

GESTIÓN LOCAL Y BIENES COMUNES: LA EXPERIENCIA DE AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

CARMEN NAVARRO Y DAVID ALBA HIDALGO

Universidad Autónoma de Madrid

E-mail: c.navarro@uam.es y david.alba@uam.es

Resumen

Las políticas públicas relacionadas con los bienes comunes se enmarcan dentro de políticas sectoriales (suelo, agua, tráfico, etc) o multisectoriales, como podrían ser las políticas de medio ambiente o de sostenibilidad. Los bienes comunes, a pesar de su universalidad, tienen un fuerte componente local en su gestión y, por lo tanto, son las entidades locales las que principalmente han desarrollado actuaciones en pro de su gestión y conservación. La gestión local de los bienes comunes se contempla pues como las políticas locales de medio ambiente, en la medida en que éstas incluyen actuaciones en parques y jardines, residuos, contaminación, agua, etc. Con datos propios obtenidos en entrevistas a responsables municipales de trece de los grandes municipios madrileños, se realizará un análisis sobre cómo estos ayuntamientos afrontan el reto de la sostenibilidad y, por ende, el de la gestión de los bienes comunes.

Palabras clave: políticas ambientales, gobierno local, gestión urbana, bienes comunes.

Grupo GT 4.2: Gobernanza multinivel y bienes comunes: las relaciones intergubernamentales en las políticas del clima, energía, territorio, biodiversidad, aguas y otras iniciativas de sostenibilidad

1. Introducción y metodología.

La noción del común, procomún o, en plural como los comunes, vive un cierto florecimiento en el contexto político y social actual, aupado como respuesta a la situación de crisis -en todos los sentidos, no sólo económico- con fenómenos como el 15M o las candidaturas de iniciativa popular que han llegado a algunas instituciones. Más que un florecimiento, podemos hablar de un redescubrimiento de los comunes (Bollier, 2014) tras su planteamiento trágico (Hardin, 1968) y su reformulación (Ostrom, 2001) con visos de futuro (Harvey, 2011) incluso como “carta de libertades para el pueblo (Linebaugh. 2008). Se tiende a asociar a los comunes en zonas rurales y naturales, con los recursos naturales como el agua, los bosques y los prados, pero se han mapeado los nuevos comunes (Hess, 2008) incluyendo comunes culturales, del conocimiento, globales, médicos, de infraestructuras o globales, más allá de los tradicionales. De un tiempo a esta parte se habla también de los comunes urbanos como aquellos presentes en las ciudades.

Los bienes comunes se contemplan desde la ecología urbana como las unidades de provisión de los servicios ecosistémicos que posibilitan el bienestar humano. Estos servicios, según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España (2011) se clasifican en servicios de abastecimiento, como la provisión de alimentos, de agua, de materiales y de energía; servicios de regulación de la temperatura local, de reducción de ruido o de la escorrentía, de regulación del clima global mediante el secuestro de CO₂ o la regulación de la calidad del aire entre otros; y, por último, los servicios culturales: son las contribuciones intangibles o no materiales que las personas obtienen a través de experiencias en los ecosistemas, tales como la educación ambiental, el conocimiento científico, las actividades recreativas o los beneficios estéticos. Las ciudades, en especial, juegan un papel muy importante en la demanda de estos servicios por parte del resto de ecosistemas naturales, de los que depende para su correcto funcionamiento y, en definitiva, su sostenibilidad.

Este trabajo trata de abordar la gestión de determinados bienes comunes urbanos como el agua y el suelo desde las entidades locales de una muestra de grandes municipios madrileños. Se toma como base el estudio “*Los ayuntamientos ante el resto de la sostenibilidad ambiental*” (Navarro y Alba, 2017). Tras una aproximación al diagnóstico de los municipios madrileños desde una perspectiva ecosistémica por medio de la revisión de informes, estadísticas, etc., se realizó un análisis comparado de políticas ambientales locales por medio de un cuestionario auto-administrado¹, contemplando distintas características de dichas políticas como: las prioridades, la organización y estructura de los departamentos, las variaciones en personal y presupuestos, las actuaciones por vectores ambientales, la forma de prestación de determinados servicios públicos, la educación ambiental y la relación con otras instituciones. Estas características generales se han estudiado para los diferentes vectores en los que tradicionalmente se han ordenado las actuaciones ambientales de los ayuntamientos: agua, atmósfera, energía, parques y jardines, movilidad, residuos, ruido y territorio, además de una categoría para contemplar otros vectores no cubiertos por los anteriores.

¹ El diseño del cuestionario se inspiró en los trabajos del Panel de Políticas Públicas que elabora periódicamente la Fundación Pi I Sunyer.

Como complemento al cuestionario autoadministrado se han realizado entrevistas, en doce de los trece casos estudiados, a las personas que rellenaron el cuestionario. En la mayoría de los casos las personas de contacto han sido los técnicos al cargo de las actuaciones ambientales locales “nucleares” (parques y jardines, residuos, limpieza) con distintos rangos como técnicos superiores o jefes de sección o servicio; pero también han participado cargos directivos y de libre designación como directores de área, coordinadores o los propios concejales. El trabajo de campo se realizó entre los meses de octubre a diciembre de 2016. Hay que subrayar las dificultades planteadas para obtener respuesta al cuestionario al completo dada la amplitud de vectores ambientales que abarca y la casuística organizativa de las realidades locales que tiene residenciadas las competencias ambientales en diferentes departamentos, servicios o concejalías.

En esta comunicación nos centramos en los vectores de suelo y agua, como muestra de esos bienes comunes tradicionales y su relación con la ciudad. Dentro de las políticas, nos centramos en las relacionadas con el territorio, los parques y jardines y el agua, como las principales atribuciones de la política ambiental que tienen relación con los vectores seleccionados.

2. Bienes comunes y ecosistemas urbanos madrileños

El área urbana de Madrid, según el Atlas de Áreas Urbanas del Ministerio de Fomento es la mayor del estado, congregando casi 6 millones de habitantes en 52 municipios. Cabe señalar que, aunque los municipios de más de 100.000 habitantes sólo suponen un 5,6% de los municipios de la Comunidad de Madrid, albergan el 72% de la población total. Es por esto que se haya puesto el acento para el estudio de las políticas locales de medio ambiente en estas aglomeraciones urbanas, siendo la muestra de un total de trece municipios, incluyendo la capital, que se muestran en la tabla 1.

Tabla 1: Municipios contemplados en el estudio y población en 2016.

	Municipios	Población
1	Alcalá de Henares	195.907
2	Alcobendas	113.340
3	Alcorcón	167.354
4	Coslada	84.533
5	Fuenlabrada	194.171
6	Getafe	176.659
7	Leganés	187.173
8	Madrid	3.165.541
9	Majadahonda	70.755
10	Móstoles	205.614
11	Parla	124.661
12	Rivas-Vaciamadrid	82.715
13	San Sebastián de los Reyes	86.206
	TOTAL	4.854.629

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos el Instituto Nacional de Estadística.

Nueve de los municipios estudiados tienen una población total mayor de 100.000 habitantes, mientras que los cuatro restantes (Coslada, Majadahonda, Rivas-Vaciamadrid y San Sebastián de los Reyes) tienen menos de 100.000 habitantes. En total, suman 4.854.629 habitantes, el 75% del total de la Comunidad de Madrid.

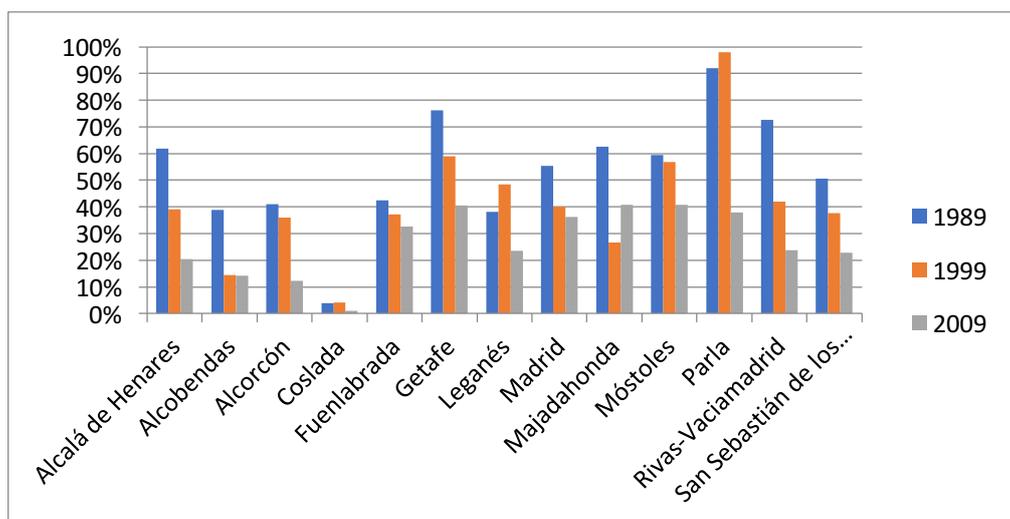
a. Suelo

El área urbana madrileña se extiende por una superficie de 289.000 hectáreas, si bien no todo es suelo urbanizado. El suelo urbano en la Comunidad de Madrid ocupaba 81.328,43 ha en el año 2013, aproximadamente el 10% de toda la superficie de la Comunidad. Sin embargo, la distribución espacial del suelo urbano es desigual dentro del territorio. Así, es el municipio de Madrid y su área metropolitana los más urbanizados, albergando en su conjunto casi el 75% del suelo urbano de toda la Comunidad de Madrid. El resto de suelo, podemos denominar como no urbanizado, mejor que natural, lo comprenden los espacios agrícolas, rústico-forestales y los naturales propiamente dichos enmarcados en figuras de protección de la naturaleza. De ellos las ciudades dependen para abastecerse de recursos, para la regulación de la contaminación o para el disfrute en la naturaleza. De otro modo, podemos decir que son los que albergan las principales unidades suministradoras de servicios ecosistémicos para el buen funcionamiento de los ecosistemas urbana. El 48% del territorio de la Comunidad de Madrid, 384.260 ha., se encuentra respaldado por una o varias de las categorías de protección derivadas de la legislación autonómica, estatal, comunitaria e internacional. Entre los espacios naturales – o no urbanizados- hay que destacar a los terrenos forestales, por su importancia para, por ejemplo, la regulación climática o de la contaminación. En la Comunidad de Madrid los terrenos forestales ocupan 442.659 hectáreas, es decir, el 55,15% de su territorio. Hay que destacar que el 87% de

los terrenos rústico-forestales se encuentran dentro de los espacios naturales protegidos y, por lo tanto, se ven regulados por las normas de gestión de estos espacios.

Otro tipo de espacio no urbanizado relevante para la provisión de servicios, principalmente de abastecimiento, son los terrenos agrícolas. Según datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, la superficie agrícola autonómica en 2009 era de 384.920 hectáreas, representando así cerca de la mitad de la extensión autonómica. Esta cifra es similar a la del total de superficie natural protegida en la Comunidad de Madrid, pues gran parte de los terrenos agrícolas están dentro de espacios protegidos de la Red Natura 2000. En 1989 había el doble de superficie agrícola que, en 2009, lo cual muestra una clara pérdida de provisión local de servicios de abastecimiento. Esta tendencia se refleja también a escala local, como muestra la siguiente gráfica, en la que se observa el claro descenso en porcentaje del término municipal de la superficie agrícola en los municipios madrileños contemplados en este estudio. Hay que destacar que esta reducción del porcentaje de superficie agrícola ha sido muy acusada en municipios como Parla, Getafe o Alcalá de Henares y menos en Fuenlabrada, Coslada (aunque ya era un dato bastante bajo) o Madrid.

Gráfica 1: Evolución del porcentaje de superficie agrícola respecto al total del área municipal de los municipios analizados en el estudio.



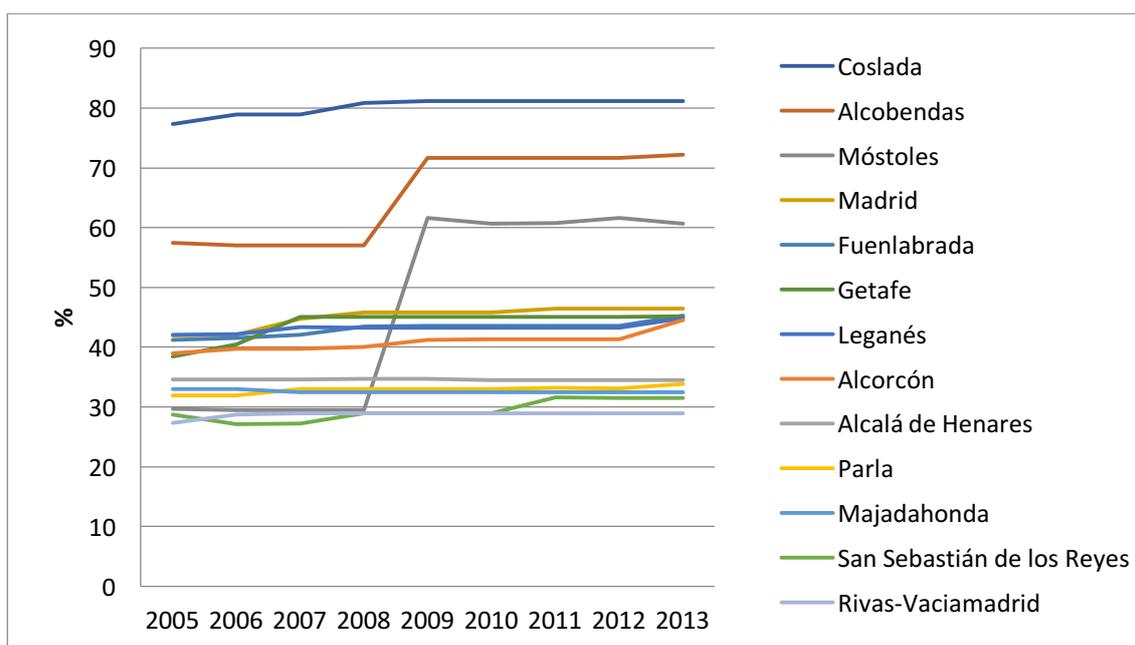
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

El ecosistema urbano es el máximo exponente de la artificialización de la naturaleza y su máxima expresión es la urbanización, entendida como la transformación del suelo a urbano. Durante el período 2005-2013 el suelo urbano de la Comunidad de Madrid ha crecido en un 3,76%, pasando de las 78.269,71 ha en 2005 a las 81.328,43 ha en 2013. Mayor ha sido el incremento del suelo urbanizable en la Comunidad de Madrid, pasando del 3,36% del total de la superficie de la Comunidad al 4,35%, lo que significa un incremento del 22,76%. El mayor

aumento de suelo urbanizable se ha producido en áreas poco urbanizadas como el nordeste y el sudoeste de la Comunidad, donde el suelo urbanizable ha aumentado un 57,89% y un 38,72% respectivamente. El municipio de Madrid también ha experimentado un importante incremento pasando de un 6,78% en 2005 a un 10,21% de suelo urbanizable en 2013.

Si analizamos la evolución del suelo urbano y urbanizable de los municipios de la muestra observamos que todos ellos tienen una evolución ascendente, llegándose a estabilizar alrededor del año 2009:

Gráfica 2: Evolución del porcentaje de suelo urbano y urbanizable respecto al total del área municipal de los municipios analizados en el estudio.

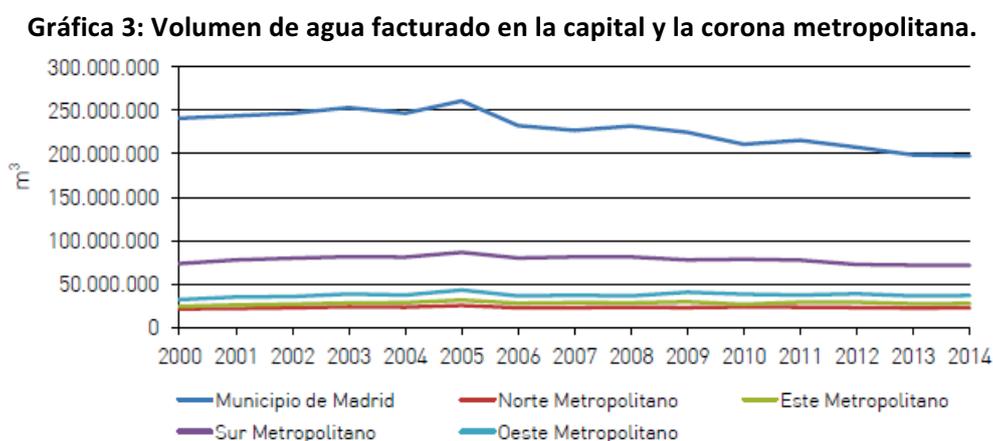


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

En la gráfica 2 se destaca el fuerte incremento de los municipios de Alcobendas y Móstoles en 2011. En 2013, se pueden observar tres grupos de municipios en relación con el porcentaje de suelo urbano y urbanizable, como forma de estimar el porcentaje de suelo que difícilmente pueden servir de provisión de servicios ecosistémicos. En la parte superior de la gráfica se encuentran los municipios con mayor porcentaje de suelo urbano y urbanizable y, por tanto, menor suelo con mayor potencial de prestar servicios ecosistémicos: Coslada, con más del 80% de su superficie urbanizada; Alcobendas, con algo más del 70% y Móstoles, con poco más del 60%. A continuación, hay un grupo de cinco municipios que tienen porcentajes de suelo urbanizado en torno al 45%: Madrid, Fuenlabrada, Getafe, Alcorcón y Leganés. Y por último, el tercer grupo de municipios con menor cantidad de superficie dedicada a suelo urbano y urbanizable, en torno al 30%, engloba a los municipios de Alcalá de Henares, Parla, Majadahonda, San Sebastián de los Reyes y Rivas-Vaciamadrid, que es el que menor superficie de suelo no urbanizado y por lo tanto, la mayor parte de su superficie municipal potencialmente suministradora de servicios ecosistémicos.

b. Agua.

Otro factor estructural para la provisión de servicios son los cursos y masas de aguas que configuran la red hidrográfica de la Comunidad de Madrid, compuesta por afluentes del Tajo: el Jarama, el Guadarrama y el Alberche, que nacen en los sistemas montañosos del norte y el oeste, así como los subafluentes de los mismos, como el Manzanares, que atraviesa la capital, el Lozoya, que alberga los principales embalses para el abastecimiento de agua, o el Henares, que riega la zona este de la Comunidad de Madrid. Es relevante destacar las 20.687 hectáreas de embalses y humedales catalogados, que representan un 3% de la extensión autonómica. Por otro lado, las aguas subterráneas suponen un recurso estratégico para la Comunidad de Madrid en épocas de sequía, ya que aportan aproximadamente un tercio de los recursos hídricos totales del territorio. Los principales acuíferos explotados son el acuífero cretácico carbonatado situado en la zona de Torrelaguna y con extensión de afloramiento de 56 km² y el acuífero terciario detrítico que se recarga por los interfluvios de los ríos Jarama, Manzanares y Guadarrama a partir del agua de lluvia y cuya extensión de afloramiento alcanza los 2.600 km². El volumen de agua facturado en el año 2014 en la Comunidad de Madrid fue de 392.899.318,00 m³, de los cuales 357.128.971,00 m³ (90,90%) correspondieron al municipio de Madrid y su área metropolitana (Gráfica 3Gráfica). Analizando la evolución en el consumo en el periodo 2000-2014, podemos observar que hasta el año 2005 sigue una tendencia ascendente y a partir de entonces el consumo de agua comienza a descender.



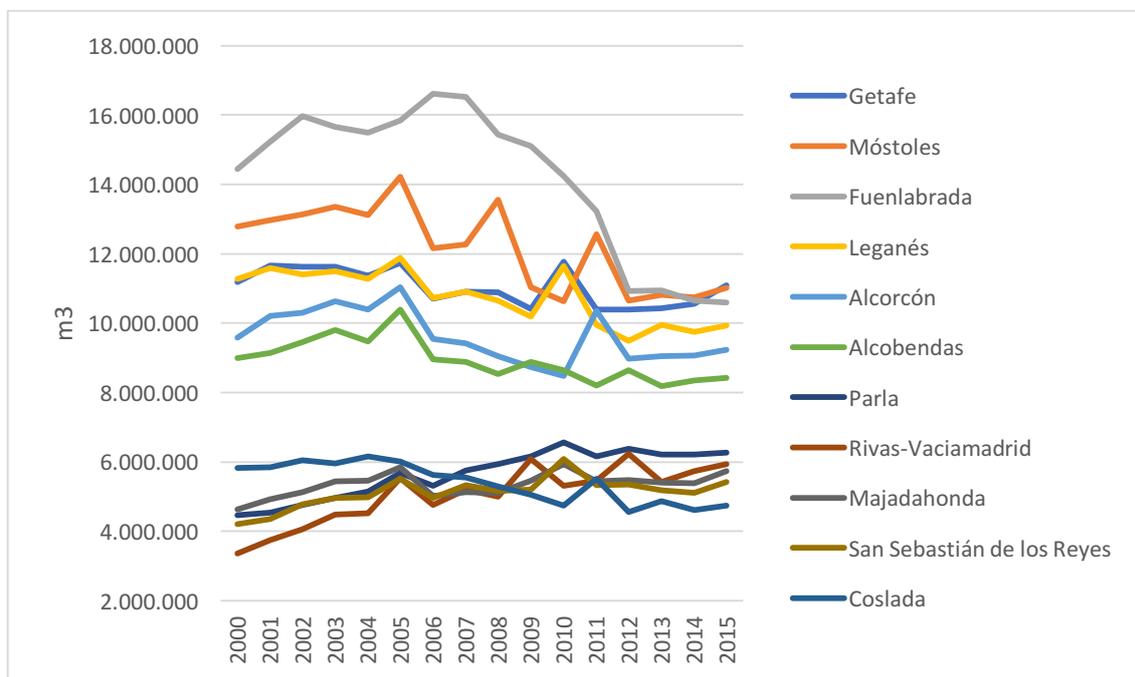
Fuente: Diagnóstico ambiental 2015 de la Comunidad de Madrid. Informe basado en indicadores.

En el análisis por municipios², se observan dos situaciones diferenciadas (gráficas 4 y 5): por un lado, aquellos municipios con un mayor consumo de agua (Madrid, Fuenlabrada, Móstoles, Leganés, Getafe, Alcorcón y Alcobendas) han experimentado un descenso en el uso de este recurso en el periodo 2000-2015, destacando Madrid, Fuenlabrada y Móstoles; por otro lado, aquellos municipios con un menor consumo (Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes, Parla y Majadahonda) sufren un aumento en el consumo de agua. Coslada constituiría la

² Dado que los datos del Instituto de la Estadística de la Comunidad de Madrid para el volumen de agua provienen del Canal de Isabel II y que el municipio de Alcalá de Henares gestiona sus aguas en la Mancomunidad del Sorbe, no se encuentran datos para este municipio.

excepción, ya que perteneciendo a los municipios de menor consumo de agua, ha disminuido el consumo en el periodo analizado

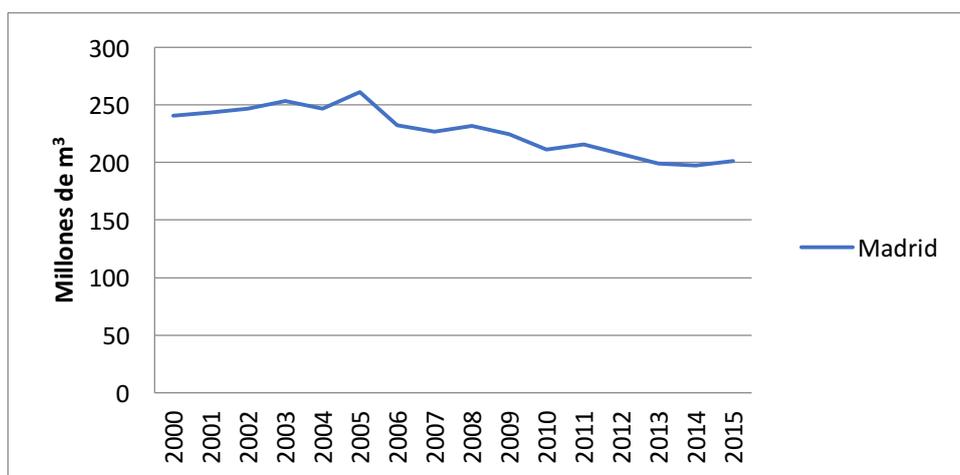
Gráfica 4: Evolución del volumen de agua facturada



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

En 2015, el consumo del municipio de Madrid ronda los 200 millones de m³, el del resto del bloque de los municipios de mayor consumo se sitúa entre los 8 y los 12 millones de m³, y el de los municipios de menor consumo entre los 4,5 y los 6 millones de m³.

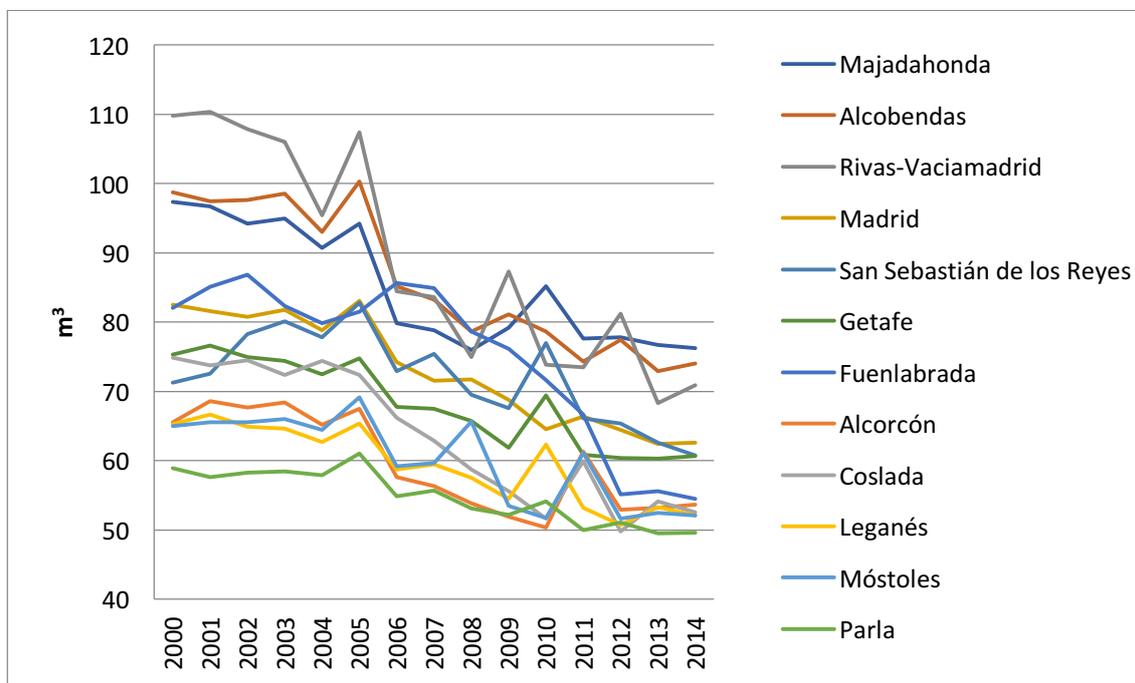
Gráfica 5: Evolución del volumen de agua facturada en el municipio de Madrid.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

En cuanto al consumo de agua per cápita se observa un importante descenso en todos los municipios analizados, destacando Rivas-Vaciamadrid y Fuenlabrada (Gráfica 6). Los municipios con mayores consumos per cápita son Majadahonda y Alcobendas.

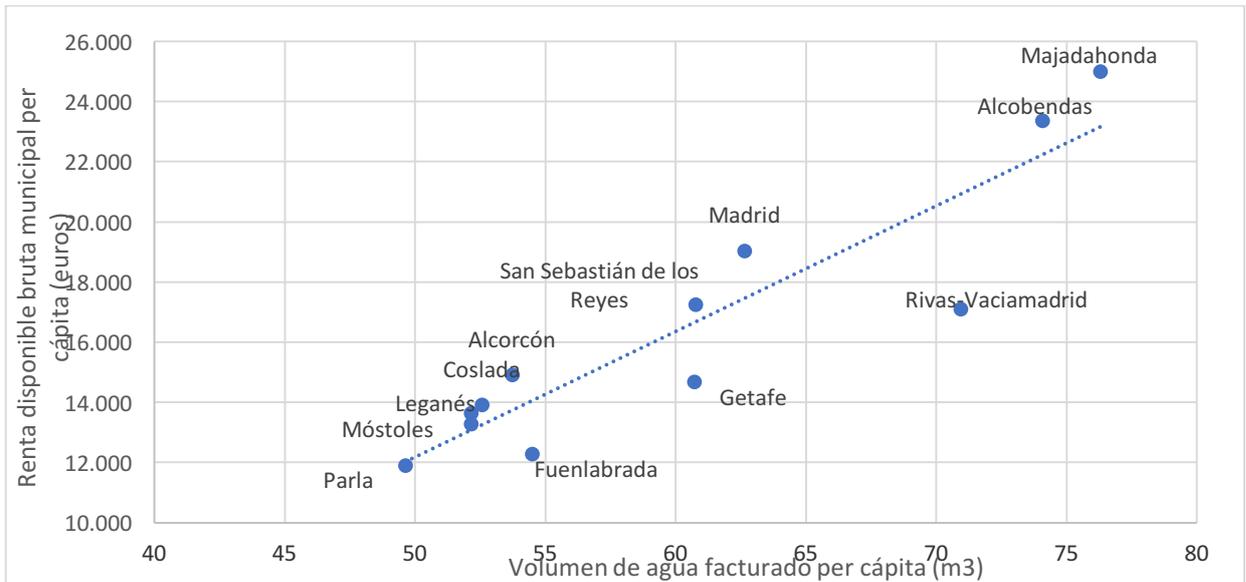
Gráfica 6: Evolución del consumo per cápita de agua.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

El consumo de agua de los municipios analizados supone el 71.76% del consumo de agua total de la Comunidad de Madrid, siendo el del municipio de Madrid el 49,89% del total de la comunidad. La siguiente gráfica muestra la relación entre el volumen de agua y la renta bruta disponible, ambos per cápita para el año 2014. Se observa cómo los municipios con mayor renta son también los que tienen mayor consumo de este recurso.

Gráfica 7: Renta disponible bruta per cápita (euros) frente a volumen de agua facturado per cápita (m³) en 2014.



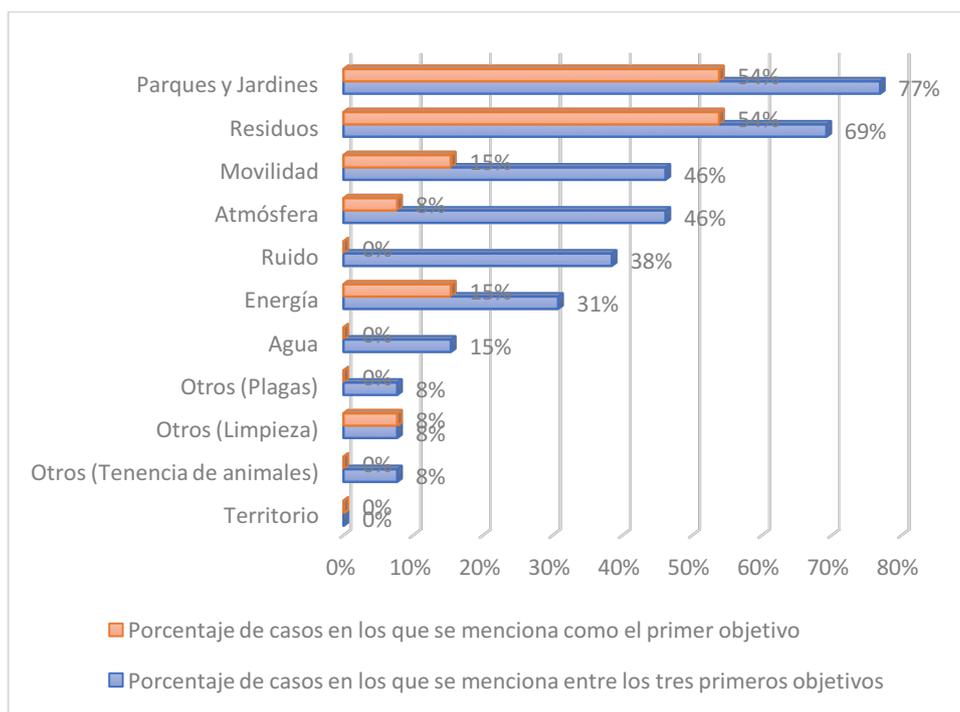
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ALMUDENA del Instituto Estadístico de la Comunidad de Madrid.

3. La gestión de los bienes comunes en los grandes municipios madrileños.

Tras la información referida a la situación del agua y suelo en la Comunidad de Madrid, y la implicación que sobre estos bienes comunes o vectores ambientales tienen las grandes ciudades madrileñas, pasamos al análisis comparado de las políticas públicas de medio ambiente de los ayuntamientos madrileños.

En la gráfica 8 se muestran las prioridades en las actuaciones municipales en los últimos años. Se relaciona el porcentaje de veces que aparece con la máxima prioridad o entre los tres primeros lugares en los cuestionarios, lo que nos ofrece información sobre la importancia de cada vector.

Gráfica 8: Prioridades municipales.

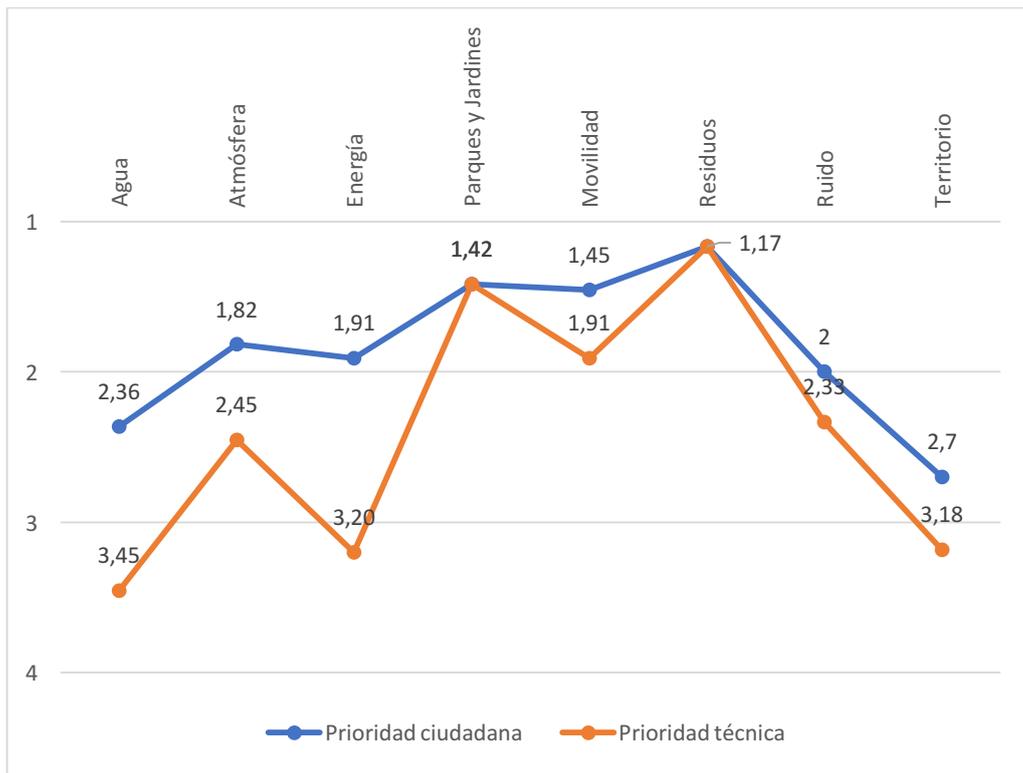


Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

Como se muestra en la gráfica son las áreas de acción municipal de parques y jardines y residuos los que más aparecen tanto con la máxima prioridad como entre los tres primeros puestos: una muestra de las competencias clave que los municipios tienen sobre estos aspectos. Ambos vectores son considerados de máxima prioridad en siete de los municipios encuestados. Parques y jardines aparece con prioridad entre 1 y 3 en 10 ocasiones y residuos una menos, nueve. A continuación, aparecen los vectores de movilidad y atmósfera, ambos no propiamente competencias de los departamentos ambientales municipales: el primero de ellos más vinculado a los departamentos de tráfico o incluso policía local y el segundo por considerarse una competencia en buena medida *supramunicipal*. Ambos aparecen en seis ocasiones con una prioridad entre 1 y 3; movilidad aparece con la máxima prioridad en dos ocasiones y atmósfera en una. Los vectores menos prioritarios serían ruido, energía y, en especial, territorio que no aparece en ninguna ocasión con una prioridad entre 1 y 3. Se suman a la lista ámbitos de actuación como la limpieza, la tenencia de animales o las plagas, que son considerados respectivamente en una ocasión con prioridad mayor de 3.

A continuación, se contrastan las prioridades marcadas técnicamente con las apreciadas por la ciudadanía, generalmente en relación con las quejas recibidas sobre estos aspectos en los departamentos estudiados. La siguiente gráfica muestra la prioridad media dada a cada vector, siendo 1 elevada y 4 inexistente.

Gráfica 9: Prioridades técnicas y ciudadanas.



Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

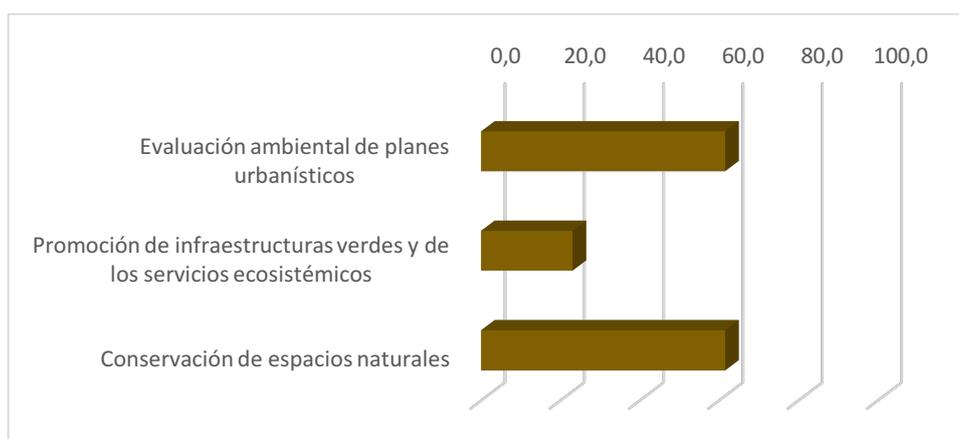
En primer lugar, se aprecia cómo las prioridades percibidas de la ciudadanía son algo más altas que las declaradas técnicamente para la gran mayoría de los aspectos ambientales estudiados. Destaca la diferencia en el caso del agua o la energía, en los que técnicamente se da menos importancia que la que se percibe que da la ciudadanía. Se aprecia que las prioridades son más altas, además de coincidentes, en los vectores que también eran prioritarios en la actuación municipal: residuos y parques y jardines, lo que muestra una cierta coherencia en el diseño y ejecución de las políticas.

Respecto a una visión de los vectores como bienes comunes, conviene reseñar la importancia dada a los parques y jardines, tanto como objetivo político como prioridad técnica y ciudadana, que puede ser explicada por una visión estética de la ciudad, relacionada en todo caso con los servicios culturales de los ecosistemas, y no tanto con los de abastecimiento o regulación. Los bienes comunes en que hemos centrado el análisis en este trabajo, el agua y el suelo (territorio) no ocupan los primeros puestos entre los objetivos y las prioridades. Por el contrario, la atmósfera, entendiendo como política de calidad del aire, está apareciendo como un tema prioritario, en la línea de los bienes comunes clasificados por Hess como “globales”. En este sentido, hay que reseñar los esfuerzos de coordinación intergubernamental mencionados en las entrevistas del estudio como una fórmula de gestión de este bien común global.

a) Suelo: territorio y parques y jardines.

El vector **territorio** contempla actuaciones que no recaen exclusivamente en los departamentos de medio ambiente y sí en los de urbanismo, aunque el estudio ha mostrado una cada vez mayor unión entre ellos en las organizaciones municipales, dada su adscripción, en buena parte de los municipios estudiados, a la misma área de gobierno, lo que aventura un tratamiento coordinado de estos aspectos (Navarro y Alba, 2017; 56-58) . Como muestra la gráfica 10, en ocho municipios se ha realizado la evaluación ambiental de los planes urbanísticos y en un mismo número se realizan actuaciones de conservación de espacios naturales.

Gráfica 10: Porcentaje de municipios con actuaciones del vector TERRITORIO.



Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

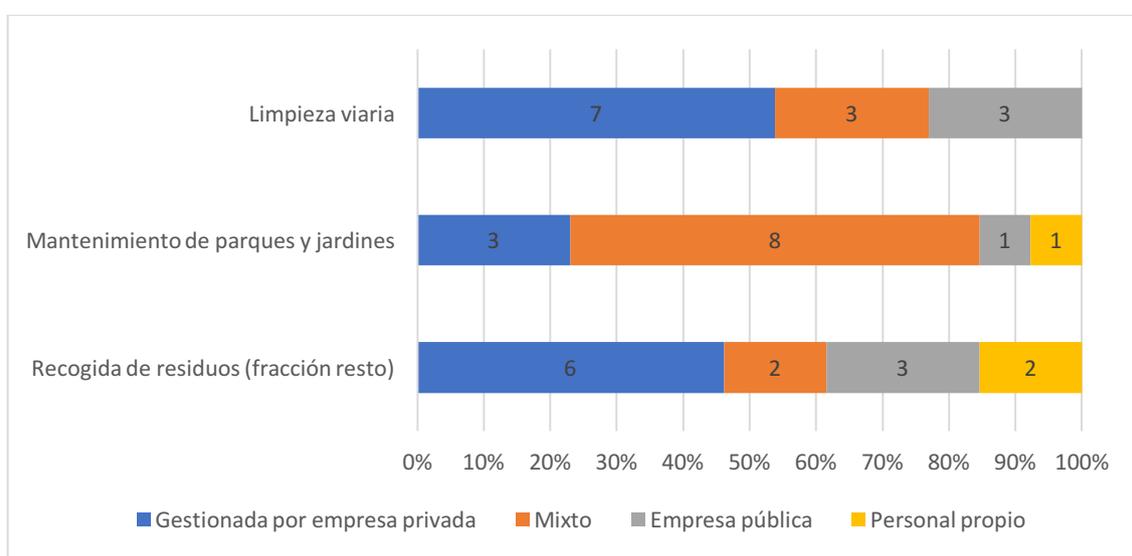
Hay que destacar la obligatoriedad de la evaluación ambiental de la planificación urbanística, por lo que esta actividad está sujeta a la revisión de dicho planeamiento. Por otro lado, la conservación de espacios naturales es independiente de la figura de protección que estos tengan eventualmente. En el caso de existir una figura de protección, la declaración y planificación sobre ella quedan también asumidas por la administración autonómica, aunque en la aplicación de los planes de gestión se pueden contemplar actuaciones de carácter municipal, más allá de la participación que los municipios, como cualquier otro *grupo de interés*, puede tener tanto en la declaración, planificación o evaluación de repercusiones en los espacios de la Red Natura 2000. Por otro lado, las actuaciones de conservación de espacios naturales trascienden *per se* los límites administrativos municipales, por lo que la coordinación entre municipios es indispensable. Buen ejemplo es la mesa técnica de coordinación sobre el río Henares que los ayuntamientos de esa zona desarrollan y que ha sido mencionada tanto en las entrevistas como en el propio cuestionario (Navarro y Alba, 2017; 71).

Por último, la promoción de infraestructuras verdes y de servicios ecosistémicos, aparece sólo en tres de los municipios estudiados, muestra del claro desconocimiento de este nuevo marco, a pesar de que la parte de infraestructura verde es bastante más conocida que la propiamente de los servicios de los ecosistemas. Dentro de una nueva corriente de

renaturalización de la ciudad, cuyo máximo exponente en los municipios estudiados es el proyecto *Madrid+Natural* de la capital, trata de favorecer la prestación de servicios ecosistémicos como la regulación de la contaminación o de la temperatura por, principalmente, las denominadas infraestructuras verdes. Se trata de una línea de actuación municipal incipiente, que puede cambiar la orientación del mantenimiento de parques y jardines, pero también del diseño urbano de la ciudad, así como reinterpretar la relación de la ciudad con el territorio circundante.

Uno de los aspectos más controvertidos de la gestión de los bienes comunes es su “cercamiento” o *enclosure*, que viene a describir el proceso por el cual la gestión pasa de manos comunes a privadas. En este sentido, introducimos este aspecto de la gestión de los parques y jardines por medio del estudio de sus formas de gestión por parte de los ayuntamientos estudiados, como se muestra en la gráfica 11:

Gráfica 11: Formas de gestión en la prestación local de servicios

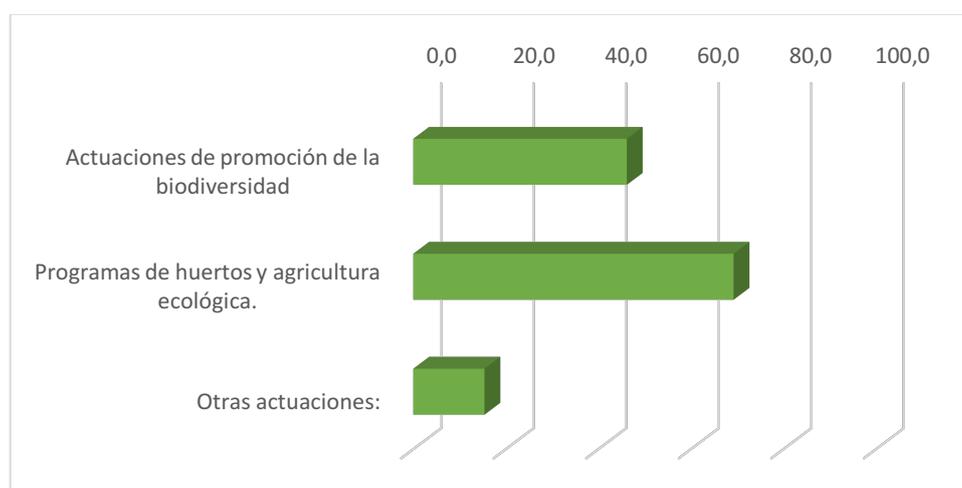


Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

El mantenimiento de los parques y jardines tiene una mayor diversidad de formas de gestión del servicio que otros analizados en el estudio, como la limpieza viaria o la recogida de residuos (fracción resto). En ocho de los municipios estudiados este servicio se presta de forma mixta, esto es, parte de la superficie de parques y jardines se asume con personal del propio ayuntamiento o empresa pública y otra parte de forma externalizada a una empresa privada. En sólo un municipio se ejecuta con personal propio y en otro por medio de una empresa pública municipal en su totalidad. En cuanto a los casos en que la prestación del servicio es mixta se recoge una cierta tendencia a la externalización del mismo dado que la mayor parte del servicio queda prestado por empresa privada, en porcentajes superiores al 75% en la mayoría de los casos. Por otro lado, los responsables entrevistados reconocen una alta satisfacción por la prestación del servicio con empleados municipales, en aquellos municipios que cuentan con esta forma de prestación.

El mantenimiento de los **parques y jardines** es una de las competencias nucleares de las políticas ambientales municipales, prueba de ello es la aún frecuente prestación del servicio por parte de empleados municipales, funcionarios o contratados laborales por el propio ayuntamiento. Según datos de la Asociación Española de Parques y Jardines Públicos esta actuación representa en torno al 2,5% del presupuesto municipal, aunque la patronal de las empresas que prestan este servicio, ASEJA, Asociación de Empresas de Parques y Jardines reduce esta cantidad al 1,5%, como forma de visibilizar el recorte que ha sufrido en los últimos años. Más allá del mantenimiento corriente, se ha estudiado la ejecución de actuaciones de promoción de la biodiversidad, presente en cinco de los trece municipios estudiados, como se muestra en la gráfica 12.

Gráfica 12: Porcentaje de municipios con actuaciones del vector PARQUES Y JARDINES.



Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

Los programas de huertos y agricultura ecológica es una actividad que ha cobrado especial importancia en los últimos años, quedan relacionados en ocho de los trece municipios estudiados. En general, se trata de la promoción de huertos en centros escolares o directamente por vecinos, con un cierto acompañamiento en su desarrollo. Entre estos programas, se destaca por la diversidad y madurez de experiencias, la Red de Huertos Comunitarios del municipio de Madrid.

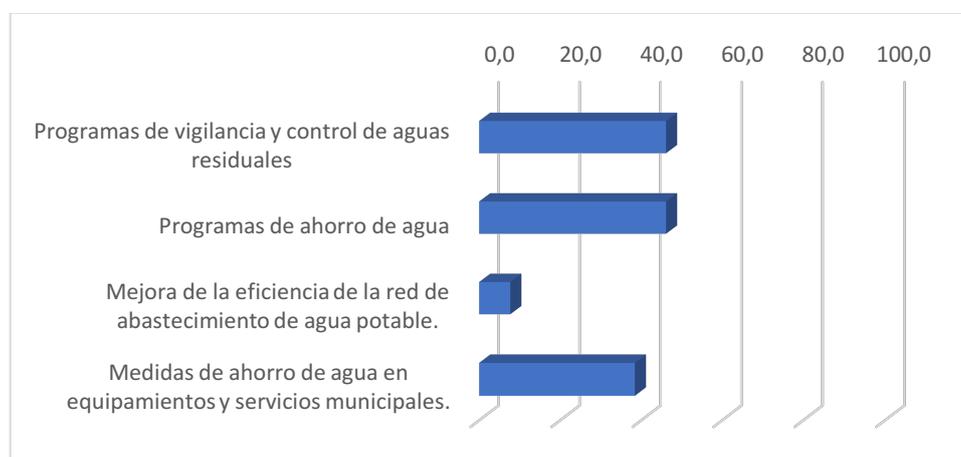
Por último, señalar como otras actuaciones detectadas, además del inventario de árboles, el control de los herbicidas y pesticidas utilizados en el mantenimiento de los parques y jardines, especialmente en relación al herbicida glisofato, clasificado por la OMS como posiblemente cancerígeno. Por esta razón, diversas organizaciones ecologistas han lanzado campañas en 2016 animando a declarar “municipio libre de glisofato”, y, por tanto, restringiendo su uso en el mantenimiento de estas áreas verdes.

b) Agua.

Aunque cuentan con las competencias en abastecimiento de agua potable y de tratamiento de las aguas residuales, los ayuntamientos madrileños, en general, y en particular los estudiados, tienen escaso margen de acción en este vector ambiental, siendo el Canal de Isabel II el encargado de ellas. Hay que destacar dos excepciones: la capital, que por su tamaño mantiene ciertas infraestructuras propias, sobre todo de depuración; y Alcalá de Henares, que gestiona sus aguas dentro de la Mancomunidad del Sorbe, junto a una docena de municipios guadalajareños. Aunque las actuaciones recaigan principalmente en el Canal de Isabel II, entidad gestionada por la Comunidad de Madrid, con la que los ayuntamientos firman un convenio, los ayuntamientos emprenden algunas acciones por su cuenta o de forma conveniada con este ente, como puede ser la utilización de agua regenerada para riego o baldeo de calles o la mejora de la eficiencia de la red, que sólo un ayuntamiento reconoce acometer.

Así, buena parte de las acciones municipales propias se dirigen a reducir la factura generada por el consumo de este recurso por el propio ayuntamiento, promoviendo actuaciones de ahorro en las dependencias municipales (destacando por su efecto educador, los colegios, centros sociales o deportivos) y, de forma significativa, en relación con el riego y la limpieza de viales. Estas actuaciones, como se puede observar en la gráfica 13, han sido declaradas en seis municipios. Se incluyen aquí estrategias de uso de agua regenerada, así como la utilización de dispositivos ahorradores, riego por goteo o control informatizado del mismo.

Gráfica 13: Porcentaje de municipios con actuaciones del vector AGUA.



Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario aplicado a responsables municipales de las políticas de medio ambiente.

Por otro lado, los programas de vigilancia y control de las aguas residuales son típicas iniciativas en este vector, presentes en cerca de la mitad de los municipios estudiados. En general tienden a encontrarse en municipios con alto número de industrias y empresas potencialmente contaminantes, a las que hacen un seguimiento de sus vertidos a los sistemas integrales de saneamiento, de forma previa para la concesión de la licencia de actividad, pero también de forma periódica, en función de su potencial contaminante.

4. Conclusiones

En un contexto eminentemente urbanizado como el de la Comunidad de Madrid, los bienes comunes se entienden como las unidades de provisión de los servicios ecosistémicos necesarios para el bienestar humano, tanto en los propios ecosistemas urbanos como, principalmente desde los ecosistemas. El tratamiento de las cuestiones ambientales a escala local se encuentra en un momento crucial de transición de una visión parcelada en los vectores tradicionales ambientales (parques y jardines, residuos) a otra más completa que abarque las relaciones entre ellos, tomando a la ciudad como un ecosistema en continua relación con el resto de ecosistemas y en el que la gestión de los bienes comunes juega un papel muy relevante.

En el estudio hemos encontrado en las políticas locales de gestión ambiental una tendencia a hacer hincapié en los sectores derivados de las competencias administrativas (limpieza, residuos, parques y jardines), pero sin incorporar en ellos criterios derivados de la ecología urbana que lleven a una mejor provisión de servicios ecosistémicos. Aun así, se muestran cambios dentro de las propias instituciones -como la cada vez mayor cercanía entre las áreas de urbanismo y medio ambiente- así como con otras organizaciones, promoviendo el trabajo en red y supramunicipal, sobre todo en áreas como la contaminación atmosférica, el cambio climático o la gestión de cauces fluviales, vectores claramente identificables como bienes comunes.

En este sentido, los bienes comunes urbanos se identifican principalmente con los servicios de abastecimiento, por ejemplo, de agua; y de regulación, como la de la calidad del aire. Los servicios culturales tendrían relación en cuanto a los beneficios estéticos, como hemos visto al estudiar las prioridades ciudadanas, pero también con el sentido de pertenencia a una comunidad. Y esto es la raíz de los bienes comunes, que en la ciudad han perdido parte de su carácter por el modo de vida cada vez más individualista. Por otro lado, lo común se relaciona con lo público, con lo de todos, aunque viene a superar la dicotomía público-privado. El *enclosure* de los bienes comunes trae como consecuencia riesgos para su permanencia y sostenibilidad. Si ya de por sí una normativización o burocratización de la gestión de los bienes comunes se puede asociar como parte de ese cercamiento, la tendencia a cada vez una mayor gestión privada de los servicios ambientales encontrada en el estudio, nos lleva a pensar en un mayor riesgo para la desnaturalización de los bienes comunes, generando un nuevo escenario a analizar.

5. Bibliografía

Bollier, D., (2014) *Pensar desde los comunes. Una breve introducción*. Edición Colaborativa: Sursiendo + Traficantes de Sueños + Tinta Limón + Cornucopia + Guerrilla Translation. Madrid. 191pp.

Comunidad de Madrid (2015) Diagnóstico ambiental 2015 de la Comunidad de Madrid. Informe basado en indicadores.

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. (2011). *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. Conservación de los Servicios de los Ecosistemas y la Biodiversidad para el Bienestar Humano. Informe Final*. Madrid: Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

Hardin, H., (1968) *The tragedy of the commons*. Science, 162 (3859): 243-1248.

Harvey, D., (2011) *The future of the Commons*. Radical History Review. Volume 2011, Number 109: 101-107

Hess, C., (2008) Mapping the new commons. Comunicación al "Governing shared resources: connecting local experience to global challenges" 12ª Conferencia Bianual de la International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, UK. 14-18 de julio de 2008. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1356835> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>

Linebaugh, P., (2008) *El manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertades para el pueblo*. Editorial Traficantes de Sueños. Madrid. 57pp.

Navarro, C., y Alba, D., (2017) *Los ayuntamientos ante el reto de la sostenibilidad ambiental. Análisis comparado de políticas locales de medio ambiente en los grandes municipios madrileños*. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: II Informe. Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Ayuntamiento de Madrid. 94pp.

Ostrom, E., (2001) *Reformulating the commons*. En Burguer, J., Ostrom, E., Norgaard, R., Policansky, D. & Goldstein, B., [Eds.] *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas*. Island Press. Washington D. D. Pp 17-41.