com a mites fundacionals, utilitzant el concepte de Meyer i Rowan (1977), que funcionen com a valors legitimadors de la institució. Amb aquest propòsit, s'han establert dos eixos principals: el rol del Consorci i la motivació a la cooperació. Aquests eixos es conceptualitzen per mostrar els valors oposats que tenen els membres consorciats, i que suposen un detonant del conflicte, o del canvi, en l'estructura del Consorci, obrint una finestra d'oportunitat per a una reestructuració de l'organisme.

Aquests debats són fruit d'interpretar les diverses fonts de legitimitat amb relació als components de l'anàlisi institucional. Primerament, la font normativa de legitimitat es dona per l'encaix de les expectatives del municipi del rol que ha d'assumir la institució de cooperació. Aquest fet és complex perquè precisament l'heterogeneïtat dels municipis divideix els membres segons el rol que creuen que ha d'atribuir-se al Consorci. És un dels factors fonamentals, perquè és el que justifica la creació del Consorci, i de no prestar el servei a través del Consell Comarcal, que implicaria una relació més intensa, tant en recursos com en delegació de competències, o a través de mecanismes de gestió indirecta.

En segon lloc, la font relacional de legitimitat es defineix quan els municipis perceben que hi ha una distribució justa dels beneficis de la cooperació. La solució implica trobar una manera de fer el repartiment dels beneficis que es consideri equitativa entre els membres consorciats. Tanmateix, ateses les diferències dels municipis i els seus interessos diversos, sovint és difícil trobar un equilibri entre les diferents demandes. De fet, la distribució similar de la representació és un dels punts amb menys grau d'acord entre els municipis membre (Taula 73).

En últim lloc, la font pragmàtica de legitimitat es dona quan s'assoleixen uns objectius determinats amb el mínim de recursos possibles. És la dimensió més tècnica i que genera més consens perquè és un dels objectius pel qual es configura la institució: perquè la gestió de residus sigui eficient i eficaç.

Tot i això, fruit dels punts anteriors, no hi ha un acord sobre com fer del Consorci una institució eficient i eficaç, especialment davant l'auge de nous models de recollida. Així mateix, també és una de les afirmacions que més desacord genera entre els i les representants dels municipis consorciats (Taula 73).

Taula 73. Mitjanes del grau d'acord amb afirmacions del qüestionari

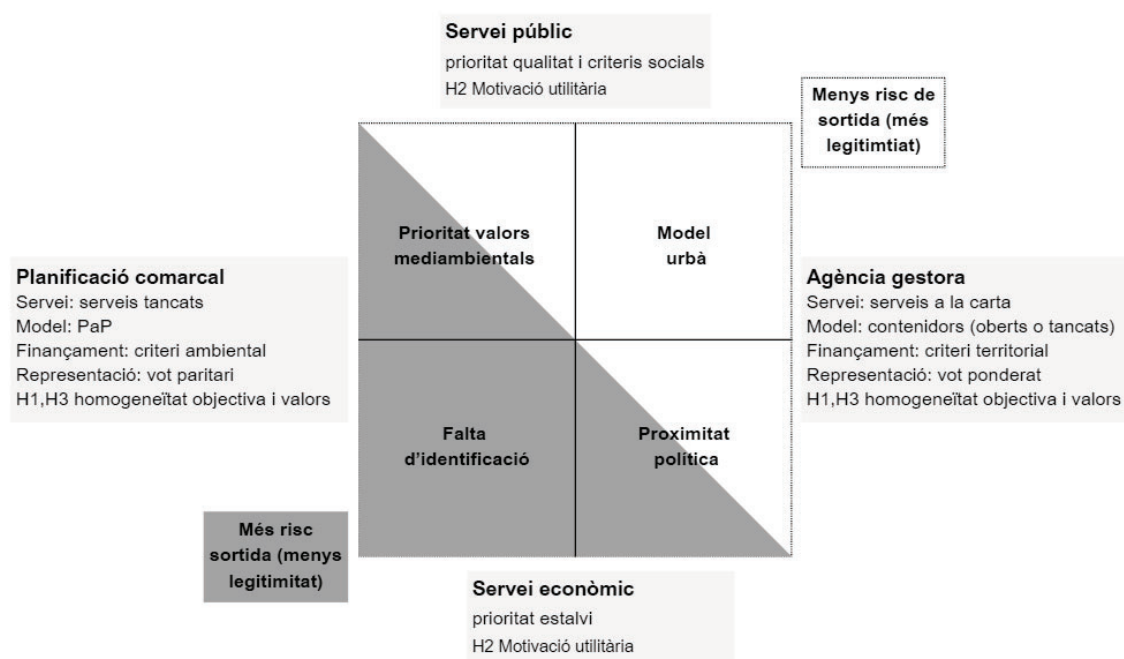
	Mitjanes a partir de l'escala 1 (totalment en desacord) a 4 (totalment d'acord)					
	T	R	CG	CM	AR	Total
Treballar més enllà de les fronteres municipals	2,90	3,58	3,00	3,37	3,44	3,33
Residus, un dels problemes més urgents del municipi	2,81	3,22	3,14	3,07	3,00	3,07
El Consorci ha d'assumir més tasques	2,90	3,11	2,57	3,12	3,00	3,04
Consorci proporciona expertesa	2,67	3,22	2,86	2,98	3,33	3,02
Activitats del Consorci són de molt interès	2,71	3,11	2,86	2,90	3,33	2,96
El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient	2,57	3,06	2,86	2,83	3,11	2,88
Capacitat d'adaptació	2,71	2,86	2,43	2,78	3,22	2,81
Objectius compatibles	2,81	2,67	2,86	2,63	3,00	2,72
Identificació territorial a través de la cooperació	2,57	2,78	2,86	2,66	2,78	2,70
Recursos suficients	2,38	2,69	3,00	2,59	2,22	2,58
El preu que paguen els municipis no consorciats és adient	2,48	2,53	2,71	2,54	2,22	2,51
Els preus públics són adients	2,38	2,47	2,57	2,41	2,44	2,44
En general, tots els municipis es beneficien per igual	2,24	2,36	2,43	2,24	2,56	2,32
La quota de pertinença al Consorci és adient	2,14	2,39	2,14	2,27	2,56	2,30
El fet de participar suposa un estalvi	2,19	2,31	2,14	2,20	2,67	2,26
La grandària dels municipis no condiciona la cooperació	2,19	2,22	2,71	2,05	2,56	2,21

Font: Elaboració pròpia a partir del qüestionari

En atenció als diversos posicionaments dels i les representants en els debats estructurals, es fa una classificació que permet establir quatre tipus ideals de municipis. Cal mencionar que com a tipus ideals, no són objectes empírics, sinó conceptes teòrics que serveixen per descriure el comportament dels actors consorciats. Les separacions s'estableixen a partir dels posicionaments dels governs locals vers els debats estructurals. Al llarg del capítol s'han fixat dues separacions bàsiques: una respecte al rol associat a la cooperació i una altra respecte als valors que motiven a la cooperació. Per tant, es fan servir criteris de comparació normatius (Figura 8. Esquema per a la interpretació de les hipòtesis). L'eix horitzontal fa referència al rol que ha de tenir el Consorci en la gestió de residus, és a dir, entre la preferència per la planificació comarcal o l'agència gestora. L'eix vertical correspon a la divisió entre la prioritat per la gestió pública dels serveis o l'estalvi.

Finalment, per completar l'anàlisi i el tractament de les hipòtesis, es relacionen els comportaments dels grups vers el canvi institucional segons el text de Hirschman (1970). Això és, les respostes dels diferents tipus de municipis a una situació d'insatisfacció o canvi en la gestió: la lleialtat, la veu i la sortida.

Figura 8. Esquema per a la interpretació de les hipòtesis



Font: Elaboració pròpia

En resum, s'ha fet servir aquesta classificació (Taula 74) per codificar les entrevistes en un dels quatre grups. El model *Urbà* el conformen els municipis que valoren la gestió pública que ofereix el Consorci, però també d'acord amb l'expectativa de mantenir l'autonomia local en la gestió dels residus. El model de *Proximitat política* s'ha classificat sobre la base de no establir cap preferència definida, sinó més que res en la utilitat del Consorci, prioritzant les funcions de gestió en estalviar recursos, i en tant que el partit polític coincideix amb el dels òrgans de govern del Consorci. El model *Prioritat valors mediambientals* es dona quan hi ha una prioritat per a la gestió pública, però també quan es busca un model de prevenció dels residus i es posa èmfasi en la reducció del residu. Finalment, el model *Falta d'identificació* s'estableix per aquells municipis en els quals no hi ha vinculació amb l'organisme, és a dir, no hi ha valors en comú, sobretot per diferències en com es gestionen els residus, i perquè tampoc se li dona importància a la gestió pública, que és el que sí que vincula el model anterior, de valors mediambientals.

Taula 74. Tendències dels models segons els discursos de les entrevistes

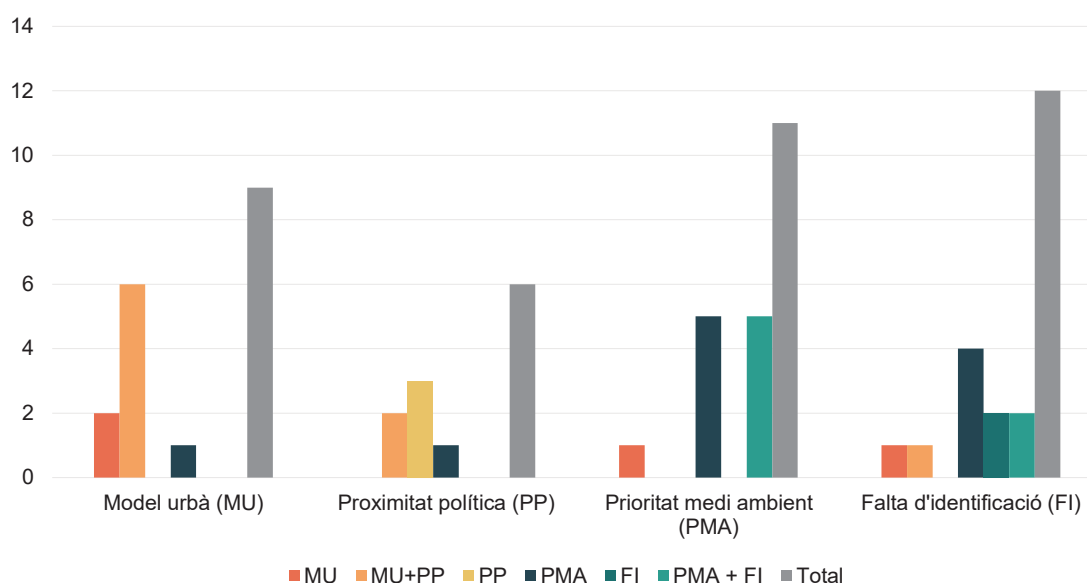
	Valors Mediambientals	Urbà	Proximitat Política	Falta d'identificació
Model de Gestió	Prevenció	Reciclatge	Reciclatge	Prevenció
Rol del Consorci	Planificació	Agència	Agència	Indiferent
Motivació de la cooperació	Gestió pública	Gestió pública	Estalvi	Estalvi
Tipus de municipi	Ciutat mitjana	Ciutat gran Ciutat mitjana	Indiferent	Àrea rural

Font: Elaboració pròpia

Aquesta codificació dels municipis entrevistats en quatre tipologies coincideix amb els quatre models presentats en el Capítol 6, a través de l'Anàlisi Qualitativa Comparativa, on s'estableixen les mateixes tipologies, tot i que en aquell cas, a partir de les dades recollides a través dels qüestionaris i les característiques objectives de distància, grandària i partit polític. De manera que la classificació dels municipis en un grup o un altre no és exactament coincident.

El Gràfic 16 il·lustra quina tendència tenen els municipis classificats a partir de les entrevistes en relació amb el QCA. Si es combinen les classificacions establertes en els dos capítols, una a través del QCA i l'altra a través de les entrevistes, es pot veure que no són exactament coincidents, però mantenen certa relació i poden servir per veure les tendències de cada tipologia, tenint en compte que en el qüestionari, el grup Model urbà (MU) i Proximitat política (PP) són els que legitimen el Consorci en l'estudi QCA, i el model de prioritat medi ambient (PMA) i el de falta d'identificació (FI), els que tenen una nota més baixa. Així mateix, en l'estudi QCA els municipis es poden classificar en més d'un grup. Per exemple, la majoria dels casos que es classifiquen com a model *Urbà* segons el QCA, també coincideix que formen part de la solució *Proximitat política*. Finalment, hi ha dos municipis que s'han pogut classificar només a partir de les entrevistes i no del QCA, perquè tot i fer l'entrevista, no responen el qüestionari; per això, el total de casos del model FI són 12, però la suma de les altres categories és 10 (Gràfic 16).

Gràfic 16. Classificació dels grups en les entrevistes en relació amb la classificació del QCA



Font: Elaboració pròpia

a) Prioritat dels valors mediambientals

Per a aquest grup, el valor clau és la prevenció de residus i els valors mediambientals associats a aquest concepte. La prioritat de participar en el Consorci ve marcada per la importància que té el canvi climàtic per a les autoritats locals, que deriva en la motivació de planificar sobre aquest tema (Bulkeley & Betsill, 2013:4). Així doncs, el discurs pro-medi ambient és el que defineix els actors d'aquesta tipologia en la seva escala de valors, que pot ser compartit tant per figures polítiques com tècniques.

Bueno, és que ens estem carregant el planeta, bàsicament, ara ja no és un tema d'objectius, ara és un tema de supervivència. Deixar d'enviar tones a Mataró a incinerar. Qui ho entengui com un tema econòmic...ja és un tema de supervivència (...) E13 *polític/a*

Al final l'objectiu comú és gestionar millors els residus, no els meus, sinó els de el Vallès Oriental en aquest cas. Si al final el que volem és tenir millor el planeta, ja podem fer pobles petits, ja podem anar canviant, que al final si Mataró no canvia...doncs ja podem fer el que vulguem, que l'impacte sempre serà molt petit. L'economia d'escala que tenim abans, la tenim a nivell de preus, però també la tenim a nivell de resultats. E8 *polític/a*

El residu no ha de ser un negoci. No és un negoci, si ho treballes des de l'administració pública, com ho estem fent. Llavors, la prevenció, el millor residu és el que no es genera. I el que no arriba a nosaltres i no hem de gestionar. (...) E26 *tècnic/a*

La concepció és que des d'una institució de cooperació es pot fer més pressió per tal d'aplicar sistemes més eficients de recollida selectiva, encara que siguin més cars. Així mateix, hi ha una predilecció pel sistema de recollida PaP, justificant que és el model que més afavoreix la prevenció de residus. Per això, aquesta visió pot anar acompanyada de l'expectativa que el Consorci assumeixi un paper més fort en la planificació comarcal, com a òrgan que pot orquestrar les polítiques mediambientals de la comarca.

(...) que hi hagi també una estructura que d'alguna manera pensa una mica més enllà, no únicament amb la finalitat concreta de recollir els residus i de fer-ne el tractament. E4 *polític/a*

El que m'agradaria que hi hagués una visió de comarca, i que hi hagués una visió, un objectiu de reducció de la contaminació. Això m'agradaria. I que llavors es treballés en el sentit d'unificar criteris per part dels ajuntaments a l'hora d'actuar amb els residus, de gravar residus, tot el tema de les ordenances fiscals...que hi hagués una uniformitat. O almenys hi hagués una col·laboració en aquest sentit, de posar en comú, (...). E15 *polític/a*

(...) però és que com no canviem el model...és a dir, si no canviem la manera de fer dels [municipis] grossos i els petits ho fem bé, acaba tenint una influència molt petita. Llavors, fem el pagament per generació a tots els petits perquè és més fàcil? Està molt bé, però continuarem generant una de merda, (...) perquè els grossos, que són els que acaben tenint capacitat d'influència de veritat, doncs no canviaran el sistema. Llavors, haurem de tenir el mateix [model de gestionar els residus]? Doncs segurament no. És a dir, hauríem de tenir tots el mateix sistema, amb les dificultats afegides i mirar de trobar solucions per les dificultats afegides dels municipis més grans. Però si no canvien els municipis més grans, de què serveix que canviem nosaltres? E8 *polític/a*

En aquest sentit, es poden veure els residus com un dels problemes més urgents a resoldre, i tal com mencionen Jacobsen & Kiland (2017:68), el sentit compartit d'urgència pot crear una forta voluntat de fer alguna cosa, de buscar una solució conjunta al problema. Per tant, una de les justificacions del Consorci és que és un organisme públic que gestiona una política ambiental molt important per a l'Ajuntament, amb la finalitat d'ajudar a fixar uns objectius per arribar als nivells que marca la directiva europea.

Finalment, seguint l'esquema que presenta Hirschman (1970), aquests municipis poden exercir una funció de "veu" en la mesura que exigeixen el compliment de les normatives i demanen un canvi de rol de l'organisme de cooperació:

To resort to voice, rather than exit, is for the customer or member to make an attempt at changing the practices, policies, and outputs of the firm from which one buys or of the organization to which one belongs. (...)In comparison to the exit option, voice is costly and conditioned on the influence and bargaining power customers and members can bring to bear within the firm from which they buy or the organizations to which they belong. These two characteristics point to roughly similar areas of economic and social life in which voice is likely to play an important role and to hold exit at bay, at least for a time. (Hirschman, 1970:30,40)

Per exemple, hi ha molts municipis que tenen contractat el servei PaP a través del Consorci perquè volen que sigui un organisme públic el que presti el servei, però no estan satisfets amb la gestió del servei.

per mi, hi ha un tema que no pots tampoc influir molt en quines són les prioritats de gestió, per mi això és important perquè penso que a nivell de comarca tenim unes prioritats de gestió que per mi no s'està arribant, no s'està enfocant. Però clar, no ets un ens sol, sinó que ets un ens amb 40 municipis més i llavors doncs canviar aquestes dinàmiques i aquesta tendència doncs és impossible, o almenys, jo ara que estic a la Comissió Executiva ho estic intentant. Porto 3 anys i pico i encara no ho he aconseguit. E15 *polític/a*

b) Model urbà

Per a aquest grup, els valors principals del Consorci són la solidaritat entre els municipis i el prestigi d'una institució que innova en matèria tecnològica. En aquest sentit, el Consorci es veu com la institució més apropiada per a la gestió de residus. L'èmfasi està en la gestió pública dels serveis, els valors de solidaritat amb altres municipis de la comarca i el prestigi que pot donar una institució d'aquest nivell. És a dir, per a aquest grup, una de les principals raons que justifica l'existència del Consorci és que permet la gestió pública dels serveis de recollida, però sobretot de tractament de residus. Així com hi ha una visió de comarca, i que exerceixen una funció de “germà gran” en la cooperació, finançant o ajudant a finançar el servei a municipis més petits.

En la idea de prestigi es combina aquesta visió que s'ha de prioritzar la gestió tècnica, i professionalitzar la institució de manera que el debat polític es doni en altres esferes, ja que es pot veure el conflicte polític com un factor que entorpeix el desenvolupament de la tècnica.

Aquesta tipologia de municipi exemplifica la idea de lleialtat que presenta Hirschman, des d'un punt de vista més passiu vers el canvi institucional, i inclús amb risc de col·locació de càrrecs, però també, des d'un altre punt de vista més constructiu, pot haver-hi una tendència a exercir lideratges, per tal d'establir mecanismes de negociació amb aquells municipis insatsifets.

I això que comentes [models tancats o oberts] és una mica lo de sempre, el Consorci que ha de ser: ha de ser merament una empresa pública que gestiona residus o és una aliança que va molt més enllà i teixeix territori? I que junts podrem avançar millor. Jo crec molt en aquesta segona opció. Però en el fons són elements d'aquests. (...) Molts tècnics pensen “a mi només m'interessa de gestionar els residus del meu municipi”, per tant, m'és igual si és públic o si és privat, si és aquest o és aquell. I moltes vegades, nosaltres som tractats, no tant com a Consorci, sinó com una empresa de la mateixa manera que tracten l'empresa privada. I jo els hi dic: això no és veritat perquè vosaltres sou el Consorci” E9 *polític/a*

Normalment, cada Ajuntament fa les seves pròpies gestions i s'ho mira a l'hora de prendre les decisions, però sí que és veritat que si en la gestió d'alguna situació hi ha algun tipus de conflicte o algun tipus de problemàtica del Consorci, a part de parlar amb la gerència i el president, acostumem a estar presents també els representants del partit (...) per una mica fer de mediadors, de fet ells a vegades ens traslladen aquesta queixa i nosaltres la traslladem al Consorci. Una manera d'estar-hi a sobre i de trobar-hi solució. Això passa en tots els grups. En tots els grups hi haurà una persona que serà l'encarregada de canalitzar això. Això sobretot amb la presidència de l'Albert Camps, s'ha instaurat aquesta figura, que no està escrita, que no sortia en cap organigrama, però que ens ajuda sobretot a gestionar alguna que altra situació. E1 *polític/a*

c) Falta d'identificació

Per a aquest grup, totalment oposat al model Urbà, la característica principal és una falta d'identificació amb el Consorci i, per tant, una manca de confiança amb la institució. Com que no hi ha valors que es comparteixin, la primera motivació a participar és estalviar despeses vinculades a la prestació del servei. Tal com s'explica en el punt 8.2.3., són els municipis amb més risc de sortida, ja que l'únic punt de contacte és la capacitat del Consorci de prestar el servei de recollida el més econòmic possible.

A diferència d'altres grups en els quals també hi pot haver una preferència per l'estalvi, en aquest cas no hi ha valors positius associats a la cooperació ni identificació amb l'ens de cooperació. Així doncs, la sortida està motivada per aquesta manca d'identificació: "les institucions de cooperació tendeixen a fallar quan hi ha manca de qualitats de capital social com ara un sentit d'identitat i propòsit, normes compartides, valors, confiança i transparència" (Tobin & Zaman, 2022:10).

Paguem per tot. Suposo que l'avantatge és que, no ho sé, clar, algú ha de recollir la fracció orgànica, no? Algú li hem de deixar la fracció orgànica. E24 *polític/a*

Hi som perquè econòmicament ens surt més econòmic. És el lloc més barat per anar a portar l'Orgànica i la Resta. Per res més. E61 *polític/a*

És a dir, nosaltres som un municipi que fa molt de temps que estàvem pensant en la gestió del Porta a Porta, que ja teníem els estudis fets i que ens estàvem trobant en els plenaris del Consorci era haver d'aprovar pressupostos en el que les inversions anaven destinades única i exclusivament a compra de camions, de maquinària, d'equipatge, de personal, destinat a treballar amb la recollida lateral, que vol dir destinada a un determinat tipus de municipi que no és al nostre ni de lluny (...) I per tant considerava que era molt desequilibrada l'atenció que es donava a grans municipis com Granollers, Mollet, Parets, a municipis com el nostre, que estem a la part nord de la comarca i que tenim un ritme molt diferent. E22 *polític/a*

d) Proximitat política

A diferència del model urbà, en aquest tipus ideal de municipi no es valora que sigui gestió directa, sinó que sovint es veu com l'única possible solució de la prestació del servei. El que evita la sortida és la lleialtat dels municipis al partit. Això és, la identificació de partit fa que sigui molt més difícil plantejar-se sortir del Consorci, i que en cas d'insatisfacció amb el servei, es plantegi el canvi des de dins de la institució:

"As a result of loyalty, these potentially most influential customers and members will stay on longer than they would ordinarily, in the hope or, rather, reasoned expectation that improvement or reform can be achieved "from within". (Hirschman, 1970:79).

Per exemple, encara que els municipis considerin que paguen un preu major pel servei que si ho fessin a través del mateix Ajuntament, hi ha confiança vers la capacitat de l'organisme de cooperació d'assolir una gestió més eficient en el futur.

Crec que hauríem de mirar i millorar tot aquest sistema de finançament que té, perquè que el municipi porti el que li toca i no siguem només els grans que mantenim el Consorci, per dir-ho així. E21 *polític/a*

Hem estat una temporada que ens ha tocat pujar tarifes per al tema de noves inversions, sobretot en vehicles, que és el que estava més antiquat. I ens hem entès tots bastant bé, a final, era tema tècnic més que polític, i ens hem entès. Després jo estic a l'Executiva i també explico als ajuntaments veïns sense que ells en vinguin. Els alcaldes veïns, el tema que s'ha de pujar tarifes, que ells hauran de pujar tarifes als seus ajuntaments i que no sigui una lluita política. Perquè en uns partits, en altres, amb uns estàs a govern i a l'altre estàs a l'oposició, doncs si estàs a l'oposició no fer servir la pujada de tarifes dels residus com una arma política. E3 *polític/a*

8.5. Autonomia local, cooperació i canvi institucional

En l'esquema de gestió municipal dels residus a Catalunya, es configura una divisió essencial per entendre què motiva a la cooperació intermunicipal. Mentre que els consells comarcals han exercit un rol més homogeneïtzador en la prestació del servei de residus, els consorcis prioritzen l'autonomia local, funcionant com agències intermunicipals pel tractament dels residus. Tanmateix, el Consorci del Vallès Oriental es veu en una situació entremig dels dos esquemes, això és, una situació d'indefinició, perquè, per una banda, es configura precisament per preservar l'autonomia local, tot i que, per altra banda, assumeix un paper clau en la gestió del servei de recollida de residus a la comarca.

Aquesta dicotomia s'accentua amb la consolidació de nous models de recollida selectiva. Cada cop més municipis demanen un canvi en el model que estableix per defecte el Consorci, generant un debat que afecta diversos àmbits de la institució, com són el finançament dels serveis i la representació als òrgans de govern.

Una altra dificultat seria la diversitat de municipis que formem part del Consorci perquè hi ha interessos molt diferents i sistemes de recollida molt diferents. Llavors jo sempre he pensat humilment que el Consorci hauria d'oferir dos models diferents, model ciutat compacta plurifamiliar i model ciutat extensa unifamiliar, i que els ajuntaments s'haguessin d'adherir a un o a l'altre, però que això no fos la carta als reis perquè llavors no és eficient i jo crec que, ja els hi he dit moltes vegades, que haurien de tirar més per això que no anar donant resposta a tothom perquè llavors és impossible ser eficient. E26 *tècnic/a*

En general, es podrien establir dos grans tipus de municipis, tornant a la idea de “les dues comarques” que citaven diversos representants, amb diferents tendències respecte a una situació de reestructuració o canvi institucional. Per una banda, els grups insatsfets amb el rol del Consorci poden exercir un paper més actiu en activar mecanismes de canvi institucional (que poden ser constructius o destructius), mentre busquen una prioritjació del dilema mediambiental que suposen les deixalles. Per altra banda, els municipis satisfets amb el Consorci poden proporcionar eines de negociació per fer més efectiva l'opció de la “veu” en comptes de la sortida (Hirschman, 1970), com a mecanisme que pot ser més constructiu en la relació de cooperació intermunicipal.

Si tenim clar que el sistema que ha dominat els últims anys de recollir amb àrees d'aportació els contenidors, el groc, el blau, el verd, el marró, etc. Si tenim clar que amb això hem arribat ja a un límit i que difícilment, per no dir que és impossible que puguem arribar als objectius de recollida selectiva que ens fixa la planificació catalana, d'acord amb els estàndards europeus, i que hem de fer un pas més (i a dia d'avui aquests passos més són coneguts: el Porta a Porta, Pagament per Generació, sistemes intel·ligents, etc.). Doncs potser el Consorci podríem millorar si entomés aquest rol de concertació política estratègica i juntament amb els ajuntaments, després de forjar les complicitats necessàries, es pogués arribar a un consens ampli, un projecte suficientment ambiciós com per obtenir un finançament singular que permetés la refundació i un nou impuls en l'àmbit de la gestió de residus. E45 *tècnic/a Consell Comarcal*

Crec que cal una visió més estratègica del que vol ser el Consorci i de com donar el servei als municipis. Però això no només ha de venir de dalt cap a baix, sinó que caldria un espai de debat molt més ampli entre els executius del Consorci i els representants polítics, els municipis. Què volem que sigui el Consorci? Com ho enfoquem, això? Un parar i mirar, a banda i a banda. E58 *polític/a*

Aquests espais de reestructuració, oberts gràcies al conflicte i al xoc entre la dimensió tècnica i política, són part de la mutabilitat de les institucions. En els espais on els actors tenen discrecionalitat en la implementació i interpretació d'una institució es poden donar situacions d'objectius incompatibles (Cashmore & Wejs, 2014:204), però aquests objectius i lògiques que no són complementàries alhora permeten que aquests actors puguin conviure (Rocco & Thurston, 2014:44).

Per als municipis que no tenen una resposta visceral al medi ambient, per exemple, no hi haurà una motivació per prendre mesures correctives, que impliquen decisions sobre la distribució de recursos, i inclouen molta incertesa sobre les conseqüències de les diferents accions (E.U.Weber, 2013:380). Per altres el motor de canvi serà la importància de les despeses, en aquest cas a partir de la sortida. Però el diàleg en l'establiment dels objectius bàsics és el que permet el debat entre els diferents grups i pot donar peu al canvi institucional, ja sigui a través de mecanismes de negociació o per una sortida d'algun Ajuntament.

Capítol 9. Conclusions

9.1. Assumpcions teòriques

9.1.1 La legitimitat institucional i les diferents definicions d'institució

Aquesta tesi desenvolupa una anàlisi institucional del Consorci d'acord amb tres premisses centrals. La primera és la idea bàsica de la teoria institucional que posa en rellevància les estructures formals en l'explicació dels fenòmens socials, i assumeix que els diferents arranjaments institucionals donen compte dels outcomes socials. La segona premissa estableix que les diferents definicions del concepte d'institució formen un continu de menys a més estructural. Aquesta escala permet desglossar i estudiar una organització segons la seva dimensió d'instrument i d'institució. Finalment, la tercera premissa assumeix que la noció d'institució es pot relacionar amb la noció de legitimitat, funcionant com a motor de canvi en aquest continu de l'organització com a instrument i com a institució.

L'ambivalència dels diferents elements del que representen les institucions permet definir-les com a recipients de costums, en tant que les institucions recullen projectes polítics que mouen les administracions públiques i proporcionen visions sobre com ha de ser la societat (Thoening, 2012:172), però també com a eines formals de la governança (Lowndes & Roberts, 2013; Wagenaar & Wenninger, 2020). En conseqüència, suposant que tenen cert marge de modificació quan la definició no depèn dels valors i normes que determinen el comportament social de manera més inconscient.

Per altra banda, les diferents teories institucionals permeten donar compte de les diferents dimensions de la legitimitat institucional. Això és, els processos de legitimació són coexistents als processos d'institucionalització (Cashmore & Wejs, 2014; Scott, 2014). La relació entre els valors – com a aspecte normatiu; la distribució dels beneficis – com a aspecte de justícia distribucional i de democràcia; i l'eficiència i eficàcia – com a aspecte pragmàtic, és la relació que ajuda a la confecció de les hipòtesis. Amb això es tenen en compte les diverses vies de legitimitat de les quals beu el Consorci, és a dir, els recursos legitimadors que garanteixen la supervivència o la capacitat de canvi de la institució.

En resum, l'estudi de la legitimitat ajuda a entendre per què les institucions, en aquesta dualitat presentada entre agència i estructura, poden aglutinar accions i coordinar l'acció en la mesura que s'adapten a un sistema social, de valors, regles i normes.

9.1.2 Els components de la cooperació intermunicipal

Des del marc teòric institucional, es pot estudiar el fenomen de la cooperació tenint en compte la cultura administrativa del país, com a sistema de valors, així com la distribució del poder dins l'organització i la tasca pel qual es crea l'organisme de cooperació. Aquests factors, presentats en el capítol 2, condicionen la freqüència i la forma de la cooperació.

Per una banda, la cultura administrativa del país afecta el desenvolupament i la freqüència dels organismes de cooperació fixant les regles que han de regular la cooperació, així com ofereix models de cooperació, que a partir de processos d'isomorfisme es repliquen, i es creen *path dependencies* sobre quin tipus d'arranjaments són possibles. Per tant, el fet que hi hagi tanta diversitat institucional sobre el fenomen de la cooperació a Europa es pot veure, en part, com a resultat de diferents processos històrics, culturals i factors constitucionals-legals (Tavares & Feiock, 2018:2).

Així mateix, dins d'una mateixa regió també hi pot haver diferents lògiques de cooperació segons la tipologia de municipis que col·laborin. Per exemple, en el context català, els consells comarcals i les mancomunitats es desenvolupen a partir d'una col·laboració intensa, amb un contacte molt freqüent dels membres, que participen en diferents àmbits, i assumint tasques de planificació i estratègia conjunta; mentre que els consorcis responen a una lògica de tendència policentrista, amb diferents focus de poder, i que en la majoria dels casos, es coordinen per tal de prestar el servei del tractament, que no requereixen una cooperació tan intensa com el servei de recollida de residus.

Monocentrists have a preference for concentrating regional governance in one authority that is responsible for regional governance. This might be a unitary, single-tier authority created by an amalgamation of all municipalities into a single municipality. However, it could also take the form of a two-tier system in which municipalities retain their responsibility for all local matters but one newly established regional authority takes over all municipal responsibilities for decisions that require regional governance. (...) Alternatively, polycentrists prefer a “fragmented” system in which independent municipalities are more or less free to enter into collaborative arrangements (Klok et al., 2018:526-527).

Per altra banda, la naturalesa del problema també condiciona la forma i freqüència de la cooperació. Això és, les característiques de la gestió de residus alteren la configuració institucional per prestar els serveis (Agranoff & McGuire, 2003: 1412). Els residus poden entrar en la categoria dels “wicked problems” (Rittel & Webber, 1973), com un problema que genera incertesa en diferents àmbits, amb una infraestructura costosa i amb diferents camins per a la seva gestió, sense que hi hagi consens sobre quin és el millor sistema.

En definitiva, existeixen diferents paradigmes per a la seva gestió que, combinats amb les diferents lògiques de col·laboració, creen molta heterogeneïtat en el territori sobre com es poden gestionar les deixalles, sense que hi hagi un factor determinat sobre quina és la millor forma, ni consens sobre en quins casos cal aplicar un mecanisme de cooperació.

9.2. Revisió de les hipòtesis

L'objectiu de la investigació s'ha centrat en l'efecte de la manca de legitimitat en la institució de cooperació, és a dir, en indagar sobre com la manca de legitimitat pot entorpir la col·laboració entre els municipis. El supòsit rere aquesta pregunta és que la legitimitat és un factor essencial per avaluar el funcionament d'una institució, ja que permet englobar les diferents intuïcions de la teoria institucional. Així doncs, l'assumpció és que una organització, per tal de sobreviure, ha d'estar legitimada per una audiència (Meyer & Rowan, 1977; Schoon, 2022; Suchman, 1995).

Tenint en compte que hi ha diverses fonts de legitimitat, s'estableixen tres hipòtesis que tracten el concepte de manera desglossada. Així, l'efecte de l'homogeneïtat objectiva es centra en com la legitimitat relacional afecta la cooperació. L'efecte de l'homogeneïtat subjectiva (compartir valors i una visió sobre què representa la cooperació) tracta la legitimitat normativa, i finalment, la legitimitat pragmàtica s'aborda a través del concepte d'estalvi.

El que es conclou en aquest estudi és que el factor que garanteix un suport més fort és la identificació amb la institució, és a dir, el grau d'homogeneïtat, tant subjectiu com objectiu, sobretot en termes de concordança amb el sistema de recollida que aplica el Consorci i el partit polític del municipi. Els resultats són consistents amb la literatura sobre cooperació intermunicipal, en la qual es suposa que la similitud entre les entitats locals sovint implica una convergència dels interessos.

Tanmateix, les entrevistes proporcionen una visió més profunda de la relació entre homogeneïtat i legitimitat i es poden traçar diversos camins sobre quines motivacions i condicions dels membres consorciats impliquen una relació de legitimació. La novetat d'aquesta investigació és que assigna un comportament determinat a cada municipi en funció de la relació de legitimitat que s'estableix amb el Consorci.

9.2.1. L'efecte de l'homogeneïtat en la cooperació

El Consorci es caracteritza per tenir un gran nombre de municipis consorciats, molt diversos entre ells, i per no tenir un soci subvencionador participant. A diferència d'altres Consorcis, no hi participa l'ARC, com a representant de la Generalitat. A més, el Consorci, a través de l'empresa pública SAVO,SA, presta el servei de recollida selectiva dels residus i el servei de deixalleries, així com la planta de tractament de la fracció orgànica.

Aquesta estructura de col·laboració dona lloc a una situació complexa en l'àmbit polític, ja que el Consorci ha de conciliar les demandes de municipis de més de 50.000 habitants amb les de 80 habitants, adaptant-se a les necessitats específiques de cada organisme en la prestació de serveis tant de recollida com de tractament de residus. De manera que, molt sovint, es crea una diferenciació entre els municipis: entre els de tipus urbà i les àrees rurals.

Aquesta diferenciació s'ha estudiat tenint en compte l'extensa literatura de cooperació intermunicipal sobre l'efecte de l'heterogeneïtat dels membres cooperants, ja que es donen situacions de conflicte pel que fa al sistema de finançament dels serveis, però també respecte de la representativitat dels municipis als òrgans de govern. Per tant, afectant diversos àmbits de l'estructura institucional.

Finalment, es conclou que hi ha, en general, quatre models de municipis: el model urbà, el model de prioritat mediambiental, el model de proximitat política, i el model de falta d'identificació. Aquests models es defineixen per donar una imatge completa respecte a la relació de legitimitat amb el Consorci i els seus efectes. S'estableixen com un mecanisme per predir el comportament dels municipis i, per tant, per evitar situacions de risc de sortida, com per exemple, quan la vinculació del municipi amb el Consorci es basa només en l'eficiència que pugui tenir el Consorci en la gestió dels residus municipals.

a) Homogeneïtat objectiva

Hipòtesi 1 El grau d'homogeneïtat (mida, proximitat geogràfica i partit) condiciona la percepció del Consorci com una institució legítima.

La similitud dels municipis facilita la cooperació, això és, l'homogeneïtat de les entitats locals implica que tenen interessos similars i en conseqüència, és més fàcil que percebin que l'organisme de cooperació té els mateixos interessos (Dixon & Elston, 2020:749; Fernandes et al., 2020; Silva et al., 2018; Tavares & Feiock, 2018). Més concretament, l'homogeneïtat del grup redueix els costos de transacció perquè hi ha menys preferències divergents, i per tant no cal assumir mecanismes molt formals per a la cooperació i es pot arribar a acords més fàcilment (Silva et al., 2018; Tavares & Feiock, 2018:8). Tal com segueixen aquests autors, l'homogeneïtat també facilita una distribució dels guanys derivats de la cooperació, ja que es minimitzen les asimetries de poder polític i econòmic entre jurisdiccions.

En aquest sentit, si bé hi ha condicions que estan relacionades, com ara l'establiment d'un sistema de recollida en funció de si és un municipi molt dens o no, així com la distància a la seu i si és un municipi rural o urbà, hi ha dues variables clau per entendre la relació de l'Ajuntament amb el Consorci: el partit polític i la grandària del municipi. Tant en el capítol sis, a partir de l'estudi QCA, com en el capítol set, amb la informació de les entrevistes, es conclou que la proximitat ideològica sovint determina una relació de lleialtat amb el Consorci, en què o bé s'estableixen lideratges constructius, quan hi ha altres valors associats a la cooperació, o des d'un punt de vista més passiu, es col·labora sense participar en el debat polític. Aquest grup de municipis pertanyen al tipus "proximitat política". En aquest grup, en cas d'insatisfacció amb el servei, la lleialtat al partit fa que es plantegi el canvi des de dins, com a mecanisme que evita la sortida del municipi del Consorci (Hirschman, 1970:79).

Així mateix, la grandària també condiciona la percepció del Consorci com una organització legítima. Concretament, la percepció que la distribució de recursos és justa té relació amb el partit polític així

com la grandària del municipi. Ateses les similituds d'aquests tipus de municipis, és més fàcil que considerin que tenen interessos similars i, per tant, que és possible trobar un equilibri entre les diferents demandes de les entitats locals. Aquests municipis pertanyen al tipus “model urbà”, posant l'èmfasi en els valors de solidaritat amb altres municipis de la comarca, considerant que exerceixen un rol de germà gran en la cooperació (Giacomini et al., 2018), finançant i ajudant a municipis més petits.

b) Homogeneïtat subjectiva

Hipòtesi 3 Compartir una manera de gestionar residus condiona la percepció del Consorci com una institució legítima.

La hipòtesi 3 fa referència als valors associats a la cooperació, i com a tal, suposa l'anàlisi de l'homogeneïtat de manera subjectiva, ja que es tenen en consideració els valors i les creences dels membres consorciats respecte de la gestió de residus i el rol de la institució de cooperació. De manera similar amb el que es planteja en l'anterior hipòtesi, la convergència d'unes idees i objectius respecte a la gestió de residus facilita la cooperació.

Per altra banda, cedir poder quan hi ha diferents opinions és una de les majors dificultats de la col·laboració intermunicipal. Això és, quan es tracta de polítiques públiques on hi ha una diferenciació política evident, és més difícil de cedir o compartir poder de decisió (Swianiewicz, 2011). En aquest sentit, alguns autors (Bel et al., 2023: 423) parlen de les comarques com a arranjaments administratius que permeten resoldre el problema de l'“agent múltiple” en tant que el seu cos de govern està format per un cos electe (indirectament) que no representa els municipis, sinó el partit i facilita la congruència amb els objectius. Com s'ha apuntat al llarg de la tesi, les comarques s'estructuren des d'una visió més monocèntrica del poder, on els municipis decideixen cedir el poder de decisió en la gestió de residus. Normalment, aquests municipis estan classificats com a àrees rurals.

En el cas del Consorci, aquesta congruència amb els objectius sovint va relacionada amb la H1, que fa referència a l'efecte de l'homogeneïtat objectiva en la cooperació. Quan els municipis tenen un partit similar sovint també tenen una visió similar del que ha de ser el Consorci, tot i que no sempre és el cas. Hi ha municipis que tenen més predilecció per un sistema determinat de gestionar els residus, per exemple, més encaminat amb la prevenció i que estan disposats a invertir més temps i diners en aquesta política pública en especial, encara que tinguin el mateix partit polític. Per això, es classifica aquest grup segons la seva visió prioritària de la política mediambiental, que fa que s'estableixi una relació diferent amb el Consorci. En aquest cas, el que condiona la percepció del Consorci com una institució legítima no és, com en la hipòtesi anterior, tenir el mateix partit polític, sinó compartir una manera de gestionar els residus.

Per als municipis amb una visió diferent sobre quin és el model de gestionar els residus, és més probable que exerceixin la funció de veu si creuen que el Consorci és un ens que permet la gestió dels

residus a través d'un organisme públic. Una de les justificacions que pot evitar la sortida d'aquests municipis del Consorci és si consideren el Consorci com un organisme públic que gestiona una política ambiental molt important per a l'Ajuntament. En casos de reestructuració, poden haver-hi mites contradictoris: casos on s'accepta la institució, però no s'accepten les polítiques públiques, o els criteris de repartiment. En aquest cas, els municipis amb diferències respecte als objectius de la cooperació poden exercir una funció de “veu” per exigir canvis en el funcionament de l'organisme.

9.2.2. L'estalvi com a motivació a cooperar

Hipòtesi 2 Quan només hi ha la motivació de l'estalvi econòmic per participar en el Consorci incrementa el risc de sortida del municipi.

Finalment, s'ha estudiat la hipòtesi que fa referència a les motivacions que tenen els municipis a l'hora de col·laborar. Així doncs, l'estalvi econòmic en la prestació dels serveis pot ser una motivació significativa per a cooperar. Tanmateix, si és l'única o la principal motivació, la implicació dels municipis és menor, o dit d'altra manera, exercir la sortida és més probable en cas d'insatisfacció amb la gestió i el pes econòmic que suposa l'ens de cooperació. En aquests casos, com que no hi ha valors positius associats a la gestió pública, a la forma consorciada, o al model de gestió dels residus del Consorci, sovint la primera motivació a participar és estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.

Tal com estableixen Meyer i Rowan (1977), la percepció d'una institució com a eficient i eficaç no és una condició necessària per legitimar la institució. De fet, la prioritat del Consorci en l'actualitat és la prestació d'un servei a través d'un organisme públic, i això funciona com a mite de la institució. Si l'única vinculació és l'estalvi, o les expectatives són que surti “bé de preu”, sense gairebé cap altra expectativa, és més fàcil que en cas de desavinença, el municipi exerceixi la funció de “sortida”. El càlcul cost-benefici, per tant, és més senzill de fer – menys traumàtic, que el càlcul d'acord amb la identitat i l'apropiació de l'organització al context (March & Olsen, 1989:38, citat a Lowndes & Roberts, 2013:57).

En últim lloc, el Consorci es diferencia d'altres mecanismes de governança on la sortida no és una opció viable, ja sigui perquè existeixen altres instruments, com sistemes democràtics per exercir la veu – per exemple, en els Consells Comarcals, on normativament només es pot utilitzar la “veu” –, o perquè hi ha implicades concepcions de comunitat en la cooperació – com en algunes mancomunitats, en què la sortida no és *de facto* contemplada. En canvi, en el cas del Consorci, com a organisme dissenyat per resoldre problemes particulars, és més fàcil que si hi ha disputes, els mecanismes de “sortida” puguin ser activats (Dollery et al., 2020:265-267).

9.3. Reflexió sobre el disseny institucional: com es gestionen millor els residus?

Effective climate action is enabled by political commitment, well-aligned multilevel governance, institutional frameworks, laws, policies and strategies and enhanced access to finance and technology. **Clear goals, coordination across multiple policy domains, and inclusive governance processes facilitate effective climate action.** Regulatory and economic instruments can support deep emissions reductions and climate resilience if scaled up and applied widely. Climate resilient development benefits from drawing on diverse knowledge

Climate Change Report 2023, Intergovernmental Panel on Climate Change

En general, el disseny institucional és un concepte controvertit, que provoca diverses reaccions segons el paper que es reserva a l'agència en les ciències socials. Tal com s'estableix al capítol 1, la capacitat de dissenyar una organització per tal que produeixi els resultats buscats és molt limitada. Ara bé, actualment s'accepta un cert marge d'actuació en la millora de les institucions. En la mesura en què el Consorci funciona també com un instrument, i no només com una institució, és possible establir directrius que facilitin la resolució dels debats interns. És a dir, es poden donar un seguit de pautes per tal de millorar les regles del joc que s'estableixen entre els municipis. Aquestes regles van encaminades a trobar la solució que més consens genera entre els municipis, o dit d'altra manera, a repartir el poder per tal que s'exerceixi de la manera més justa possible, i generant els resultats pactats, també en la mesura del possible.

Considerant les limitacions, el que es pretén en aquest apartat és donar pautes per a un disseny institucional inclusiu. La cooperació pot generar conflicte per diversos motius, però principalment, com a organisme polític, hi ha diferents expectatives i interessos que s'han de gestionar per evitar una sensació negativa de pèrdua d'identitat o autonomia (Bel et al., 2023; Swianiewicz, 2011; Teles, 2016). Per això, un disseny inclusiu ha de garantir l'estabilitat a partir de l'adopció de mecanismes com ara compartir informació, sistemes de rendiment de comptes, o una distribució justa dels guanys, entre d'altres (Gore, 2020; Silva et al., 2018).

9.3.1. Valors de la cooperació

Una de les conclusions bàsiques de diversos estudis de cooperació intermunicipal, i que en aquest treball s'ha corroborat, és que l'organisme de cooperació tendeix a fallar quan hi ha una absència d'objectius comuns (Dollery et al., 2020), així com quan es veuen els problemes des de diferents perspectives. Dit d'altra manera, la cooperació pot estancar-se “quan hi ha manca de qualitats de capital social com ara un sentit d'identitat i propòsit, normes compartides, valors, confiança i transparència” (Tobin & Zaman, 2022:10).

Una manera de frenar aquesta desavinença pot ser a partir d'establir objectius mesurables en l'àmbit del Consorci. El fet d'establir objectius a escala comarcal es pot veure com un mecanisme legitimador

perquè ajuda a crear identitat amb el territori on el Consorci desenvolupa la seva activitat. Aquests objectius poden ser molt similars als que estableix la llei estatal i la llei autonòmica, però el fet de negociar-los amb els municipis consorciats estableix un vincle entre el municipi i el Consorci.

Això implica que és més difícil que el municipi surti de la institució quan hi ha un vincle més enllà de l'estalvi i l'economia d'escala. Així doncs, si hi ha identificació amb el territori, és més possible que el municipi dediqui més temps i recursos al manteniment de la institució de cooperació.

Sovint els objectius comuns implicaran determinar quin pes econòmic representa cada partida en la jerarquia dels residus. Això implica decidir, del pressupost del Consorci, quina quantitat es destina a activitats de prevenció, a reutilització, a reciclatge (valorització), i a incineració (valorització energètica), entre altres. La discussió dels objectius i el pes econòmic que es destina a cada apartat també es pot veure com un exercici de transparència que tingui un efecte positiu en la participació dels membres consorciats.

9.3.2. Serveis de recollida selectiva

Al llarg de l'estudi s'ha vist com al Consorci molts dels debats fan referència al sistema de recollida selectiva que s'aplica per defecte. Tenint en compte que a la comarca del Vallès Oriental i part del Moianès, hi ha municipis que no arriben als 100 habitants, però també hi ha ciutats molt denses i de més de 50.000 habitants, molts dels debats actuals del Consorci fan referència a si hi ha d'haver un model de recollida per defecte. És a dir, si hi ha d'haver un model que sigui general, o, per contra, si s'ha de prestar un servei específic de recollida adequat a les demandes de cada municipi.

Amb la tecnificació del servei de recollida selectiva durant l'última dècada, s'han anat generant nous models i, per tant, a diferència de quan es va constituir el Consorci, ja no hi ha una única opció sobre com recollir les deixalles, de manera que l'organisme es veu forçat a decidir el seu rol en la definició de la política pública de gestió de residus a la comarca.

En les organitzacions de cooperació, a vegades es pot donar una contradicció entre l'eficiència tècnica (productiva) i l'eficiència distributiva (Tavares & Feiock, 2018:4). Tanmateix, aquests dos objectius s'han de tenir en compte per tal d'acomodar-se a les preferències locals. Així doncs, establir dos models per defecte pot ser una manera d'adaptar-se a les preferències i al mateix temps garantir l'eficiència tècnica.

És a dir, establir un model pels municipis de tipus urbà i densos, i un altre pels municipis rurals i dispersos pot ajudar a legitimar la institució en la mesura en què suposa una millora en l'eficiència i el respecte a diferents tipus de municipis. Per una banda, millora la legitimitat perquè implica una percepció que els costos són distribuïts de manera més justa entre els municipis i, per altra banda, com que ajuda a crear economies d'escala, també es guanya eficiència en la prestació del servei. A més, com que el Consorci està fent un estudi sobre quin és el millor sistema per a cada municipi, pot

ser més fàcil la justificació d'establir dos sistemes que es financin per preus públics, en comptes de ser definits per convenis, que són diferents per a cada municipi.

9.3.3. Sistema de finançament

Pel que fa al sistema de finançament dels serveis, encara que la cooperació es guïï per uns objectius comuns, també es poden generar desavinences quan es divideixen i es distribueixen els beneficis entre el grup (Dollery et al., 2020). Per tant, establir sistemes que premiïn bones pràctiques, com ja es fa en el model de gestió de la fracció orgànica (com menys impropis, menys costa el tractament), pot ajudar a legitimar la institució.

Per exemple, en els sistemes de recollida selectiva, es poden incorporar incentius per als municipis amb un nivell alt de recollida selectiva que, independentment de si aporta realment un benefici econòmic, funciona com un gest de reconeixement. És a dir, el fet de tenir reconeixement per aplicar un model que dona bons resultats també pot generar un sentiment positiu vers l'organisme de cooperació.

Aquest punt va lligat amb els valors de la cooperació i com es distribueixen les despeses i els beneficis entre els municipis. Això és, en funció de quines siguin les prioritats, es destinaran més recursos a una part o una altra de la piràmide de la jerarquia dels residus. Alhora, pot ser un element de transparència que sigui valorat positivament, el fet de desglossar el pressupost segons la piràmide de gestió de residus. En general, el fet d'associar una despesa a una partida és un element clau per a l'acció orquestrada de la institució (Salvador & Sancho, 2021:14).

9.3.4. Transparència i comunicació

La transparència i la comunicació són aspectes rellevants de la cooperació, ja que la falta d'informació pot ser un obstacle per a l'efectivitat de la col·laboració, encara que hi hagi un enteniment comú dels objectius, així com una distribució que es considera justa dels beneficis (Tavares & Feiock, 2018:9). Tenint en compte el dèficit democràtic de les institucions de cooperació, que no tenen mecanismes de representació directa, obrir la gestió en tots els àmbits del govern local pot ser una manera d'exercir una funció de control sobre l'entitat. Gendzwill i Lackowska (2018:70) consideren que una manera de compensar el dèficit democràtic és a través d'incrementar la comunicació amb la ciutadania i la mesura dels objectius de la cooperació. Això és, incorporar sistemes de monitoratge d'acords i d'altres mecanismes de rendiment de comptes (Teles, 2016; Gendzwill & Lackowska, 2018).

Així mateix, Muraika i Avellandeda (2021:2) suggereixen que les institucions de cooperació, com a networks de gestió (Agranoff & McGuire, 2003), poden facilitar l'actuació del govern local a través de l'intercanvi d'informació i integració de coneixement. Això és, un dels beneficis de la col·laboració és compartir informació, experiències i coneixement, en una relació de confiança i reciprocitat. Però

per tal de generar aprenentatge, cal una distribució d'informació tècnica i política sobre la política pública.

Continuant amb el traspàs d'informació, Muraika i Avellaneda (2021) consideren que la coordinació a través de la cooperació intermunicipal pot ser una eina molt útil per a millorar el servei quan aquest necessita l'assistència de terceres parts que treballen en diferents unitats administratives i les alcaldesses i alcaldes necessiten negociar amb aquestes terceres parts. Per tant, entenent que la col·laboració dona poder de negociació.

Per tant, pel que fa a la comunicació i transparència de la institució, es poden crear mecanismes de participació que ajudin a compartir informació entre els municipis membre. Per exemple, es pot celebrar una taula tècnica-política per millorar la cohesió i col·laboració entre els municipis, amb una periodicitat de mínim un cop a l'any, recuperant una activitat que ja es feia en el passat, amb incentius per a la participació en aquestes mesos.

9.3.5. Sistema de representació

Finalment, la legitimitat també beu de la percepció que el poder es distribueix de forma equitativa. Això facilita la cooperació i disminueix els costos de transacció (Gore, 2020:5-6). És a dir, per establir línies de consens, l'ideal és aconseguir un lideratge facilitador (Gore, 2020) i, per tant, tenir en compte els diferents agents locals implicats (Silva et al., 2018). En aquest sentit, el Consorci ha creat una estratègia de manera orgànica que va en aquesta línia, a partir de tenir portaveus de cada partit a la Comissió Executiva.

D'altra banda, tal com diuen Gendźwill i Lackowska (2018), les organitzacions de cooperació intermunicipal “no poden ser considerades només com a agències executives o subcontractes del govern local” (Gendźwill & Lackowska, 2018:58). Així mateix, el “treball institucional”, o l'enginyeria institucional, en la governança mediambiental és un treball polític, perquè provocar un canvi institucional involucra interessos que competeixen, i té efectes col·lectivament vinculats. En altres paraules, es focalitza en les maneres en què la relació entre poder i coneixement dona forma a les polítiques públiques i pràctiques en relació amb el medi ambient (Beunen i Patterson, 2019:20). Per tant, quan es creen aquests nous mecanismes de representació també s'ha de considerar que el Consorci no és un ens tècnic, sinó que les decisions tenen caràcter polític, perquè involucren diferents interessos i una reparació dels costos i beneficis de la cooperació específics.

Per tot això, un factor que podria millorar les relacions de legitimitat, a més de les meses tècniques-polítiques, és una mesa política anual per establir els objectius de l'any amb la participació de totes i tots els representants municipals. En aquesta mesa es podrien fixar els objectius del model de gestionar els residus que es parla a l'apartat 9.3.1 d'aquest capítol, i també pot funcionar com un òrgan territorial si s'estableix el criteri “un municipi, un vot”.

Així i tot, s'ha de tenir en compte, que els costos de decisió creixen en la mesura que creixen els actors i les àrees. Els costos d'autonomia també poden sorgir arran dels mecanismes d'integració i el grau de sacrifici de l'autonomia local (Tavares & Feiock, 2018:4). Crear més mecanismes de representació pot també tenir un efecte en la voluntat dels municipis de no cedir poder de decisió. Per això és important garantir que el poder es distribueix de manera que es consideri justa entre els membres consorciats en aquests nous mecanismes de presa de decisió.

9.4. Limitacions de la recerca i línies d'investigació futures

En aquesta recerca, s'han identificat tres blocs que suposen un límit a l'hora d'establir noves hipòtesis i donar més robustesa a l'anàlisi, però que al mateix temps, obren les portes a noves línies de recerca.

a) Generalització dels resultats i estudi de l'efectivitat dels diferents models cooperatius a Catalunya

Primer de tot, com a recerca qualitativa, amb una dimensió poblacional de 40 municipis, aquesta investigació no permet fer generalitzacions dels resultats. Per tal de poder determinar amb més precisió quin és l'efecte de l'homogeneïtat en la legitimitat, així com la prioritat de l'estalvi en la cooperació, caldria comptar amb més consorcis similars. Tanmateix, només hi ha un consorci, el Consorci del Bages, que presti també el servei de recollida, tingui una planta de tractament de la fracció orgànica i tingui més de 30 municipis cooperant. És a dir, és molt difícil trobar consorcis similars al del Vallès Oriental, considerant les variables que s'han tractat. Aquest problema és comú en l'estudi de les organitzacions de cooperació intermunicipal, a causa de l'alt grau d'heterogeneïtat de les formes cooperatives (Teles & Swianiewicz, 2018).

En aquest sentit, podria ser rellevant fer un estudi sobre les diferents formes cooperatives de gestionar els residus a Catalunya, similar a l'estudi de Villalba Ferreira et al.(2022) sobre l'efectivitat de les formes cooperatives per a la gestió de residus a l'Equador. Aquest estudi permetria treballar la hipòtesi que presenten Pano Puey et al. (2018b) i que en aquesta tesi s'ha desenvolupat de manera breu, a partir d'incorporar entrevistes amb altres institucions, que els consorcis exerceixen un paper gestor en la gestió dels residus, mentre que els consells comarcals funcionen com organismes de planificació i presten serveis a municipis petits.

b) Incorporar la ciutadania a l'estudi: investigar sobre la relació de la ciutadania amb l'organisme de cooperació

En aquest estudi, no s'han incorporat dades sobre la ciutadania en relació amb el Consorci. Això limita la capacitat de millora de la institució de cooperació, ja que la població que rep el servei juga un paper rellevant en la gestió de residus. La ciutadania no només fixa les preferències i valors que defineixen els residus com a problema públic, sinó que també la recollida selectiva requereix la seva

col·laboració en la separació dels residus. Hi ha una relació constant amb l'organisme que presta el servei i la ciutadania. Tanmateix, si l'organització no disposa de mecanismes de rendiment de comptes, es pot donar el cas que la població no tingui coneixement de qui presta el servei, diluint així la responsabilitat en la gestió correcta dels residus.

En aquesta mateixa línia, l'estudi de Spicer (2017) conclou que en aquest tipus d'organitzacions de cooperació, com que no hi ha un focus tradicional d'autoritat, hi ha un baix nivell d'accés públic a la informació, fent que no hi hagi un actor responsable de mantenir les relacions d' *accountability* (Spicer, 2017:13) i generant incertesa en els residents sobre qui presta el servei.

Who, for example, is ultimately responsible for a service in question: the municipality in which a contracted or shared service is being delivered or the municipality ultimately delivering or producing the service? More thinking is required around this question, as there is a very good chance that neither of these municipalities considers themselves ultimately responsible and therefore bearing the burden of being accountable to the public. What is clear, however, is that residents do not have enough information about the source of certain services (Spicer, 2017:13-14).

Per això, l'estudi de les preferències de la població, amb relació al coneixement de la institució de cooperació, i la legitimitat que poden tenir els diferents sistemes de recollida selectiva pot ser una línia d'investigació rellevant, sobretot tenint en compte les regulacions en matèria de residus actuals, més encaminades a la individualització del sistema de recollida en funció de les deixalles produïdes.

c) Clarificació de conceptes: plantejar la possibilitat de tenir una única definició d'institució i legitimitat

Com a últim punt, aquesta recerca té una limitació similar a la que tenen altres investigacions que fan definicions molt extenses de conceptes teòrics abstractes. Sovint, aquesta pràctica genera confusió sobre el significat dels conceptes i la seva relació amb altres termes. Per exemple, en aquesta investigació, ha faltat clarificar quina relació hi ha entre el concepte de confiança, lleialtat i legitimitat en la institució. Són nocions que estan relacionades, ja que tracten sobre la dinàmica de cooperació entre els municipis, i les relacions interpersonals i, en conseqüència, es poden confondre perquè un concepte pot implicar un altre sense que hi hagi un ordre concret sobre quin va primer.

De fet, molta recerca en política comparada utilitza la “confiança” com a mesura de la legitimitat de les institucions polítiques (Dellmuth et al., 2019:639). Aquest terme es refereix a la creença que es pot confiar en una determinada institució, és a dir, que la institució no és només “aprovada”, sinó que hi ha fe, hi ha la certesa, que funcionarà de forma adequada.

Així mateix, el debat entre agència i estructura en el que es mou aquesta tesi també genera ambigüitat i dificulta el procés de testar les hipòtesis, ja que no s'ha volgut establir de manera concisa on està el punt de tall entre què poden fer els individus intencionalment i què és producte de l'estructura.

Finalment, pel que fa al concepte central de la legitimitat, hi ha el problema d'atribuir-li infinites característiques. Tal com assenyala Schoon (2022), la legitimitat és un concepte indeterminat en l'àmbit de les ciències socials, molt difícil d'operacionalitzar perquè empíricament és molt nebulós (Schoon, 2022:478). Així, aquesta tesi intenta proporcionar els determinants necessaris per definir la legitimitat. Anant una mica més lluny, la recerca es podria millorar a partir d'oferir una única propietat o definició tant d'institució com de legitimitat. Si bé és útil oferir diferents camins vers a la legitimitat, tenir una única definició pot ajudar a treballar de manera més holística el concepte i aplicar la teoria de manera més esquemàtica i senzilla, per tal que el model sigui reproducible en altres esferes institucionals.

Aquestes limitacions obren la porta a nous camins d'investigació en la millora de la cooperació intermunicipal. Hi ha molta literatura al respecte, però també hi ha noves maneres d'investigar el fenomen, la qual cosa fa interessant plantejar-se com es distribueix el poder en un estat, quin és el paper dels municipis en aquesta distribució i quins són els valors que mouen les administracions públiques locals en la definició i aplicació dels projectes polítics.

Referències

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management. *International Journal of Public Administration*, 26(12), 1401-1422. <https://doi.org/10.1081/PAD-120024403>
- Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630>
- Araral, E., & Amri, M. (2016). Institutions and the Policy Process 2.0: Implications of the IAD Framework. En B. G. Peters & P. Zittoun (Ed.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (p. 73-93). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_5
- Bel, G., Bischoff, I., Blåka, S., Casula, M., Lysek, J., Swianiewicz, P., Tavares, A. F., & Voorn, B. (2023). Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: A comparative analysis of European Economic Area countries. *Local Government Studies*, 49(2), 422-445. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772-2778. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.002>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Beunen, R., & Patterson, J. J. (2019). Analysing institutional change in environmental governance: Exploring the concept of 'institutional work'. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(1), 12-29. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1257423>
- Blåka, S., Jacobsen, D. I., & Morken, T. (2021). Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12785>
- Bocchino, M. (2018). Inter-municipal cooperation in Italy. Analysis and an opening research agenda for the Municipal Unions case, di M. Bocchino. *AIS*, 12, 51-72. https://doi.org/10.1485/AIS_2018/12_3435524
- Bolgherini, S. (2016). Crisis-driven reforms and local discretion: An assessment of Italy and Spain. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 46(1), 71-91. <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.23>

- Brown, L. D. (1991). Bridging Organizations and Sustainable Development. *Human Relations*, 44(8), 807-831. <https://doi.org/10.1177/001872679104400804>
- Buchanan, A. (2018). Institutional Legitimacy. En *Oxford Studies in Political Philosophy Volume 4*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198813972.003.0003>
- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, 22(1), 136-154. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755797>
- Bulkeley, H., Watson, M., & Hudson, R. (2007). Modes of Governing Municipal Waste. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 39(11), 2733-2753. <https://doi.org/10.1068/a38269>
- Camões, P. J., Tavares, A., & Teles, F. (2021). Assessing the intensity of cooperation: A study of joint delegation of municipal functions to inter-municipal associations. *Local Government Studies*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1857245>
- Campbell, J. L. (2010). Institutional Reproduction and Change. En G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen, & R. Whitley (Ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (p. 87-115). Oxford University Press.
- Cashmore, M., & Wejs, A. (2014). Constructing legitimacy for climate change planning: A study of local government in Denmark. *Global Environmental Change*, 24, 203-212. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.09.019>
- Casula, M. (2017). Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1121-1138. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161618>
- Casula, M. (2019). A contextual explanation of regional governance in Europe: Insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 22(12), 1819-1851. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- Cleaver, F., & Koning, J. de. (2015). Furthering critical institutionalism. *International Journal of the Commons*, 9(1), Article 1. <https://doi.org/10.18352/ijc.605>
- de Mello, L. R., & Lago-Peñas, S. (2012). *Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain With Inter-Municipal Consortia* (SSRN Scholarly Paper 2033684). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2033684>
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Tost, L. P., & Suchman, M. C. (2016). *Organizational Legitimacy: Six Key Questions*. Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2849636>
- Delemare Tangpuori, A., Harding-Rolls, G., Urbancic, N., & Banegas Zallio, X. P. (2020). *Talking Trash: The corporate playbook of false solutions to the plastic crisis*. Changing Markets Foundation. <https://changingmarkets.org/portfolio/talking-trash/>
- Dellmuth, L. M., Scholte, J. A., & Tallberg, J. (2019). Institutional sources of legitimacy for international organisations: Beyond procedure versus performance. *Review of International Studies*, 45(04), 627-646. <https://doi.org/10.1017/S026021051900007X>

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dixon, R., & Elston, T. (2020). Efficiency and legitimacy in collaborative public management: Mapping inter-local agreements in England using social network analysis. *Public Administration*, 98(3), 746-767. <https://doi.org/10.1111/padm.12649>
- Dollery, B., Grant, B., & Crase, L. (2011). Love Thy Neighbour: A Social Capital Approach to Local Government Partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 156-166. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00719.x>
- Dollery, B., Kitchen, H., McMillan, M., & Shah, A. (2020). Intermunicipal Cooperation. En B. Dollery, H. Kitchen, M. McMillan, & A. Shah (Ed.), *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective* (p. 257-285). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1_9
- Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 21(3), 311-335. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>
- enginyersindustrials (Director). (2021, juny 28). *Taula rodona «La gestió de residus al Vallès» 08/06/2021* [Video recording]. <https://www.youtube.com/watch?v=Clgk8GkZRdw>
- Fernandes, A. S. A., Pinheiro, L. S., Nascimento, A. B. F. M. do, & Grin, E. J. (2020). An analysis of intermunicipal consortia to provide waste services based on institutional collective action. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 501-523. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190237x>
- Forcadell Esteller, X. (2015). Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: Evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 151-186.
- Gendźwill, A., & Lackowska, M. (2018). A Borrowed Mandate? Democratic Legitimacy of Intermunicipal Entities: A Comparative Analysis. En F. Teles & P. Swianiewicz (Ed.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance* (p. 57-77). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_4
- Giacomini, D., Sancino, A., & Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331-346. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0071>
- Golinska-Dawson, P., Kawa, A., & Januszewski, P. (2020). Drivers and Barriers for Cooperation Between Municipalities in Area of Municipal Solid Waste Management. En P. Golinska-Dawson (Ed.), *Logistics Operations and Management for Recycling and Reuse* (p. 55-75). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-33857-1_4
- Goodin, R. E. (1996). Institutions and Their Design. En R. E. Goodin (Ed.), *The Theory of Institutional Design* (p. 1-53). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320.002>

- Gore, T. (2020). Collaborative Governance in Austere Times: Change and Resilience Amongst Inter-Municipal Associations in Spain. En C. Nunes Silva & A. Trono (Ed.), *Local Governance in the New Urban Agenda* (p. 157-178). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_8
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195. <https://doi.org/10.1023/A:1024834510939>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hertzog, R., Swianiewicz, P., Davey, K., & Balducci, M. (2010). *Toolkit manual: Inter-municipal cooperation. Strasbourg: Council of Europe*. http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hulst, J. R., & van Montfort, A. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121-144.
- Immergut, E. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>
- Jacobsen, D. I., & Kiland, C. (2017). Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), Article 4.
- Jordano Fraga, J. (2001). La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo(1). *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, 6, 1.
- Karlsson, D. (2015). Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders. *Regional & Federal Studies*, 25(1), 19-44. <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.983089>
- Kaza, S., Yao, L. C., Bhada-Tata, P., & Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1329-0>
- Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527-536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>
- Kolsut, B. (2016). Inter-Municipal Cooperation in Waste Management: The Case of Poland. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 91-104. <https://doi.org/10.1515/quageo-2016-0018>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Correction to: Patterns of Local Autonomy in Europe*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8_15

- Lagendijk, A., Velde, M. van der, & Kuijpers, M. (2020). Looking for causes of effects in cases: Evaluating intermunicipal collaboration in The Netherlands applying QCA. *Zeitschrift Für Wirtschaftsgeographie*, 64(3), 149-164. <https://doi.org/10.1515/zfw-2019-0020>
- Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca, B. (2009). Introduction: Theorizing and studying institutional work. En T. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Ed.), *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations* (p. 1-28). Cambridge University Press.
doi:10.1017/CBO9780511596605.001
- Lebel, L., Salamanca, A., & Kallayanamitra, C. (2017). The governance of adaptation financing: Pursuing legitimacy at multiple levels. *International Journal of Global Warming*, 11(2), 226-245.
<https://doi.org/10.1504/IJGW.2017.082181>
- Lintz, G. (2016). A Conceptual Framework for Analysing Inter-municipal Cooperation on the Environment. *Regional Studies*, 50(6), 956-970.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1020776>
- Lowndes, V. (2005). SOMETHING OLD, SOMETHING NEW, SOMETHING BORROWED ...: How institutions change (and stay the same) in local governance. *Policy Studies*, 26(3-4), 291-309. <https://doi.org/10.1080/01442870500198361>
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave Macmillan. <https://dora.dmu.ac.uk/handle/2086/8322>
- Lowndes, V., & Wilson, D. (2003). Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization. *Public Administration*, 81(2), 275-298.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00346>
- Luca, D., & Modrego, F. (2021). Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. *Journal of Regional Science*, 61(1), 261-293. <https://doi.org/10.1111/jors.12509>
- Magre, J., & Pano, E. (2016). Delivery of Municipal Services in Spain: An Uncertain Picture. En H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou (Ed.), *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision* (p. 119-134). Palgrave Macmillan UK.
https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_9
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Ed.). (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (p. 1-37). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2011). *Elaborating the "New Institutionalism"*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0008>
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2013). Les personificacions instrumentals locals: Estat de la qüestió. *Revista Catalana de Dret Públic*, 0(47), Article 47. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.12>

- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2018). Els debats sobre els serveis públics locals: Estat de la qüestió. *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 72-92. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3228>
- Medir, L., Magre, J., & Tomàs, M. (2018). Mayors' perceptions on local government reforms and decentralization in Spain. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 129-155. <https://doi.org/10.21308/recp.46.06>
- Medir, L., Pano, E., Viñas, A., & Magre, J. (2017). Dealing with Austerity: A case of local resilience in Southern Europe. *Local Government Studies*, 43(4), 621-644. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1310101>
- Mello, P. A. (2021). *Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application* (Georgetown University Press). Georgetown University Press. <https://patrickmello.com/qca-research-design-application/>
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mill, J. S. (Ed.). (2010). OF LOCAL REPRESENTATIVE BODIES. En *Considerations on Representative Government* (p. 273-293). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511783128.016>
- Moe, T. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3(2), 215-233. <https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>
- Munck af Rosenschöld, J., Rozema, J. G., & Frye-Levine, L. A. (2014). Institutional inertia and climate change: A review of the new institutionalist literature. *WIREs Climate Change*, 5(5), 639-648. <https://doi.org/10.1002/wcc.292>
- Muraoka, T., & Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies*, 0(0), 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>
- Navarro, C., & Pano, E. (2022). Local Autonomy in Spain: The Place of Spanish Municipalities in the Multilevel System of Government. En Á. I. Alonso (Ed.), *Local Governance in Spain* (p. 247-265). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14804-0_11
- Nieto Garrido, E. (2007). Inter-Municipal Cooperation in Spain: Dealing with Microscopic Local Government. En R. Hulst & A. van Montfort (Ed.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (p. 169-192). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-5379-7_8
- Osei Kwadwo, V., & Skripka, T. (2021). Metropolitan governance and environmental outcomes: Does inter-municipal cooperation make a difference? *Local Government Studies*, 0(0), 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1958785>
- Ostrom, E. (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. Institute for Contemporary Studies Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <http://dx.doi.org.sire.ub.edu/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

- Pano Puey, E., Magre Ferran, J., & Puiggròs Mussons, C. (2018). Beyond size: Overcoming fragmentation by inter-municipal associations in Spain? The case of Catalonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 639-658. <https://doi.org/10.1177/0020852317727339>
- Pano Puey, E., Medir Tejado, L., Puiggròs Mussons, C., & Magre Ferran, J. (2018). Layer upon Layer: The Position of Inter-municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System—The Case of Catalonia. En F. Teles & P. Swianiewicz (Ed.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance* (p. 259-277). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_14
- Pano Puey, E., & Viñas Ferrer, A. (2014). Consells comarcals: Present i prospectiva. *Revista Catalana de Dret Públic*, 0(49), Article 49. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.33>
- Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. En B. G. Peters & P. Zittoun (Ed.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (p. 57-72). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_4
- Peters, B., Pierre, J., & Thoenig, J.-C. (2012). *Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness*. 169-179. <https://doi.org/10.4135/9781446200506.n11>
- Pollans, L. B. (2017). Trapped in trash: 'Modes of governing' and barriers to transitioning to sustainable waste management. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(10), 2300-2323. <https://doi.org/10.1177/0308518X17719461>
- Programa General de Prevenció i Gestió de Residus i Recursos de Catalunya 2013-2020 (2013). <http://www20.gencat.cat/docs/arc/Home/Ambits%20dactuacio/Planificacio/PROCAT20/PRECAT20.pdf>
- Przeworski, A. (2004). Institutions Matter? 1. *Government and Opposition*, 39(4), 527-540. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00134.x>
- Puntillo, P. (2017). Inter-municipal cooperation in service delivery and governance: Insights from Italy. *International Journal of Business Governance and Ethics*, 12, 197. <https://doi.org/10.1504/IJBGE.2017.088253>
- Rakar, I., Tičar, B., & Klun, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(45), 185-200.
- Ramió, C. (2007). Els municipis catalans del segle XXI: El camí de la subsidiarietat i de la potenciació institucional. *Eines per a l'esquerra nacional*, 53-64.
- Rhodes. (1996). The new governance: governing without government, *Political Studies*, 44, pp. 652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rothenberg, S. (2007). Environmental managers as institutional entrepreneurs: The influence of institutional and technical pressures on waste management. *Journal of Business Research*, 60, 749-757. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2007.02.017>

- Sáiz Antón, M. P. (2013). Estructura del sector públic local a Catalunya. Incidència en l'aplicació del règim de comptabilitat pública i del control intern i extern. *Revista Nota d'Economia*, 10, 20.
- Sáiz Antón, M. P., & Sagalés Guillamón, J. R. (2010). *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control*. Associació Catalana de Municipis i Comarques.
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: Intermunicipalidad y Estado autonómico* (1a. ed). Fundación Democracia y Gobierno Local : Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Salvador, M., & Sancho, D. (2021). The Role of Local Government in the Drive for Sustainable Development Public Policies. An Analytical Framework Based on Institutional Capacities. *Sustainability*, 13(11), Article 11. <https://doi.org/10.3390/su13115978>
- Sarra, A., Mazzocchitti, M., & Nissi, E. (2020). A methodological proposal to determine the optimal levels of inter-municipal cooperation in the organization of solid waste management systems. *Waste Management*, 115, 56-64. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2020.07.024>
- Scharpf, F. (2009). Legitimacy in the Multilevel European Polity. *Max Planck Institute for the Study of Societies, MPIfG Discussion and Working Papers*, 1. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000204>
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33((Issues 6-7)), 762-790.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(01), 1. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>
- Schmidt, V. (2020). Conceptualizing Legitimacy: Input, Output, and Throughput. En *Europe's Crisis of Legitimacy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198797050.003.0002>
- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727-740. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004244>
- Schoon, E. W. (2022). Operationalizing Legitimacy. *American Sociological Review*, 87(3), 478-503. <https://doi.org/10.1177/00031224221081379>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations* (4a ed.). SAGE Publications. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/institutions-and-organizations/book237665>
- Silva, P., & Puey, E. P. (2018). Striving for Local Governance Capacity in Portugal and Spain. En F. Teles & P. Swianiewicz (Ed.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*

- (p. 79-104). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_5
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619-638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Song, M., Park, H. J., & Jung, K. (2018). Do Political Similarities Facilitate Interlocal Collaboration? *Public Administration Review*, 78(2), 261-269. <https://doi.org/10.1111/puar.12887>
- Soukopová, J., & Vaceková, G. (2017). Internal Factors of Intermunicipal Cooperation: What matters most and why? *Local Government Studies*, 44. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>
- Spicer, Z. (2017). Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration. *Local Government Studies*, 43(3), 388-407. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1288617>
- Strebel, M. A., & Bundi, P. (2022). A policy-centred approach to inter-municipal cooperation. *Public Management Review*, 0(0), 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2051065>
- Struk, M., & Bakoš, E. (2021). Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 1449. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041449>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2016). Legitimacy. *The Academy of Management Annals*, 11. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Sullivan, H., Williams, P., Marchington, M., & Knight, L. (2013). Collaborative futures: Discursive realignments in austere times. *Public Money & Management*, 33(2), 123-130. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.763424>
- Swianiewicz, P. (2011). *Working together: Intermunicipal cooperation in five Central European Countries*. LGI—Open Society Institute. <http://pdc.ceu.hu/archive/00006996/>
- Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2018). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299-316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137445742>
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (Ed.). (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6>
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. En F. Longstreth, K. Thelen, & S. Steinmo (Ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (p. 1-32). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.002>

- Thoenig, J.-C. (2003). Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. *The Handbook of Public Administration*.
<https://doi.org/10.4135/9780857020970.n8>
- Thoenig, J.-C. (2012). Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness. En B. G. Peters & J. Pierre (Ed.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (p. 169-179). SAGE Publications Ltd.
<https://doi.org/10.4135/9781848608214>
- Tobin, S., & Zaman, A. (2022). Regional Cooperation in Waste Management: Examining Australia's Experience with Inter-municipal Cooperative Partnerships. *Sustainability*, 14(3), Article 3.
<https://doi.org/10.3390/su14031578>
- Torsteinsen, H., Genugten, M. L. van, Mikula, L., Puiggròs Mussons, C., & Pano, E. (2018). Effects of External Agentification in Local Government: A European Comparison of Municipal Waste Management. En *Effects of External Agentification in Local Government*. Cham : Palgrave Macmillan. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/179528>
- Tost, L. (2011). An Integrative Model of Legitimacy Judgments. *Academy of Management Review*, 36, 686-710. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.65554690>
- Valcárcel Bustos, M. T. (2015). Descentralización y autonomía Local. Reforma de las competencias municipales en España y Perú. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 247-264. <https://doi.org/10.24965/real.v0i3.10251>
- Vilalta Reixach, M., Retortillo, R., Ruiz, I., Galindo Caldés, R., Galán, A., Bortoló, J., & Navarro, M. (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. <https://doi.org/10.2436/10.8030.03.9>
- Villalba Ferreira, M., Dijkstra, G., Scholten, P., & Sucozhañay, D. (2022). The effectiveness of inter-municipal cooperation for integrated sustainable waste management: A case study in Ecuador. *Waste Management*, 150, 208-217. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2022.07.008>
- Villalba Ferreira, M. E., Dijkstra, A. G., Aniche, L. Q., & Scholten, P. (2020). Towards a typology of inter-municipal cooperation in emerging metropolitan regions. A case study in the solid waste management sector in Ecuador. *Cogent Social Sciences*, 6(1), 1757185.
<https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1757185>
- Voorn, B., van Genugten, M. L., & van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1319360>
- Wagenaar, H., & Wenninger, F. (2020). Deliberative policy analysis, interconnectedness and institutional design: Lessons from “Red Vienna”. *Policy Studies*, 41(4), 411-437.
<https://doi.org/10.1080/01442872.2020.1717456>
- Watson, M., & Bulkeley, H. (2005). Just waste? Municipal waste management and the politics of environmental justice. *Local Environment*, 10(4), 411-426.
<https://doi.org/10.1080/13549830500160966>

- Weber, E. U. (2013). Chapter 22. Doing the Right Thing Willingly: Using the Insights of Behavioral Decision Research for Better Environmental Decisions. En *The Behavioral Foundations of Public Policy* (p. 380-397). Princeton University Press.
<https://doi.org/10.1515/9781400845347-026>
- Wejs, A. (2014). Integrating Climate Change into Governance at the Municipal Scale: An Institutional Perspective on Practices in Denmark. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(6), 1017-1035. <https://doi.org/10.1068/c1215>
- Whaley, L. (2018). The Critical Institutional Analysis and Development (CIAD) Framework. *International Journal of the Commons*, 12(2), 137-161.
- Young, O. R. (2008). Building Regimes for Socioecological Systems: Institutional Diagnostics. En O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Ed.), *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*. The MIT Press.
<https://www.universitypressscholarship.com/view/10.7551/mitpress/9780262240574.001.0001/upso-9780262240574-chapter-4>
- Zapata, P., & Zapata Campos, M. J. (2019). Cities, institutional entrepreneurship and the emergence of new environmental policies: The organizing of waste prevention in the City of Gothenburg, Sweden. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(2), 339-359.
<https://doi.org/10.1177/2399654418783205>

Annexos

Annex 1. Qüestionaris

Qüestionari adreçat representants municipals

Qüestionari sobre la legitimitat del Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental (representants)

Benvinguda/Benvingut al qüestionari per estudiar la legitimitat del Consorci per la Gestió dels Residus del Vallès Oriental (d'ara en endavant, el Consorci) vers els municipis.

Si en el procés de respondre aquest qüestionari teniu qualsevol dubte, podeu contactar amb mi a través d'aquest correu: 

1. Adreça electrònica

2. Si us plau, indiqueu el vostre càrrec

- ☐ Alcaldia
- ☐ Regidoria Medi Ambient
- ☐ Altres regidories

3. Si us plau, indiqueu el nom del vostre partit

4. Quants càrrecs heu format part del Consorci com a representant?

Seleccioneu totes les opcions que corresponguin

- ☐ 2019-2023
- ☐ 2015-2019
- ☐ 2011-2015
- ☐ 2007-2011
- ☐ 2003-2007
- ☐ 1999-2003
- ☐ 1998-1999
- ☐ 1998

Comunicació

5. A l'hora de comunicar-vos amb el Consorci, amb qui contacteu més sovint?

- ☐ Cos tècnic del Consorci
- ☐ Vocals dels municipis al Consell Plenari Membres de la Comissió Executiva
- ☐ Altres:

6.Com de freqüent és el contacte amb el Consorci?

- ☐ Menys d'un cop al mes
- ☐ Al menys un cop al mes
- ☐ Al menys un cop a la setmana
- ☐ Més d'un cop a la setmana

7.A través de quins canals us informeu sobre els detalls de la gestió del Consorci?

8.Pel que fa la informació sobre el funcionament del Consorci (despeses, costos, desenvolupament dels serveis, etc.), creieu que és fàcilment o difícilment accessible?

- ☐ La informació sobre el funcionament del Consorci és fàcilment accessible.
- ☐ La informació sobre el funcionament del Consorci és difícilment accessible.

9.En cas d'incidència en la prestació d'un servei a través del Consorci, amb qui contacteu més sovint?

- ☐ Representant polític del propi Ajuntament
- ☐ Tècnic/a del propi Ajuntament
- ☐ Tècnic/a del Consorci Tècnic/a de SAVO,SA
- ☐ Membre de la Comissió Executiva Vocal del Consell Plenari
- ☐ Altres:

Motivacions

Si us plau, indiqueu quines són, en l'actualitat, les tres primeres motivacions del vostre Ajuntament per formar part del Consorci.

Indiqueu les tres primeres motivacions, per ordre de preferència

- ☐ Estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.
- ☐ Fer front a un problema d'abast més gran que les fronteres del municipi.
- ☐ Compartir un objectiu comú de prestació de servei a través de les administracions públiques.
- ☐ Oportunitats d'obtenir finançament extern.
- ☐ Millorar la qualitat del servei.

- ☐ Augmentar la capacitat de negociació amb sectors supramunicipals de govern.
- ☐ Millorar la capacitat de gestió del servei.

13. I en el moment d'adhesió, quina va ser la motivació principal del vostre Ajuntament per formar part del Consorci?

- ☐ Estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.
- ☐ Fer front a un problema d'abast més gran que les fronteres del municipi.
- ☐ Compartir un objectiu comú de prestació de servei a través de les administracions públiques.
- ☐ Oportunitats d'obtenir finançament extern.
- ☐ Millorar la qualitat del servei.
- ☐ Augmentar la capacitat de negociació amb sectors supramunicipals de govern.
- ☐ Millorar la capacitat de gestió del servei.

Avantatges

Si us plau, indiqueu els principals avantatges del Consorci com a institució de gestió de residus (marqueu un dels possibles avantatges proposats en cada bloc).

14. ACTORS

- ☐ Facilitat per a arribar a acords entre els municipis.
- ☐ Confiança dels municipis vers la institució del Consorci com a instrument eficaç per gestionar els residus.
- ☐ Intercanvi continu d'informació entre els diferents nivells administratius (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i altres consorcis).

15.RECURSOS

- ☐ Finançament de la institució capaç de cobrir les despeses originades per a la prestació dels serveis.
- ☐ Infraestructura del Consorci adient per al tractament i gestió dels residus.
- ☐ Tecnologia actualitzada disponible i adaptada a les necessitats del Consorci.
- ☐ Distribució equitativa dels recursos de la institució entre municipis.

16.CONTEXT

- ☐ Instruments econòmics, normatius i comunicatius adients per aplicar les directives europees.
- ☐ Ciutadania favorable als nous models de recollida.
- ☐ Característiques demogràfiques i geogràfiques que faciliten la prestació de serveis de gestió de residus.

Dificultats

Si us plau, indiqueu les principals dificultats que ha de gestionar el Consorci per a cadascun dels

següents blocs (marqueu una de les possibles dificultats proposades en cada bloc).

17.ACTORS

- ☐ Dificultat per a arribar a acords entre els municipis.
- ☐ Desconfiança dels municipis vers la capacitat del Consorci de gestionar els residus de la comarca.
- ☐ Falta de comunicació entre els diferents nivells administratius (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i altres consorcis).

18.RECURSOS

- ☐ Finançament insuficient de la institució.
- ☐ Infraestructura del Consorci insuficient.
- ☐ Tecnologia disponible sobrepassada.
- ☐ Distribució desigual dels recursos de la institució entre municipis.

19.CONTEXT

- ☐ Instruments econòmics, normatius i comunicatius insuficients per tal de complir amb les directives europees.
- ☐ Ciutadania contrària a l'aplicació de nous models de gestió de residus.
- ☐ Característiques geogràfiques i demogràfiques complexes de la comarca.

Participació-distribució de recursos

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

20. Es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis que formen part del Consorci.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

21. La grandària dels municipis (població) no condiciona la capacitat dels municipis de participar en les decisions que es prenen al Consorci.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

22. Els objectius de la gestió de residus dels municipis que formen part del Consorci són compatibles entre ells.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

23. Les activitats del Consorci són de molt interès per als municipis.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

24. En general, tots els municipis es beneficien per igual de la cooperació.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

25. El funcionament del Consorci permet superar les dinàmiques de partits de la política municipal i es focalitza en la cooperació per a la gestió del servei.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

Utilitat

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

26. El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient per gestionar els residus de la zona.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

27. El Consorci proporciona l'expertesa necessària per al desenvolupament correcte de la gestió de residus.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

28. El Consorci té recursos suficients per aplicar les directives europees.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

29. El Consorci suposa un estalvi per al vostre municipi en la gestió de residus respecte altres formes de gestió.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

30. La gestió de residus és una política pública en la qual és especialment important seguir les recomanacions de figures expertes.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

31. Els serveis tècnics del Consorci constitueixen un mecanisme de suport per a l'Ajuntament.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

32. Tot el personal del Consorci és necessari per al bon desenvolupament de les funcions que té assignades.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

33. El Consorci s'adapta a les condicions específiques dels municipis amb facilitat a l'hora de prestar els serveis.

		1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐		Totalment d'acord

Valors

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

34. El principal avantatge de formar part del Consorci és l'aprenentatge en comú per tal de gestionar els residus de forma sostenible.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

35. En general, el Consorci és la institució més apropiada per a la gestió dels residus.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

36. Els residus són un dels problemes més urgents a resoldre del vostre Ajuntament.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

37. El Consorci guia la seva activitat segons un codi de valors mediambientals, socials i econòmics.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

38. Es crea una identificació amb el territori a través de la cooperació entre els ajuntaments.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

39. El Consorci ha d'assumir més tasques en la gestió de residus.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

40. Els ajuntaments han de treballar més enllà de les fronteres municipals per tal d'aconseguir una gestió de residus sostenible.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Actors

41. En general, els municipis del Consorci tendeixen a competir o col·laborar pels recursos de la institució?

- ☐ Tendeixen principalment a la col·laboració
- ☐ Tendeixen principalment a la competició

42. Segons la vostra opinió, quins són els actors clau en la gestió de residus a la comarca del Vallès Oriental?

43. Quina és la relació de la ciutadania del vostre municipi amb el Consorci?

- ☐ La ciutadania coneix el Consorci i sap quins serveis presta.
- ☐ La ciutadania coneix el Consorci, però no sap quins serveis presta.
- ☐ La ciutadania no sap que hi ha un Consorci.

44. El Consell Comarcal desenvolupa en el Consorci un rol principalment de:

- ☐ Lideratge.
- ☐ Control i tutela.
- ☐ És un actor més.

Contribució

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions

45. La quota de pertinença al Consorci és adient a les condicions socioeconòmiques dels municipis.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

46. Els preus públics que s'estableixen per cobrir els serveis del Consorci són adients d'acord al tipus de servei i municipi.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

47. El preu que paguen els municipis no consorciats per utilitzar els serveis del Consorci és adient per tal de cobrir les despeses del servei.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Percepció general

48. Heu valorat incrementar els serveis prestats a través del Consorci al vostre Ajuntament?

- ☐ Sí
- ☐ No

49. En cas afirmatiu, quins serveis us heu plantejat prestar a través del Consorci?

50. Heu valorat sortir del Consorci

- ☐ Sí

☐ No

51. En cas afirmatiu, per quins motius?

52. En el supòsit que el Consorci es tornés a constituir, creu que l'Ajuntament en voldria formar part?

☐ Sí, l'Ajuntament tornaria a participar-hi.

☐ No, l'Ajuntament no hi participaria.

Definició del Consorci

53. Quina és la definició que s'ajusta més al Consorci?

☐ És una eina de governança que funciona com a extensió dels serveis del municipi, per tal de gestionar els residus de manera eficient.

☐ És un mecanisme per a resoldre un dilema social, en aquest cas, els residus, per poder aplicar un model de gestió determinat de manera conjunta.

☐ És un organisme per distribuir recursos entre els municipis, com a extensió del Consell Comarcal, per tal de tenir capacitat per decidir sobre com gestionar els residus localment.

Moltes gràcies per la vostra col·laboració!

Si us plau, recordeu clicar el botó d'enviar.

Qüestionari sobre la legitimitat del Consorci per a la Gestió dels Residus del Vallès Oriental

Benvinguda/Benvingut al qüestionari per investigar la legitimitat del Consorci per la Gestió dels Residus del Vallès Oriental (d'ara en endavant, el Consorci) vers els municipis.

Si teniu qualsevol dubte, podeu contactar a través d'aquest correu:

1. Adreça electrònica

Serveis de gestió de residus

2. Si us plau, indiqueu la forma de prestació dels següents serveis de gestió de residus per a l'any 2021

Seleccioneu totes les opcions que corresponguin.

	A través del Consorci o SAVO,SA	El propi Ajuntament Gestió Directa	El propi Ajuntament Gestió Indirecta	No es presta el servei
Deixalleries	☐	☐	☐	☐
Recollida Selectiva	☐	☐	☐	☐
Tractament de la Fracció Orgànica	☐	☐	☐	☐
Transferència de la Fracció Resta	☐	☐	☐	☐
Transferència dels Envasos	☐	☐	☐	☐
Valorització de la Resta	☐	☐	☐	☐
Altres	☐	☐	☐	☐

3. Si heu marcat altres, podeu indicar de quin servei es tracta?

4. Si us plau, indiqueu el total de la partida dels següents serveis per a l'any 2021 (en euros).

5. Deixalleries

6.Recollida Selectiva

7.Tractament de la Fracció Orgànica

8.Transferència de la Resta

9.Transferència dels Envasos

10.Valorització de la Resta

11.En cas que hageu marcat "Altres", indiqueu el total de la partida

12.Si us plau, indiqueu la quota de pertinença al Consorci del vostre Ajuntament l'any 2021 (en euros).

13.Si us plau, indiqueu el total de la partida 162 del pressupost per programes, de serveis públics bàsics de recollida, gestió i tractament de residus de l'any 2021 (en euros).

Comunicació

14. A l'hora de comunicar-vos amb el Consorci, amb qui contacteu més sovint?

- ☐ Tècniques i tècnics del Consorci
- ☐ Vocals dels municipis al Consell Plenari
- ☐ Membres de la Comissió Executiva
- ☐ Altres:

15.Com de freqüent és el contacte amb el Consorci?

- ☐ Menys d'un cop al mes
- ☐ Al menys un cop al mes
- ☐ Al menys un cop a la setmana
- ☐ Més d'un cop a la setmana

16.La informació sobre el funcionament del Consorci (despeses, costos, desenvolupament dels serveis, etc.) és fàcilment accessible?

- ☐ Sí
- ☐ No

17.En cas d'incidència en la prestació d'un servei a través del Consorci, amb qui contacteu més sovint?

- ☐ Representant polític del propi Ajuntament
- ☐ Tècnic/a del propi Ajuntament
- ☐ Tècnic/a del Consorci
- ☐ Tècnic/a de SAVO,SA
- ☐ Membre de la Comissió Executiva
- ☐ Vocal del Consell Plenari
- ☐ Altres:

Motivacions

18.Si us plau, indiqueu quines són, en l'actualitat, les tres primeres motivacions del vostre Ajuntament per formar part del Consorci.

Indiqueu les tres primeres motivacions, per ordre de preferència

- ☐ Estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.
- ☐ Fer front a un problema d'abast més gran que les fronteres del municipi.
- ☐ Compartir un objectiu comú de prestació de servei a través de les administracions públiques.
- ☐ Oportunitats d'obtenir finançament extern.
- ☐ Millorar la qualitat del servei.
- ☐ Augmentar la capacitat de negociació amb sectors supramunicipals de govern.
- ☐ Millorar la capacitat de gestió del servei.

19.I en el moment d'adhesió, quina va ser la motivació principal del vostre Ajuntament per formar part del Consorci?

- ☐ Estalviar despeses vinculades a la prestació del servei.
- ☐ Fer front a un problema d'abast més gran que les fronteres del municipi.
- ☐ Compartir un objectiu comú de prestació de servei a través de les administracions públiques.
- ☐ Oportunitats d'obtenir finançament extern.
- ☐ Millorar la qualitat del servei.
- ☐ Augmentar la capacitat de negociació amb sectors supramunicipals de govern.
- ☐ Millorar la capacitat de gestió del servei.

Avantatges

20. Si us plau, indiqueu els principals avantatges del Consorci com a institució de gestió de residus (marqueu un dels possibles avantatges proposats en cada bloc).

ACTORS

- ☐ Facilitat per a arribar a acords entre els municipis.
- ☐ Confiança dels municipis vers la institució del Consorci com a instrument eficaç per gestionar els residus.
- ☐ Intercanvi continu d'informació entre els diferents nivells administratius (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i altres consorcis).

RECURSOS

- ☐ Finançament de la institució capaç de cobrir les despeses originades per a la prestació dels serveis.
- ☐ Infraestructura del Consorci adient per al tractament i gestió dels residus.
- ☐ Tecnologia actualitzada disponible i adaptada a les necessitats del Consorci.
- ☐ Distribució equitativa dels recursos de la institució entre municipis.

CONTEXT

- ☐ Instruments econòmics, normatius i comunicatius adients per aplicar les directives europees.
- ☐ Ciutadania favorable als nous models de recollida.
- ☐ Característiques demogràfiques i geogràfiques que faciliten la prestació de serveis de gestió de residus.

Dificultats

21. Si us plau, indiqueu les principals dificultats que ha de gestionar el Consorci per a cadascun dels següents blocs (marqueu una de les possibles dificultats proposades en cada bloc).

ACTORS

- ☐ Dificultat per a arribar a acords entre els municipis.
- ☐ Desconfiança dels municipis vers la capacitat del Consorci de gestionar els residus de la comarca.
- ☐ Falta de comunicació entre els diferents nivells administratius (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i altres consorcis).

RECURSOS

- ☐ Finançament insuficient de la institució.
- ☐ Infraestructura del Consorci insuficient.
- ☐ Tecnologia disponible sobrepassada.
- ☐ Distribució desigual dels recursos de la institució entre municipis.

CONTEXT

- ☐ Instruments econòmics, normatius i comunicatius insuficients per tal de complir amb les directives europees.
- ☐ Ciutadania contrària a l'aplicació de nous models de gestió de residus.
- ☐ Característiques geogràfiques i demogràfiques complexes de la comarca.

Participació-distribució de recursos

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

22. Es comparteix tota la informació rellevant entre els municipis que formen part del Consorci.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

23. La grandària dels municipis (població) no condiciona la capacitat dels municipis de participar en les decisions que es prenen al Consorci.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

24. Els objectius de la gestió de residus dels municipis que formen part del Consorci són compatibles entre ells.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

25. Les activitats del Consorci són de molt interès per als municipis.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

26. En general, tots els municipis es beneficien per igual de la cooperació.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Utilitat

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

27. El Consorci és una entitat pública efectiva i eficient per gestionar els residus de la zona.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

28.El Consorci proporciona l'expertesa necessària per al desenvolupament correcte de la gestió de residus.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

29.El Consorci suposa un estalvi per al vostre municipi en la gestió de residus respecte altres formes de gestió.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

30.La gestió de residus és una política pública en la qual és especialment important seguir les recomanacions de figures expertes.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

31.El Consorci s'adapta a les condicions específiques dels municipis amb facilitat per a la prestació de serveis.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

32.Els serveis tècnics del Consorci constitueixen un mecanisme de suport per a l'Ajuntament.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

33.El Consorci s'adapta a les condicions específiques dels municipis amb facilitat a l'hora de prestar els serveis.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

34.El Consorci té recursos suficients per aplicar les directives europees.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Valors

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions.

35.Els residus són un dels problemes més urgents a resoldre del vostre Ajuntament.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

36.Es crea una identificació amb el territori a través de la cooperació entre els ajuntaments.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

37.El Consorci ha d'assumir més tasques en la gestió de residus.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

38.Els ajuntaments han de treballar més enllà de les fronteres municipals per tal d'aconseguir una gestió de residus sostenible.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

39.En general, el Consorci és la institució més apropiada per a la gestió de residus.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Actors

40.Segons la vostra opinió, quins són els actors clau en la gestió de residus a la comarca del Vallès Oriental?

41.Quina és la relació de la ciutadania del vostre municipi amb el Consorci?

- ☐ La ciutadania no coneix l'existència del Consorci.
- ☐ La ciutadania coneix el Consorci, però no sap quins serveis presta.
- ☐ La ciutadania coneix el Consorci i sap quins serveis presta.

42.El Consell Comarcal desenvolupa en el Consorci un rol principalment de:

- ☐ Lideratge.
- ☐ Control i tutela.
- ☐ És un actor més.

Contribució

Si us plau, indiqueu el grau d'acord amb les següents afirmacions

43. La quota de pertinença al Consorci és adient a les condicions socioeconòmiques dels municipis.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

44. Els preus públics que s'estableixen per cobrir els serveis del Consorci són adients d'acord al tipus de servei i municipi.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

45. El preu que paguen els municipis no consorciats per utilitzar els serveis del Consorci és adient per tal de cobrir les despeses del servei.

	1	2	3	4	
Totalment en desacord	☐	☐	☐	☐	Totalment d'acord

Definició del Consorci

46. Quina és la definició que s'ajusta més al Consorci?

- ☐ És una eina de governança que funciona com a extensió dels serveis del municipi, per tal de gestionar els residus de manera eicient.
- ☐ És un mecanisme per a resoldre un dilema social, en aquest cas, els residus, per poder aplicar un model de gestió determinat de manera conjunta.
- ☐ És un organisme per distribuir recursos entre els municipis, com a extensió del Consell Comarcal, per tal de tenir capacitat per decidir sobre com gestionar els residus localment.

Moltes gràcies per la vostra col·laboració!

Si us plau, recordeu clicar el botó d'enviar.

Annex 2. Guions de les entrevistes

E1. Entrevista representants municipis

E1 Inici

1. Coneixíeu la institució abans de ser representant del vostre Ajuntament al Consorci?

E1 Visió

2. Què creieu que va motivar el vostre municipi a participar al Consorci?
3. Quins avantatges suposa per al vostre Ajuntament formar part del Consorci?
4. Quines dificultats suposa per al vostre Ajuntament formar part del Consorci?

E1 Participació

5. Com a representant, contacteu sovint amb el Consorci? Amb qui? Com de sovint? / És fàcil fer arribar necessitats del municipi al Consorci?
6. En el marc del Consorci, quina és la relació amb altres municipis membre? Tots els municipis obtenen uns resultats similars de la cooperació?
7. Participació similar als plens dels municipis? Es formen blocs negociadors?
8. *Petita introducció sobre la forma de contribució.* És adient la forma de contribució?

E1 Utilitat

9. En general, creieu que el Consorci és una organització eficient i eficaç?
10. Sensació que el Consorci us ofereix un bon servei?
11. Recursos (infraestructures, expertesa, tecnologia)?
12. Suposa un estalvi per al municipi respecte altres formes de gestió?
13. Té capacitat d'adaptació a les condicions del municipi?

E1 Valors

14. *Introducció dues visions de gestió: servei com a problema tècnic / servei com a problema mediambiental.* La visió general de gestió de residus és compartida amb els altres municipis?
15. *Petita introducció normativa UE.* El Consorci actua de forma coherent amb els principis de la normativa?
16. Diversitat o aplicar un model de recollida igual per a tots els municipis des del Consorci?
17. Si aplicar un determinat sistema de gestió de residus (*com per exemple, porta a porta, càrrega lateral, contenidors tancats, etc.*) fos obligatori des del Consorci, com ho veuria el vostre Ajuntament?
18. Per vostè, quin és l'objectiu principal d'una bona política pública de gestió de residus?
19. Entre la visió de la gestió de residus com un servei estrictament tècnic, o per altra banda, com un problema sistèmic, vostè on es col·locaria? I creu que la visió és compartida?
20. Com s'assumeixen els impactes d'aquestes decisions dins el Consorci? *Per exemple, s'arriba a algun pacte si els municipis no estan d'acord amb un determinat sistema?*
21. És el Consorci una institució transparent (fàcil accedir dades, web, eines per conèixer funcionament exacte, reben informació de forma habitual,...)?

E1 Valoració General

22. Quines són les vostres expectatives vers la institució?
23. Quins serveis o funcions li agradaria que fes el Consorci?
24. Accions de futur- incrementar serveis/disminuir? Altres formes de gestió? I serveis que no estiguin obligats?

E2. Entrevista representants Consell Comarcal

E2 Inici

1. Coneixies o havies format part del Consorci prèviament a ser representant del CC?

E2 Relació Consorci-Consell Comarcal

2. A través de quins canals s'estableix la relació del Consorci i el Consell Comarcal?
3. Creus que el CC juga un paper assistencial vers el Consorci?
4. Creus que és fàcil establir la diferència entre Consorci i CC com a organitzacions diferenciades, sobretot de cara a la ciutadania?
5. Creus que la intervenció del CC ajuda a que la relació entre els municipis i el Consorci sigui bona?
6. Creus que l'adscripció del C al CC ha comportat algun canvi respecte a la situació anterior al 2019?

E2 Utilitat

7. En general, creus que el Consorci és una organització eficient i eficaç?
8. Pel que fa als recursos del C, són adients per la gestió?
9. Hi ha serveis diferenciats per a cada municipi? Això té repercussions per a la institució?

E2 Valors

10. Creus que el Consorci actua de forma coherent amb els principis de la normativa?
11. El CC comparteix la manera de gestionar dels residus des d'un punt de vista tècnic i estratègic amb el C?
12. Creus que el fet d'haver creat un C suposa un alliberament de feina o un estalvi econòmic per al CC o al contrari?
13. Tenint en compte la diversitat de formes de gestió, quins avantatges li suposa al CC el fet de gestionar els residus a través d'un Consorci?
14. Dificultats que li suposa al CC el fet de gestionar els residus a través d'un Consorci.
15. És el Consorci una institució transparent?

E2 Valoració general

16. Quines expectatives té el CC del Consorci?

E3. Entrevista a figures històriques del Consorci

E3 Motivacions creació Consorci

1. Quines van ser les motivacions principals per a la creació del Consorci?
2. Va tenir influència l'entrada d'Espanya a la Unió Europea el 1986 en la creació del Consorci? La transposició de les directives?
3. Hi va haver altres influències externes: per exemple, Conferència de Rio i els objectius del mil·lenni? Les experiències d'altres consorcis?
4. (Experiències prèvies) Els municipis havien col·laborat abans de la creació del Consorci per proporcionar el servei de gestió de residus? Com s'organitzava la gestió dels residus prèviament?
5. Com va influir en la creació del Consorci el Pla Comarcal del 1993 per a la gestió dels residus?
6. Es van definir una sèrie de valors o es va donar un caràcter més utilitari? Hi havia una visió darrere de l'estructura organitzativa?

E3 Actors que van participar

7. A proposta de quins actors es va decidir crear un consorci per gestionar els residus de la comarca? Hi va haver un actor clau en el desenvolupament del Consorci?
8. Què va ser el grup CD14?

9. Quins van ser els actors que van participar en el moment fundacional (públics i privats)? Líders locals? Grups informals? Associacions? Quin rol va jugar cada actor?
10. Quin paper va jugar el Consell Comarcal en la creació del Consorci?

E3 Configuració de la institució

11. Quin criteri es va seguir per establir els òrgans de govern i el repartiment de vots entre municipis?
12. Hi havia discrepàncies entre municipis grans i petits, per exemple, respecte el repartiment dels vots?
13. Com es van fixar les competències? Es va seguir un model de referència?
14. Pel que fa l'autonomia financera, com es va fixar la proporció de pressupost municipal que es dedicaria al Consorci?
15. Hi va haver discrepàncies alhora de decidir el sistema de finançament del Consorci?
16. Restriccions o limitacions que fossin un impediment? Manca de pressupost, manca de compromís, manca d'autonomia?
17. Per què es va fer la modificació dels Estatuts el 1999, sobre la representació del consell comarcal que va passar a ser de quatre representants?
18. Algun municipi s'ha volgut unir i se li ha denegat l'entrada?
19. Alguna vegada ha passat que el Consorci volgués incloure un altre municipi, però aquest rebutgés l'oferta?

E5. Entrevista tècniques i tècnics municipis

E5 Inici

1. Fa molt que trebal·leu en contacte amb el Consorci?

E5 Visió

2. Què creieu va motivar el vostre municipi a participar al Consorci?
3. Quins avantatges creieu que suposa per a l'Ajuntament formar part del Consorci?
4. Quines dificultats creieu que suposa per a l'Ajuntament formar part del Consorci?

E5 Utilitat

5. En general, creu que el Consorci és una organització eficient i eficaç?
6. Sensació que el Consorci us ofereix un bon servei?
7. Recursos, infraestructures, tecnologia
8. Suposa un estalvi per al municipi?
9. Té capacitat d'adaptació a les condicions del municipi?
10. Expertesa.
11. Quina relació hi ha amb els municipis grans i petits?

E5 Comunicació

1. Esteu en contacte sovint per temes de gestió de residus amb el Consorci?
2. Esteu en contacte també amb el Consell Comarcal per temes de gestió de residus? Quin paper desenvolupa el CC?
3. Quin impacte van tenir altres actors com el CC, l'Agència o la Diputació?
4. És el Consorci una institució transparent (fàcil accedir dades, web, eines per conèixer funcionament exacte, reben informació de forma habitual, accedir a documents que marquin línies estratègiques...)?

E5 Valors

5. Creu que el Consorci actua de forma coherent amb els principis de la normativa?

6. Creu que s'ha d'aplicar un model de recollida igual per a tots els municipis des del Consorci?
7. Si ,per exemple, aplicar el sistema porta a porta (o altre sistema) fos obligatori, com ho veuria?
8. Segons la vostra opinió, quin és l'objectiu principal d'una bona política pública de gestió de residus?

E6. Entrevista tècniques i tècnics del Consorci

E6 Visió

1. Avantatges que té el Consorci.
2. Dificultats que ha de gestionar el Consorci.

E6 Actors

3. Contactes sovint amb els municipis? Amb qui contacteu cos tècnic/ polític?
4. Estàs en contacte amb els tècnics del consell comarcal de medi ambient?
5. Quina relació s'estableix entre el Consorci i SAVOSA?
6. Hi ha contacte amb municipis no membre?
7. La Diputació de Barcelona presta assistència al Consorci, per exemple, subvencions o t'asques d'assessorament? I l'Agència Catalana de Residus?

E6 Recursos i serveis

8. Creus que el Consorci disposa dels recursos suficients (tecnologia, infraestructura, espais...) per gestionar els residus de la comarca?
9. A l'hora d'aplicar un servei nou, com es defineixen i amb qui es pacten les característiques del servei? Els municipis confien en l'aplicació des del Consorci?
10. Hi ha serveis diferenciats per a cada municipi? Això té repercussions per a la institució?
11. Creus que el Consorci suposa un estalvi per als municipis respecte altres formes de gestió?
12. Quins serveis del Consorci donen més beneficis per a la institució? I quins serveis creu que donen més prestigi de cara als municipis?
13. Quins serveis són més complexos i generen més debat entre els municipis? I entre la població?
14. Hi ha algun servei que sigui especialment difícil calcular un preu sense que hi hagi queixes per part dels municipis?

E6 Context

15. Creus que el Consorci actua de forma s'ha adaptat amb facilitat als principis de la normativa?
16. Creus que s'ha d'aplicar un model de recollida igual per a tots els municipis des del Consorci?
17. Si ,per exemple, aplicar el sistema porta a porta (o altre sistema) fos obligatori, com ho veurien els municipis?
18. Els municipis compleixen amb les seves obligacions de cara al consorci ? Paguen en el període corresponent?

E8 Entrevista a altres institucions de cooperació intermunicipal

1. Anys en contacte/treballant amb la institució

Utilitat i serveis

2. Com es presta el servei de recollida selectiva? I el servei de tractament? Hi ha algun organisme públic o participat intermediari que s'encarregui de la gestió?
3. Des d'un punt de vista econòmic, hi ha algun servei que els ingressos superin els costos? *(Per exemple, amb el tractament de la fracció orgànica per la venda de compost, o si hi ha alguna fracció amb pocs impropis).*
4. En general, hi ha algun servei que tingui altres tipus de valor afegit, com per exemple, que generi vinculació amb el territori, o que sigui prestigiós de cara a la ciutadania?
5. Quins serveis són més complexos i generen més debat entre els ajuntaments? I entre la població?
6. En aquests serveis, hi ha una situació de cooperació o competició en la distribució dels costos i beneficis que puguin tenir entre els ajuntaments?

Motivacions, avantatges i dificultats

7. Què va motivar els municipis a cooperar de manera *consorciada/mancomunada* en matèria de gestió de residus? *(En el cas del CC; quina és la vinculació dels ajuntaments amb el Consell Comarcal per a la prestació de serveis de gestió de residus; hi ha algun cas de dispensa? Hi ha molts ajuntaments que delegin els serveis de gestió de residus al CC?)*
8. En relació amb aquesta, quins avantatges suposa per als municipis el fet de delegar les competències/cooperar?
9. *Relació entre l'estalvi econòmic, qualitat de servei i autonomia local.* Quina és la prioritat de la cooperació/relació? que suposi un estalvi o que sigui un servei de qualitat, en cas que els recursos siguin escassos?
10. Quines dificultats suposa per als municipis la gestió dels residus de manera *consorciada/mancomunada/comarcal*?
11. Les diferències entre els municipis han causat alguna dificultat en la relació? - *Diferències entre municipis grans i petits respecte la cooperació*
12. Pel que fa al finançament del servei, hi ha hagut alguna discussió al respecte?

Organització i Participació

13. La ciutadania contacta directament amb el C/CC/mancomunitat en cas d'incidència?
14. *Contacte amb altres institucions de gestió de residus:* ARC, Diputació, Consell Comarcal...
15. Funcionament del procediment de presa de decisions.
16. Dinàmica de l'òrgan plenari.
17. Dinàmica de l'òrgan executiu.
18. *(Menys CC)* Algun municipi s'ha volgut unir i se li ha denegat l'entrada? Algun no ha volgut participar?

Confiança i Transparència

19. Els municipis qüestionen sovint les decisions preses per l'organisme, per exemple, a l'hora d'augmentar els preus d'entrada a la planta de tractament?
20. Hi ha algun sistema per recollir les queixes o desavinences dels ajuntaments?
21. Existeixen canals on es comparteix informació rellevant entre representants? I entre tècnics?

- 22. Els ajuntaments demanen sovint informació sobre la gestió diària del servei? Participen activament a l'hora de fer canvis en el servei?
- 23. És fàcil establir canals de comunicació entre C/CC/mancomunitat – ajuntament-ciutadania? Bastant obert. Amb la ciutadania. Suport OAC. No sap, quins horaris. Punt d'atenció directe. Material.

Valors i model de gestió

- 24. Els ajuntaments confien en el C/CC/mancomunitat com a ens encarregat de gestionar els residus del territori? Creuen que és la forma més adient?
- 25. Creieu que es comparteix una manera similar de gestionar els residus al territori?
- 26. Es beneficiós el fet d'aplicar un model igual de recollida?
- 27. Quin impacte ha tingut noves directrius UE i llei residus 2022?