

# 6 Zaragoza: ¿Hay vida más allá de la Expo?

Marc Martí-Costa y Juan Mérida

## 1. Introducción

El Término Municipal de Zaragoza es de 1.060 km<sup>2</sup> cerca del doble que el de Madrid y el octavo más extenso de España. Hay que decir, que un tercio del territorio (340 km<sup>2</sup>) pertenece al campo de maniobras de San Gregorio, el más grande del Estado. La ciudad se encuentra enclavada en el centro del cuadrante nordeste de la Península Ibérica, distando 322 kilómetros de Madrid, 312 de Barcelona, 321 de Valencia y 305 de Bilbao. Desde su fundación Zaragoza se ha beneficiado de su posición en la encrucijada de las vías naturales del valle del Ebro, que pone en comunicación mercancías y personas de la costa mediterránea (este) con la cantábrica (norte). El perfil de la ciudad es casi llano, adaptado a las diferentes terrazas que el Ebro ha dejado y su ordenación urbana se adapta a su condición de punto de confluencia de los ríos Gallego y Huerva con el curso del Ebro, el más caudaloso de España y elemento imprescindible para entender la configuración de la ciudad de Zaragoza.

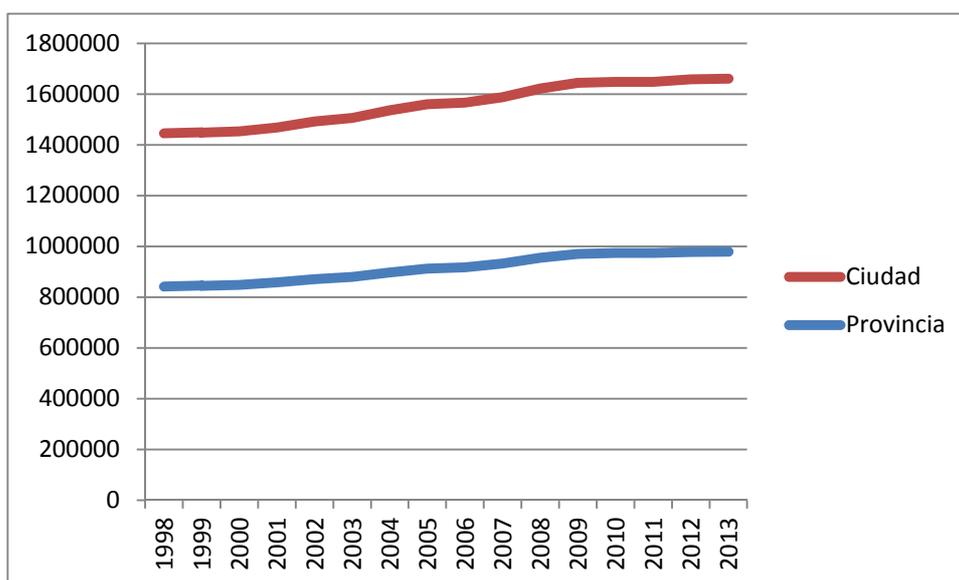
Sin lugar a dudas, el mayor evento y lo que ha marcado la ciudad en los últimos años ha sido la celebración de la Exposición Universal en el 2008 y todas las intervenciones que propició en la ciudad (la finalización del cuarto cinturón, la recuperación de las orillas del Ebro a nivel urbano y la artificialización del meandro de Ranillas), la implantación del Tranvía y la conexión AVE con Madrid y Barcelona.

## 2. Evolución por ámbitos

### 2.1 Sociodemografía

A pesar de su crecimiento sostenido desde su formación -exceptuando momentos históricos como la Guerra de la Independencia (1808) en donde la población se redujo a la mitad-, la población de la ciudad de Zaragoza a principios de siglo no llegaba a los 100.000 hab. Es sobre todo entre los años 60 y 80 cuando Zaragoza, como otras ciudades del estado, da un importante salto demográfico llegando a los 600.000 habitantes. A partir de allí la población se estabiliza con ligeros crecimientos hasta la década de los 2.000 donde se registra un mayor ritmo de crecimiento debido sobretodo a la inmigración exterior. Este ritmo de no se frena del todo por la crisis económica y en el último dato disponible del padrón continuo (2013), la población de la ciudad llega a los 704.239 habitantes.

Gráfico 6-1. Evolución de la población. Serie anual (1998-2013). Ciudad y provincia.

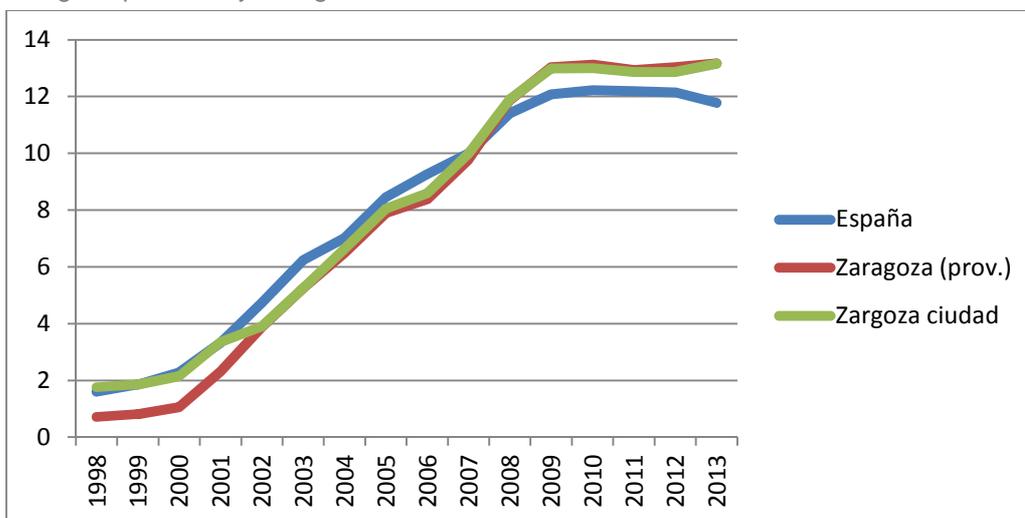


Fuente: INE (Padrón a 1 de enero)

Sin embargo, si nos fijamos en el crecimiento natural y los movimientos migratorios se observan tendencias de cambio importantes hacia un estancamiento y, seguramente, un próximo decrecimiento de la población:

- Después de un aumento muy acentuado de la inmigración exterior entre 2003 hasta 2007 (año en que llegan 18.000 personas a la ciudad), se produce una disminución hasta el último dato registrado en 2012 cuando llegan “solo” 4.000 personas de fuera de España. Aún así, el porcentaje de población extranjera continua siendo superior que la media estatal.

Gráfico 6-2. Porcentaje de población extranjera sobre total de población. España, Aragón, Zaragoza provincia y Zaragoza Ciudad



Fuente: INE

- Estas altas por parte de extranjeras apenas compensan las fugas de población empadronada, por lo que el saldo exterior (llegadas menos salidas hacia el exterior del país) en 2012 es cercano a cero. Muy probablemente esta tendencia descendiente en relación al saldo exterior continúe durante los próximos años y el saldo se convierta en negativo.
- En lo que se refiere a la inmigración proveniente de otros municipios del Estado, muy importante entre 2001 y 2004 (cuando se pasa de 6.000 altas a 12.000 respectivamente), esta modera su crecimiento a partir de 2005 pero se mantiene en la actualidad en 13.000 nuevas altas por año.
- Sin embargo, si nos fijamos en el saldo interior (la diferencia entre las llegadas y las salidas a otros municipios), vemos que hasta el 2011 era negativo, es decir, la llegada de población no compensaba la que se iba. Así, en el 2012, este saldo se sitúa en menos 600 personas.
- Finalmente, el crecimiento vegetativo, que pasó a ser positivo a partir de 2001 y no paró de crecer hasta el 2008 (con la incorporación de 1.300 personas por esta vía), comienza a descender a partir de 2009 situándose cerca de las 600 personas en 2011. Vistas las tendencias de la tasa de fecundidad (en descenso) y la tasa de mortalidad (en aumento), parece claro que el crecimiento vegetativo continuará descendiendo.

En definitiva, el movimiento interior de población y el crecimiento vegetativo son las que sostienen por ahora el crecimiento en la ciudad pero ambas muestran una dirección claramente a la baja.

Más allá de estas tendencias también vemos cambios en la propia estructura de la población, básicamente hacia un envejecimiento debido a la disminución de entrada de población joven vía inmigración interior y exterior, el descenso de nacimientos y el aumento de la esperanza de vida. Como consecuencia, a partir de 2008 está aumentando la tasa de dependencia (población menor de 15 años en relación a la mayor de 64) y la tasa de envejecimiento (proporción de población mayor de 64 sobre el total).

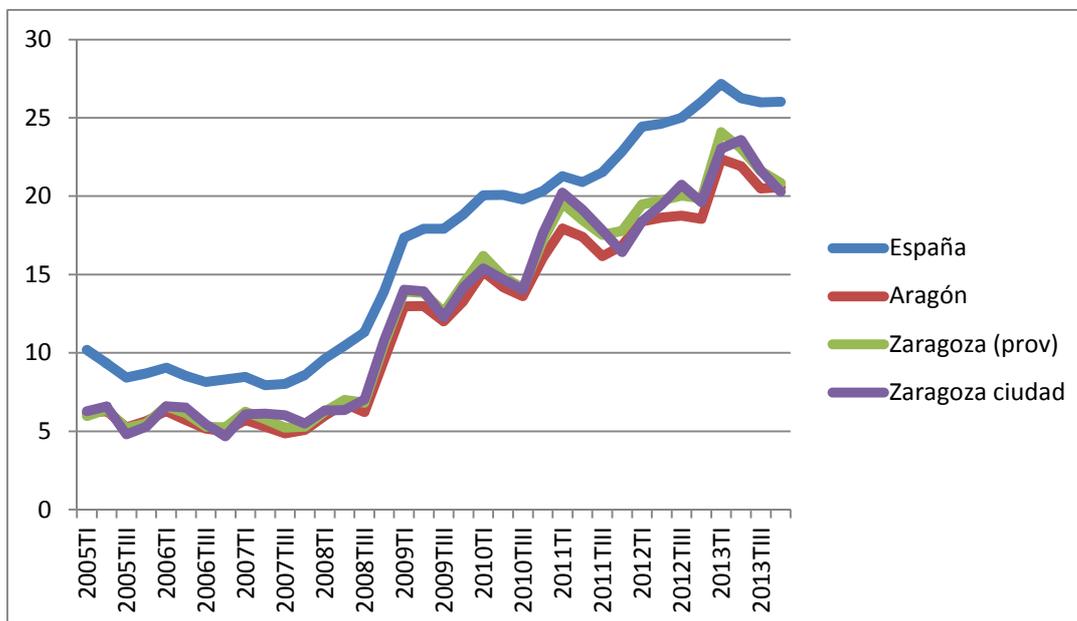
## 2.2 Paro y pobreza

Según la EPA, Zaragoza registra un paro del 20,8% de la población activa<sup>80</sup>, muy similar a la del conjunto de Aragón y seis puntos menos que la media nacional. Es sobretodo a finales cuando se aprecia un fuerte aumento del paro y a partir de ese año no ha dejado de crecer.

---

<sup>80</sup> Datos cuarto trimestre de 2012

Gráfico 6-3. Evolución tasa de desempleo. (2005-2013). Ciudad, provincia, Comunidad y España



Fuente: INE (EPA)

Si nos centramos en las situaciones de pobreza, Aragón registra el porcentaje más bajo de todas las comunidades en 2012 respecto a las carencias materiales de familias y hogares<sup>81</sup> y registra también valores bajos en otros indicadores similares de pobreza. Para analizar la pobreza en la metrópolis, utilizaremos los datos de Cáritas<sup>82</sup> de la diócesis de Zaragoza (que incluye la ciudad de Zaragoza y las parroquias de los alrededores) que muestran un continuado aumento de las personas y familias atendidas por los equipos de Cáritas, solo con un ligero descenso en 2010 que se recupera en los dos siguientes.

En relación a los perfiles que atendidos por los servicios de Cáritas, el perfil mayoritario continúa siendo las familias sin ingresos. Durante los últimos años también están aumentando las personas atendidas que viven en hogares unipersonales (del 11% en 2009 al 24% en 2012) y los que conforman hogares monoparentales (15% al 22% en el mismo periodo), pero también las parejas con hijos (del 32% a 36%).

Respecto al régimen de tenencia en que viven las personas atendidas, han aumentado las personas en alquiler (del 41% en 2008 al 52% al 2012) y han disminuido las familias con casa propia pero que aún la estaban pagando (del 12% al 7% en el mismo periodo).

<sup>81</sup> Según la metodología de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE

<sup>82</sup> Explotación de las memorias 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

Por lo que se refiere al lugar de nacimiento, en 2012 los nacidos en el estado español superaron a los nacidos fuera. Entre estos últimos han aumentado las personas atendidas con permiso de trabajo (del 38% el 2009 al 45% en 2012) y han disminuido las personas sin documentación (del 16% al 13% en el mismo periodo).

En relación a la situación laboral, aumentan los activos desempleados (del 52% en el 2000 al 63% en 2012), disminuyen los que trabajan por cuenta ajena (del 9% al 7% en el mismo periodo) y aumentan los que trabajan sin contrato (del 4% al 6,5%). En relación al sexo de las personas atendidas, hay un suave incremento de los hombres, aunque se mantiene muy equilibrado.

Finalmente, por zonas urbanas, vemos que la pobreza se concentra especialmente en el distrito de Torrero - La Paz al sur de la ciudad (las personas atendidas suponen el 2,21% de la población total de estos barrios en 2010) y en el casco histórico (2,51%), seguidos de las Delicias (0,97) y San José (0,96).

En resumen: los datos confirman que la pobreza, debido a la extensión y duración del paro, se está extendiendo progresivamente a aquellos sectores de población que hasta ahora eran menos vulnerables a la exclusión social (familias con hijos, personas con permiso de trabajo y residencia, hombres, en edad activa, etc.) y a la vez afectando con más intensidad a aquellas personas que ya estaban en situación de exclusión.

## 2.3 Actividad económica y empleo

Según el índice de actividad económica elaborado por la Caixa, Zaragoza se sitúa en la quinta posición<sup>83</sup> después de Madrid, Barcelona, Valencia y Málaga. Zaragoza, además de ser el principal centro de servicios por su población, capitalidad y centralidad de Aragón, se ha caracterizado también por su base industrial que le dota de una importante diversidad económica. Así, alrededor de la ciudad de Zaragoza se instalan un buen número de empresas industriales entre las que destaca la fábrica de Opel de General Motors en Figueruelas, en cuyo alrededor se ha desarrollado un conglomerado de industrias auxiliares. Otras empresas importantes ubicadas en Zaragoza son BSH (Bosch, Siemens, Balay, CAF Pikolin Torrespapel. Ámbar y LaCasa. Debido a esta concentración industrial, Zaragoza es la tercera ciudad con el índice de industrialización más elevado de España después de Madrid y Barcelona<sup>84</sup>. En los últimos años también se ha realizado una apuesta por el sector del reciclaje con la creación del Parque Tecnológico del Reciclado.

Otro ámbito que se ha desarrollado con más intensidad ha sido el logístico, debido a la fomento de la centralidad geográfica de la ciudad con la creación de la terminal marítima de Zaragoza (2001), la llegada del AVE desde Madrid (2003), el centro

---

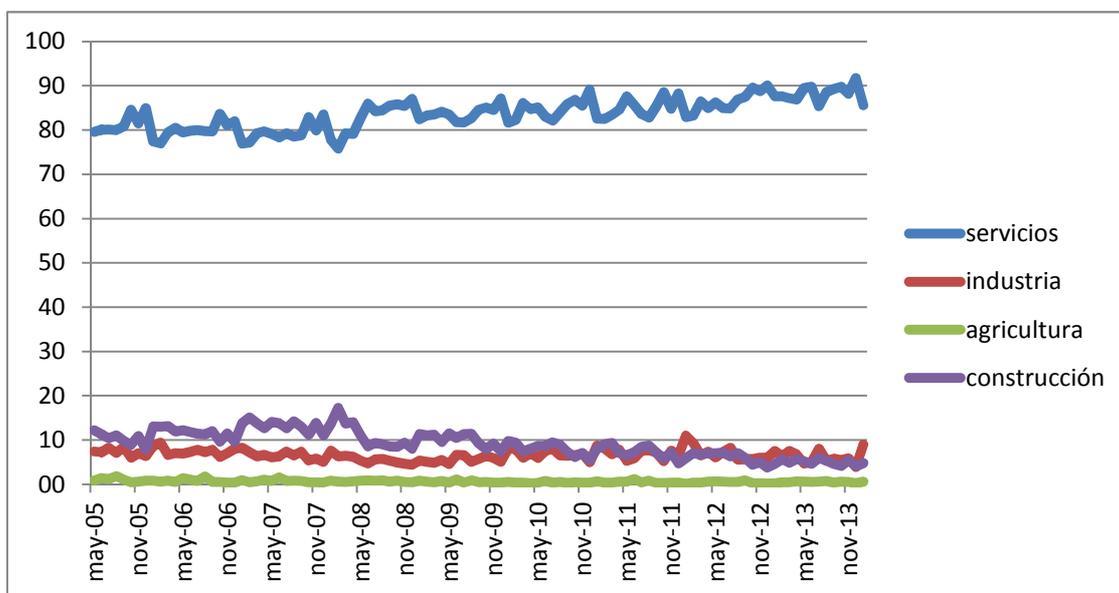
<sup>83</sup> Datos para 2010

<sup>84</sup> Índice elaborado por La Caixa en su Anuario Económico.

logístico ferroviario de ADIF (2008) o la inauguración de la terminal de pasajeros del aeropuerto de Zaragoza (2008) que han mejorado la intermodalidad de Zaragoza con la conexiones entre avión, carretera y ferrocarril<sup>85</sup>. Así, en 2003 se amplió de forma importante la zona logística con la creación del polígono industrial Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) a partir de un acuerdo entre el Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento y las dos Cajas de Ahorro (Ibercaja y CAI). En la Plataforma Logística se han instalado empresas como Inditex, Porcelanosa, Imaginarium, DHL, Acciona, etc. y recientemente Mercadona y Decathlon han ubicado también sus centrales logísticas en PLAZA.

Finalmente, hay que destacar Zaragoza como centro comercial de la región. En los últimos años esta actividad se ha desarrollado a partir de la creación de grandes centros comerciales en las periferias de la ciudad. En 10 años (del 2000 al 2010) se ha pasado de 183.000 m<sup>2</sup> en centros comerciales a 464.140 m<sup>2</sup><sup>86</sup>, siendo la capital de España más dotada en superficie de centros comerciales por habitante (Marco y Buil, 2010: 32). Además de perjudicar al pequeño comercio urbano, la apertura en poco tiempo de numerosos grandes centros comerciales (como es el caso de PLAZA y Puerto Venecia) está generando problemas de viabilidad económica de los nuevos grandes centros comerciales, como en el caso de Continente Augusta o el propio PLAZA.

Gráfico 6-4. Evolución del porcentaje de contratos según tipos de sector (mayo 2005 – enero 2014)



Fuente: SEPE

<sup>85</sup> Otras propuestas como el corredor ferroviario central que tenía que conectar las mercancías ferroviarias entre Madrid y Zaragoza con el sur de Francia han quedado por ahora aplazado.

<sup>86</sup> Datos del Anuario de la Caixa. Base de datos municipal

En relación al impacto de la crisis en los diferentes sectores, vemos que en términos de empleo el más afectado ha sido el sector de la construcción, ya que en 2007 llegó a representar el 14% de los contratos en la ciudad y hoy se ha reducido hasta la mitad. En el otro extremo, el sector servicios que domina claramente, ha ido ganando peso hasta representar en enero de 2014 el 85% de los contratos. Por otro lado, los contratos en el sector industrial fueron descendiendo hasta el 2008 para después estabilizarse e incluso tener algunos repuntos hasta suponer el 9% de los contratos en enero de 2014. Finalmente, en los últimos años, el sector primario también va ganando peso porcentual aunque se sitúa en un modesto 0,6% del total de contratos<sup>87</sup>.

## 2.4 Desarrollo urbanístico-territorial

En este apartado podemos señalar tres dinámicas principales: 1) el desarrollo de grandes parques residenciales en la periferia de la ciudad (generalmente entre el tercer y el cuarto cinturón) de la mano del boom inmobiliario con una importante proporción de Viviendas de Protección Oficial; 2) la transformación de espacios en la ciudad consolidada a partir de grandes eventos (Expo 2008 en el meandro de Ranillas) o la construcción de grandes infraestructuras (remodelación de la zona ferroviaria Delicias - Portillo como consecuencia de la llegada del AVE) y, finalmente, 3) una intensa intervención pública para mejorar las condiciones de habitabilidad y de atracción del Centro Histórico de la ciudad.

Desde el punto de vista urbanístico y de planificación se deben tener en cuenta dos factores: primero, la gran extensión del término municipal de Zaragoza, ya que si bien no existen mecanismos de planificación metropolitanos, el propio PGOU de Zaragoza cubre la mayor parte de esta extensión. Esto no ha evitado el desarrollo de grandes crecimientos en los municipios cercanos, como por ejemplo el caso del municipio de La Muela, donde se presumía construir 10.000 viviendas en un municipio de 5.000 habitantes. Situaciones similares se vivieron en otros municipios de Zaragoza, como por ejemplo en Cadrete, La Puebla de Alfindén, Perdiguera, Cuarte de Huerva o El Burgo de Ebro.

El segundo factor es la aprobación del actual PGOUZ en 2001 justo antes del inicio del boom inmobiliario (aunque el proceso se empieza unos años antes). A pesar del aumento de suelo urbanizado que preía, el plan tiene la intención de promocionar una ciudad compacta con “un modelo concentrado”, “una ciudad central bien acabada y autocontenida en su expansión en el territorio”, “un mayor equilibrio territorial y una mayor “sustentabilidad” con “unas centralidades periféricas reforzadas, fuertes y bien dotadas”, etc. (Calvo et al., 2011). Además, para intentar contrarrestar los efectos especulativos de la Ley del Suelo de 1998 el plan protegió con diferentes tipologías el suelo no urbanizable. A pesar de la pulcritud del plan, las actuaciones más importantes no han seguido las directrices señaladas. Por el contrario, según señalan Calvo et al. (2011: 53), “como la mayoría de las metrópolis españolas, Zaragoza ha seguido un

---

<sup>87</sup> Fuente SEPE

modelo territorial fundamentado en las plusvalías urbanísticas que no se ha correspondido con el crecimiento de la población o su actividad económica”. El mejor ejemplo es el desarrollo de las zonas urbanizables no programadas en el PGOUZ mucho más alejadas de la ciudad central (Parque Goya, Valdespartera, ArcoSur...) que otras actuaciones que si estaban programadas en el plan y que aseguraban una mayor continuidad urbana respecto la ciudad pero unas plusvalías mucho menores.

El ejemplo más extremo y paradigmático de este proceso es sin duda ARCOSUR. Extremo por su magnitud (el plan parcial prevé la construcción de 21.500 viviendas de las cuales solo están construidas 2.000) y por su posición periférica, ya que se situó en el extremo sur de la ciudad, al lado del Aeropuerto, del cuarto cinturón y en discontinuidad con la trama urbana existente. Paradigmático por expresar el desarrollo sin freno y las consecuencias disparatadas de la burbuja inmobiliaria de la última década en España y por su conexión directa con el desarrollo de la Exposición Universal del 2008. En efecto, en noviembre de 2004 se firma un convenio con Ibercaja por el cual ésta compraba terrenos en el meandro de Ranillas (donde se ubicó la Expo) para permutarlos posteriormente por aprovechamientos urbanísticos en Arcosur, cuyo Plan Parcial se aprobó en 2003 (a\_zofra, 2012) aunque por diferentes razones se demoró la construcción hasta 2008. Desde ese año se han construido unas 2.000 viviendas en bloques dispersos en los 4.400.000 m<sup>2</sup> que ocupa la urbanización, sin servicios públicos (solamente con un autobús que conecta con el centro) y con ruidos provocados por la proximidad del aeropuerto.

Este crecimiento y forma de ocupación del territorio ha supuesto que entre 1987 y 2010, Zaragoza ha aumentado un 68,7% la ocupación artificial (Martí-Costa, M. Et al. 2013). Durante los primeros siete años de vigencia del Plan General del 2001 se aprobaron definitivamente planes de desarrollo que suponían un aumento de la urbanización 4,7 veces mayor a la del periodo 1986-2001 (antiguo PGOUZ) (Marco y Buil, 2010: 32). Por otro lado, el plan del 2001 tuvo 38 modificaciones posteriores lo que provocó la necesidad de realizar un texto refundido que fue aprobado en el Ayuntamiento de Zaragoza en 2008. Como consecuencia directa o indirecta, se han perdido 3.000 ha de suelo agrícola de regadío en los últimos 20 años por lo que la huerta Zaragozana ha pasado en 30 años de 600 productores a 70, y solo el 4% de los productos agrícolas hortícolas de mercazaragoza proceden del área metropolitana (Arellano, 2012).

Respecto a las actuaciones en la ciudad consolidada, se debe destacar sobretodo el Plan Integral del Centro Histórico (PICH) que se inicia en 1997 y se prolonga hasta la actualidad en tres fases (1997-2005; 2005-2012 y 2013-2020) en las cuales las fuertes inversiones iniciales en rehabilitación de viviendas, infraestructuras y espacio público han dado paso progresivamente paso a la extensión de programas sociales aunque sigan conviviendo desde una perspectiva integral y participativa. Entre las actuaciones en el espacio público cabe destacar el pionero programa “estonoesunsolar” que permitió condicionar 14 solares con un presupuesto de un millón de euros y que se quiere ampliar a otros solares en la actualidad.

En el resto de barrios populares, la política de rehabilitación ha sido mucho más puntual y sin esta aproximación integral. A partir de 2008 se empiezan a desarrollar actuaciones de rehabilitación en áreas de bloques construidos entre los 50 y 70 para mejorar la habitabilidad y la eficiencia energética de los edificios. A mediados de 2012 se habían realizado proyectos piloto en determinados bloques de los barrios del Picarral, Girón, Alferez Rojas y Virrey –Rosellón. A pesar de que la rehabilitación urbana se ha establecido como una prioridad política, los fondos públicos estatales, regionales y locales se han reducido sustancialmente lo que compromete en buena parte el futuro actual de la política.

Finalmente, se debe mencionar, debido a su centralidad, las transformaciones urbanas que aún se están desarrollando debido al encubrimiento de las vías desde la nueva estación de Delicias hasta la vieja estación del Portillo. En esta zona se pretende desarrollar un “proyecto urbanístico-tecnológico innovador: La Milla Digital (...) en la que convivirán las viviendas, las empresas y los equipamientos bajo una orientación común volcada en las actividades intensivas en conocimiento, un urbanismo de gran calidad y unas infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones<sup>88</sup>”, el programa estrella de la Ciudad de la Innovación y el Conocimiento. El Plan Especial aprobado en esa zona que contemplaba un hotel, oficinas, viviendas y equipamientos ha quedado paralizado debido a la crisis y por ahora solamente se están construyendo algunos equipamientos públicos (entre los que destaca el edificio E-topia como centro de creatividad) y privados como el Cosmocaixa.

## 2.5 Gobierno y Gobernanza

Desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad (si exceptuamos las elecciones del 1983) no ha habido mayorías absolutas en el gobierno municipal. Sin embargo, se pueden establecer tres periodos que configuran una alternancia bipartidista en el gobierno municipal: un dominio del partido socialista en los 80, un dominio del Partido Popular en los 90 y una vuelta al poder de los socialistas a partir de las elecciones de 2003. Estos gobiernos se han asentado con pactos con los partidos minoritarios como Izquierda Unida (IU), Partido Aragonésista (PAR) o la Chunta Aragonésista (PAR). Izquierda Unida, que dejó de tener representación entre el 1999 y el 2003, ahora es quien hoy garantiza la mayoría socialista en el gobierno municipal conjuntamente con la CHA que en las dos últimas elecciones se ha estabilizado en 3 concejales. El Partido Aragonésista (PAR) que pactó con los socialistas en la anterior legislatura, ha ido perdiendo fuerza hasta no obtener representación en las últimas elecciones del 2011.

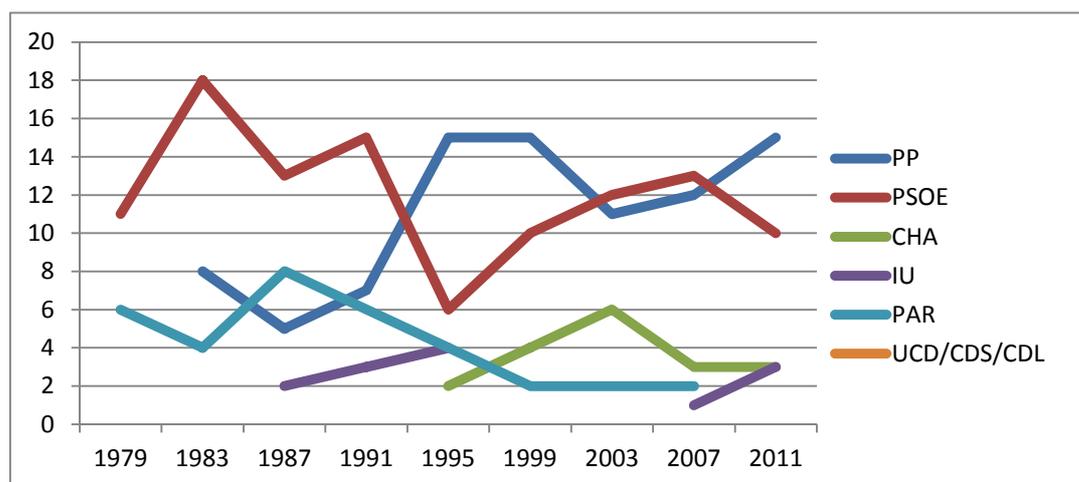
El actual alcalde es Juan Alberto Belloch, ex-ministro de justicia. Perdió las primeras elecciones que se presentó (1999) con la actual presidenta de la comunidad, Luisa Fernanda Rudi, aunque su promesa de presentarse con Zaragoza como sede de la Exposición Universal en 2008 fue asumida por el gobierno del Partido Popular. En las

---

<sup>88</sup> [http://www.milladigital.es/espanol/01\\_quees.php](http://www.milladigital.es/espanol/01_quees.php)

siguientes elecciones (2003) consiguió la alcaldía<sup>89</sup> con un pacto con la CHA y a continuación (2007) con un pacto con el PAR. Actualmente el gobierno municipal del PSOE se sostiene con un acuerdo de gobernabilidad con IU y CHA (no están dentro del gobierno municipal) debido a los escasos resultados electorales del partido socialista: 10 concejales frente a 15 del Partido Popular. Así, es la única capital autonómica (a parte de Toledo) que aún mantienen un gobierno socialista.

Gráfico 6-5. Evolución del número de concejales en el Ayuntamiento de Zaragoza (1979-2011)



Fuente: Ministerio del Interior

El acuerdo con IU y CHA supuso renunciar a la celebración Expo Paisajes 2014 y a la carrera por los Juegos de Invierno de 2022. Lo único que se salvó fue la recta final de candidatura a la Capitalidad Europea en 2016, aunque unos meses después el jurado resolvió en favor de San Sebastián. El acuerdo de investidura supuso el siguiente programa del “gobierno de izquierdas”:

- Potenciar el empleo y la protección social: mejora de la gestión administrativa, acceso a microcréditos a PYMES y autónomos, reducción del tiempo de pago a proveedores, fomento del emprendizaje, mantenimiento del empleo público, política fiscal basada en la progresividad, garantizar el carácter público de los servicios municipales.
- Intensificación de la política de rehabilitación de viviendas, elaboración de planes integrales en los barrios tradicionales, nueva fase del programa estonoesunsolar, programa de mejora del espacio público en toda la ciudad.
- Promover la política de movilidad con el impulso del transporte público y la reducción de emisiones contaminantes: La terminación de la Línea 1 de tranvía en el plazo y el inicio de los estudios para una segunda línea este-oeste, la extensión del servicio Bizi a todos los distritos, la reordenación de la red de autobuses

<sup>89</sup> Su contrincante del PP fue Jose Atarés, que substituyó a Luisa Fernanda Rudi en el año 2000

- Incremento de la sostenibilidad medioambiental: mejora de la eficiencia energética de los edificios municipales, incremento de la producción de energías renovables en el término municipal, reducción de las emisiones de CO2 y fomento de las conductas medioambientalmente responsables.
- Fomento de la política cultural elaborada con los agentes y creadores culturales en la línea iniciada en la candidatura para la capitalidad Europea en 2016.

Entre estas, las medidas que se han desarrollado de forma más destacada ha sido el compromiso de mantener el empleo público, el aumento de las ayudas sociales, la continuidad del plan de regeneración del casco histórico (aunque no se han extendido en el resto de la ciudad), la terminación de la línea 1 del Tranvía, la ramificación del Bizi y el impulso de las políticas culturales (gestión ciudadana de equipamientos ciudadanos, inauguración de e-topia, etc.) y la extensión, aunque con retraso, del programa estonoesunsolar. Durante este tiempo quizá la mayor controversia entre los socios de gobierno se ha producido con el intento de creación de privatización de una parte del servicio de tratamiento de aguas residuales, que contradice con la intención de “garantizar el carácter público de los servicios municipales”, y que finalmente no se ha llevado a cabo.

Por otro lado, desde una dimensión territorial, la ciudad se divide en 15 distritos a partir de 2005, uno de ellos, el rural, de mayor extensión y que comprende 14 barrios rurales. Estos Distritos tienen básicamente la función de desconcentrar servicios municipales y facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora sin perjuicio de la unidad de Gobierno y gestión del municipio.

En el año 2007, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el Consejo de Ciudad como órgano consultivo de participación de la sociedad compuesto por un total de 31 miembros todos ellos representantes de las organizaciones económicas, sociales y profesionales y de vecinos así como representantes de los grupos políticos municipales. Además, existen 9 Consejos Sectoriales de participación que son propuestos y con posibilidad de ampliarse con carácter temporal y permanente por el Consejo de la Ciudad<sup>90</sup>.

Otros actores relevantes en la gobernanza de la ciudad son sin duda las dos Cajas de Ahorro, Ibercaja y Caja Inmaculada que históricamente han representado el poder financiero regional. Debido a su gran exposición al negocio inmobiliario durante los años del boom (en Aragón y fuera de Aragón) y su mala situación financiera, Caja Inmaculada tuvo que acogerse al proceso de reestructuración bancaria realizada por el gobierno, lo supuso, primero, la creación de Caja3 (la unión de Caja Círculo de Burgos, Caja Badajoz y Caja Inmaculada) y posteriormente su absorción por parte de Ibercaja (aún en curso), con la consiguiente centralización del poder financiero. Otros actores del sector económicos son la Cámara de Comercio, la Confederación de

---

90 <http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/consejo/presentacionconzgz.htm>

Empresarios de Zaragoza (CEZ) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) en el ámbito empresarial y Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT) en el ámbito sindical.

Muchos de estos actores (sólo se le tiene que sumar la Universidad de Zaragoza, la Federación de Barrios de Zaragoza y la Unión Vecinal Cesaraugusta) junto con el Ayuntamiento y la Diputación Provincial son los socios fundadores de Ebrópolis, la agencia de planificación estratégica de la ciudad creada en 1994 y que es la encargada de elaborar e impulsar los diferentes planes estratégicos que se han aprobado (1998, 2006, 2011).

En todo caso, a pesar de que cada vez existe un mayor número de estructuras participativas de carácter institucional, existe la percepción entre los colectivos sociales de que las decisiones estratégicas que repercuten en el modelo de ciudad no son objeto de debate deliberativo que permita reflexionar sobre las repercusiones de las decisiones tras el análisis de diferentes discursos. Más bien, en muchos casos, se limitan a ser espacios de comunicación de las decisiones ya tomadas. De ahí, las reivindicaciones de profundizar en la forma en la que debe entenderse la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la necesidad de una nueva gobernanza.

Finalmente, en lo que se refiere a los movimientos sociales de la ciudad en los que se observa una incidencia notoria en esta época de crisis, destacan, más allá de las mareas o la Plataforma Stop Desahucios con un carácter generalizado en todo el Estado, los grupos ecologistas (Ecologistas en Acción, Asociación Naturalista de Aragón, Ebro Vivo, Coagret y Pedalea) que han sido los principales impulsores de plataformas ante temas concretos de la ciudad que aglutinan diferentes sectores, asociativos y profesionales, que participan en la protesta y en la presentación de alternativas. Ejemplos en esta línea son la Plataforma contra el proyecto Gran Escala, la Plataforma Ciudad Compacta 2014 que surgió en contra de los grandes eventos tras el anuncio de ExpoPaisajes 2014, el Foro Ciudadano por la Movilidad Sostenible, la Plataforma por la Huerta Zaragozana<sup>91</sup> o la Red de Agua Pública. Esta última aglutina a diferentes movimientos sociales, instituciones y personas que promueven una visión del agua como bien común y servicio público frente a la creciente privatización del mismo.

### **3. Los discursos en relación a la crisis**

En el siguiente apartado se describen los discursos relacionados con la crisis recogidos a lo largo del trabajo de campo en Zaragoza. Se han seleccionado cinco perfiles de entrevistados: cargos electos de las corporaciones locales; técnicos de alto nivel del ayuntamiento de las áreas de medio ambiente, servicios sociales,

---

<sup>91</sup> <http://huertazaragozana.blogspot.com.es/>

planificación urbana y promoción económica de la administración local; activistas de movimientos sociales; representantes del sector empresarial; periodistas y expertos de la Universidad de Zaragoza. En total se han realizado unas 23 entrevistas entre mayo y diciembre de 2013 (ver anexo I). La información recogida en las entrevistas se ha complementado con fuentes secundarias asociadas a los entrevistados<sup>92</sup>.

Siguiendo el diseño metodológico establecido en los demás capítulos, se ha organizado el análisis de las entrevistas en dos grandes bloques: por un lado, los discursos sobre los orígenes y los impactos de la crisis en la ciudad (diagnóstico) y por el otro, el pronóstico sobre la evolución de la ciudad y las posibles soluciones.

## 3.1 En relación al diagnóstico

### 3.1.1 Orígenes y responsables

A partir del análisis realizado encontramos cuatro grandes discursos con fronteras borrosas en relación a los orígenes y a la conceptualización de la crisis: 1) uno sobre la crisis como algo coyuntural como resultado de un exceso de sobreoferta de vivienda debido a políticas equivocadas; 2) uno como una crisis sistémica fruto de las relaciones de poder cambiante en la economía política internacional; 3) uno más liberal, fruto de una agregación de libres intereses individuales que realizaron decisiones incorrectas y 4) otro más cultural vinculado a una crisis de valores.

En el discurso sobre la crisis coyuntural, se destaca la crisis financiera-hipotecaria norteamericana y su impacto en España debido a la financiarización del sector inmobiliario en el cual se basó el crecimiento económico. El inicio de la burbuja se sitúa en la Ley del Suelo 1998 promovida por el primer gobierno del presidente Aznar. Es decir, en esta línea argumentativa, la burbuja inmobiliaria tiene un claro origen estatal debido a las políticas de suelo y a la especialización económica del país muy vinculada a la construcción y a la industria turística, mientras que el inicio de la crisis se sitúa en el ámbito internacional. Así, la burbuja inmobiliaria explotó no por factores endógenos, sino como consecuencia de las hipotecas “subprime” y la derivada crisis de confianza en el interior del sistema financiero internacional.

En consecuencia, los principales responsables de la situación fueron quienes impulsaron las políticas de suelo y los que se beneficiaban directamente de este proceso de urbanización del territorio. Estos son, en primer lugar, los que financiaban y hacían negocio con la reconversión del suelo rústico a urbanizable: promotores y entidades financieras, además de especuladores e intermediarios varios.

---

<sup>92</sup> Concretamente los siguientes: El blog de la CHA (<http://www.elblogdecha.org>), el blog del alcalde (<http://juanalbortobelloch.com/>), la página web de la agrupación municipal del PP (<http://www.ppzaragoza.com/>), la web de IU Zaragoza (<http://www.iuaragon.com/zaragoza-ciudad/>), la web de la Confederación de Empresarios (<http://www.cez.es/>), el blog de ANSAR (<http://www.ansararagon.com/>), la página web de CCOO Aragón (<http://www.aragon.ccoo.es/>), la web de la Federación de Asociaciones de Barrios de Zaragoza (<http://www.fabz.org/>)

“El origen del boom inmobiliario esta bastante claro desde el punto legislativo que fue la Ley Aznar. Yo creo que la Ley Aznar era una locura desde el punto de vista de la planificación bajo la falacia de decir cuanto más suelo haya más bajará el precio” (ZA\_P2)

“La razón de la crisis que nosotros vemos es que la banca entre en ese a chorro y empieza a... oye, es que a uno le financiaban la casa, el coche, el bautizo de la niña... eso es verdad. Y a una empresa promotora como la nuestra nos venían a decir, oye, ¿cuánto dinero queréis? Tenemos todo lo que queráis” (ZA\_SE19)

En segundo lugar, y como responsables subsidiarios de este proceso, se cita a los propios ayuntamientos que, por un lado, aprobaron los planes para que se desarrollaran las promociones y, por el otro, se beneficiaban del crecimiento urbano a través de tasas y tributos diversos.

Otro discurso presente tanto entre políticos como en técnicos, complejiza más los orígenes de la crisis y los sitúan con anterioridad de la crisis de Lehman Brothers en Estados Unidos aportando una interpretación más sistémica. Las raíces de la crisis actual se ubican en los años 70, en la crisis del pacto de posguerra entre Capital y Trabajo, el ascenso de los gobiernos neoliberales de Thatcher y Reagan, la progresiva financiarización de la economía global y transición del capitalismo industrial hacia un capitalismo financiero y rentista. Estas dinámicas han tenido su concreción en el Estado español en una progresiva pérdida del peso del sector industrial desde los años 80 en favor del sector inmobiliario y el de servicios, por un lado, y, en un progresivo endeudamiento de las familias para poder acceder a una vivienda, por el otro. Acostumbran a citar los mismos responsables de esta situación que en el discurso anterior, pero se pone más el acento en los cambios del sistema financiero internacional y el endeudamiento familiar generado por el mismo.

“Si, por eso digo porque no solo hubo inversiones del inmobiliario... también hubo una burbuja financiera donde cajas y bancos manejaban qué productos financieros se compraban y se vendían. Claro, hemos pasado de una economía basada en el capitalismo productivo, la pelea estaba en una empresa pero la empresa hacía algo, al capitalismo financiero en el que lo que genera dinero es crear burbujas” (ZA\_MS15)

Finalmente, en el discurso más liberal no se menciona explícitamente las raíces de la crisis, directamente se habla de la excesiva dependencia económica de España del sector inmobiliario y del crédito asociado a este último como algo naturalizado. Las responsabilidades se difuminan sin que haya unos responsables claros. Sin embargo, en algunos casos se sitúa la administración pública como una de las responsables debido a su excesivo intervencionismo y gasto en determinadas infraestructuras.

“La crisis que estamos viviendo se podría titular “el haber vivido por encima de nuestras posibilidades”, y al haber vivido por encima de nuestras posibilidades tanto el sector público como el sector privado ha hecho que estemos pagando el exceso. Hoy hemos comido mucho más

de lo que era una dieta razonable y evidentemente toca hacer una limpieza, toca a ponerse a dieta” (ZA\_P6)

Además de la crisis económica, en algunos discursos se menciona un discurso más cultural, la existencia de una “crisis de valores”. Así, se destaca la pérdida de valores como la austeridad y la solidaridad los cuales progresivamente se han reemplazado por el individualismo y el consumismo debido a la propia evolución de la sociedad.

Tabla 6-1. Principales diagnósticos sobre la crisis

	Crisis de...	Responsables	Orígenes	Principales afectados
Crisis coyuntural	Crisis del sector inmobiliario	Gobierno Aznar, Banca, promotores, ayuntamientos	1998	Sector inmobiliario y sus empleados
Sistémica	Crisis del capitalismo financiero	Sector financiero, evolución del capitalismo	70's	Clases medias y clases populares
Cultural	Crisis de valores	Todos (ciudadanos por acción u omisión)	indeterminado	Especialmente los colectivos más vulnerables
Liberal	Crisis de excesos	Todos (administraciones y ciudadanos)	indeterminado	Todos

### 3.1.2 La contribución de la ciudad a la crisis

Respecto la contribución de la evolución de la propia ciudad a la crisis, encontramos que la Expo 2008 y Arcosur son la diana de los discursos más críticos para señalar las dinámicas del crecimiento especulativo en Zaragoza. Por el contrario, para los discursos más próximos al gobierno local, el crecimiento de la ciudad ha sido suficientemente regulado y congruente con las demandas crecientes de vivienda en la ciudad. Además, el hecho que en el recinto de la Expo no tenga el uso previsto, así como la no finalización de las viviendas en Arcosur, es más bien debido a factores exógenos más que a factores endógenos, fundamentalmente al parón de la actividad económica en todo el país. Sin embargo, hay consenso respecto al efecto de la Exposición Universal de 2008 en posponer las consecuencias palpables de la crisis en la ciudad. Para todos, la finalización de la Exposición Universal significó en Zaragoza el punto de inflexión de cambio en lo que se refiere a las políticas urbanas: el paso de

un paradigma de crecimiento y de grandes proyectos de desarrollo urbano a un escenario más caracterizado por la austeridad.

En lo que se refiere al propio recinto de la Expo ya emergen los disensos. Por parte de los representantes del gobierno local, la “llegada de la crisis” es la razón por la cual el recinto esté en gran parte abandonado. En cambio, para los críticos, la situación del Pabellón Puente, la Torre del Agua o el Pabellón de Aragón, además de los antiguos pabellones sin uso, ejemplifican el gasto sin sentido que supuso la Expo en relación a las necesidades de sus habitantes. Más allá de la discusión sobre qué hacer con el legado de la Expo, lo importante es señalar en este apartado, es que por parte de los movimientos vecinales la Expo el punto álgido de la “máquina de crecimiento zaragozana” alimentada por el capitalismo financiero. Es decir, la generación de una alianza para el crecimiento urbano contribuyeron los medios de comunicación, las cajas de ahorro, las cooperativas de viviendas, los promotores inmobiliarios y los diferentes gobiernos locales con excesivas previsiones de crecimiento. La Expo del Agua también fue capaz de generar un amplio consenso ciudadano en relación a estas políticas.

“La Expo y todo lo que hemos desarrollado en esta ciudad se ha preparado para una ciudad de millón de habitantes: los equipamientos y el desarrollo urbanístico e infraestructuras para un millón de habitantes, y somos 700.000. Bueno, esta es la realidad” (ZA\_P3)

Frente a esta visión, el discurso gubernamental se centra más en enfatizar el crecimiento controlado que ha tenido la ciudad durante los años del boom inmobiliario, especialmente si se compara con otras ciudades o territorios como la costa mediterránea. La contención, la regulación y el mantenimiento de la ciudad compacta se esgrimen como valores que han prevalecido en el desarrollo del plan general de ordenación urbana. También se enfatiza el importante fomento de las viviendas de protección oficial en las nuevas promociones y barrios.

“La producción residencial en Zaragoza esta pensada para la gente de 25 a 28 que se tienen que dar “el piro” y en Zaragoza nos estábamos moviendo alrededor de... por debajo de las 5.000 viviendas al año. Y el suelo que se ha desarrollado era un suelo que resolvía la demanda de estas viviendas” (ZA\_P2)

En definitiva, la diferencia entre el discurso gubernamental y el de los movimientos sociales y algunos expertos es que estos últimos son mucho más críticos cuando se habla de la contribución de Zaragoza al boom inmobiliario y a la priorización de los intereses especulativos frente a los intereses colectivos. En este sentido, Zaragoza no sería tan diferente de otras ciudades españolas. En cambio, los responsables municipales argumentan que las cosas se han hecho mejor en Zaragoza, no ha habido tantos excesos, se ha crecido de una forma más regulada y con más vivienda social de propiedad.

### 3.1.3 El impacto de la crisis en la ciudad

En este apartado podemos identificar, de forma simplificada, tres posiciones según la condición profesional y política de los entrevistados, aunque el desempleo es un tema común en todos ellos. Así, los políticos municipales se concentran más sobre las consecuencias de la crisis en las arcas municipales y las limitaciones que esto conlleva para sacar adelante nuevos proyectos; las organizaciones empresariales y los sindicatos se centran más en la destrucción de empresas y los efectos en el consumo, mientras que las organizaciones sociales hacen más referencia a las situaciones de precariedad y al empeoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

Como comentábamos, el principal impacto de la crisis en la ciudad que se menciona es el aumento del paro. Hay un amplio consenso en destacar la particularidad de Zaragoza en relación a la llegada un poco más tardía de la crisis a la actividad generada antes y durante la Expo. A pesar del crecimiento reciente, se destaca que el desempleo en Zaragoza es menor que en otras ciudades, especialmente en comparación con el sur y la costa mediterránea, aunque mayor que en el País Vasco. Se argumenta que esta menor afectación se debe a la reducida dependencia del sector inmobiliario durante los años del boom inmobiliario y a una mayor diversidad económica de la región, donde se mantiene una cierta base industrial y una creciente actividad logística.

“La industrialización de Zaragoza y la dependencia mayor de la industria y no tanto de otros sectores, y de hecho Zaragoza tiene menor paro teniendo un paro altísimo que todo eso es un drama pero bastante pero bastante menos que la media española, ya no decir de las regiones que tienen un paro brutal “(ZA\_SE21)

Exceptuando un par de entrevistas, no se transmite la percepción de que exista una crisis social en Zaragoza, tampoco se habla explícitamente de desigualdades. Por ahora el aumento del desempleo y la precariedad son gestionados por los servicios sociales municipales, las entidades del tercer sector y las familias, aunque en general no se habla de estas últimas en las entrevistas.

“Vamos a finalizar en año (2013) con un gasto previsible en torno a medidas de urgente necesidad de casi 12 millones de euros lo cual evidencia una situación social que no la ves, tu vas andando por la calle y dices esta ciudad no se ve... en el espacio público no se ve... pero la realidad es que por debajo se está viviendo un drama social de una intensidad muy potente” (ZA\_T7)

Cuando se pregunta por las diferentes consecuencias socioespaciales de la crisis en la ciudad, sobretodo se destaca por parte de técnicos y expertos la especial incidencia en el centro y los barrios obreros/tradicionales. En cualquier caso, por ahora no se percibe un importante aumento de las desigualdades territoriales o un aumento de la exclusión social urbana, aunque no se descarta que se pueda producir en un futuro próximo. En los nuevos barrios construidos durante la última década, los problemas se

concentran sobretodo en la falta de dotaciones, recursos y servicios, como por ejemplo escuelas.

Por ahora, los efectos más visibles de la crisis en la ciudad, a parte de las tasas de desempleo, es el cierre de pequeños comercios en el centro de la ciudad. Sin embargo, se citan diferentes factores para tratar de explicarlo: la bajada del consumo debido a la crisis, como el cambio de hábitos de los consumidores y la apertura de nuevos grandes centros comerciales alrededor de la ciudad en los últimos años.

“P. O sea que se han juntado las dos cosas: la caída del consumo y la apertura de los nuevos grandes centros comerciales. R. Claro, la caída del consumo es evidente pero la competencia entre los centros comerciales y con el pequeño comercio también (...) no tanto el comercio de proximidad en lo que se refiere alimentación, sino todo el tema del comercio puro y duro” (ZA\_MS15)

## 3.2 El pronóstico: evolución y estrategias

### 3.2.1 Prioridades a corto plazo

Como hemos explicado, por parte de los responsables políticos municipales hay un consenso generalizado de que las obras realizadas durante la última década han permitido adaptar a la ciudad a las nuevas necesidades y a la vez que ha preparado la ciudad para las futuras.

“Partimos de una situación a corto plazo buena en el sentido que tenemos muchas infraestructuras nuevas en marcha. Es decir tenemos la ciudad a estrenar, una parte de la ciudad” (ZA\_E23)

En consecuencia, actualmente existen menos inversiones. Los ejemplos más habituales se centran sobre todo en el ámbito de las infraestructuras, como la finalización del cuarto cinturón, la conexión del AVE con Barcelona y Madrid, la implantación de la primera línea Tranvía, el desarrollo del polígono logístico PLAZA o el Parque tecnológico del reciclaje (la mayoría con el apoyo de otras administraciones). Se supone que tarde o temprano, una vez superada la crisis, la actividad económica se recuperará y las previsiones anteriores volverán a cobrar sentido.

Por el momento, parece que en Zaragoza existe un consenso más o menos generalizado en que no se volverá a presentar para concursar por grandes eventos como motor de desarrollo de la ciudad. Por un lado, prevalece el pacto de gobernabilidad del PSOE con IU y CHA en el que se renuncia a este tipo de políticas y, por el otro, aún se arrastran los problemas derivados sobre qué hacer con la mayoría de los edificios del recinto la Expo.

En relación al presente y al futuro próximo, frente a la situación adversa de una disminución de ingresos combinada con un aumento de las demandas sociales, los responsables del gobierno municipal se sitúan en una posición más bien de resistencia. Como hemos comentado, se argumenta que durante los últimos años en Zaragoza se han realizado muchas inversiones, por lo que en materia de equipamientos e infraestructuras la ciudad está sobradamente preparada para el futuro. Por lo tanto, por ahora se tiene que resistir el chaparrón hasta que la tormenta amaine, priorizando las necesidades sociales más urgentes e intentando sostener la hacienda local.

Mientras tanto, el gobierno de izquierdas debe mantener el empleo público y priorizar las ayudas sociales. Se promociona el Plan contra la Exclusión Social y se incentiva la distribución de alimentos a las personas más necesitadas a través de Zaragoza Distribuye. A la vez, se reubican partidas, se paralizan inversiones y se suben impuestos de la forma “más progresiva posible” para intentar sostener las cuentas municipales. Se realizan algunas micro actuaciones en el ámbito del espacio público (algunas de ellas anteriores a la crisis como “estonoesunsolar”) y se impulsa la cogestión de espacios y equipamientos municipales en desuso como políticas de innovación social a bajo coste.

“Y me temo que habrá que ir a cosas de estas porque, claro, lo mejor es hacerlo como hacíamos antes pero mientras ni puedas son distintas modalidades de cómo hacemos equipamientos con muy poco dinero, adaptados a la crisis. Eso hace que al menos podemos seguir moviendo la ciudad y sobretodo los barrios que han nacido, que han tenido la desgracia de llegar tarde en el sentido que han llegado cuando la crisis ya estaba pues por lo menos no les dejamos en la estacada” (ZA\_P1)

Se empieza ver la necesidad de redefinir algunos proyectos planificados en épocas de bonanza (ej. Milla Digital) aunque se esperan tiempos mejores para su desarrollo, mientras que otros se mantienen tal cual (Arcosur), con la idea que con el ya se irán completando, a pesar de la quiebra de inmobiliarias y promotoras. En general, a corto plazo, predomina la inercia combinada con una cierta adaptación a la nueva situación de escasez de recursos y mayores demandas sociales.

### **3.2.2 Escenarios de futuro**

Cuando se pregunta a los entrevistados por la evolución de la ciudad en los próximos cinco años y cuales deben ser las prioridades políticas a medio y largo plazo, muy pocos plantean escenarios novedosos. En la mayoría de ellos planea la incertidumbre sobre un futuro en el que prevalece la atonía económica. En este marco de incertidumbre sobre el futuro económico del país y también de la ciudad, se añaden los cambios en el marco regulatorio local recientemente introducidos por el PP, con importantes efectos en la gestión municipal. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se ve como una amenaza hacia las actuales competencias y servicios municipales, pero también como oportunidad para aliviar las presiones presupuestarias al poder prescindir de ciertos servicios públicos municipales.

“¿Dónde va estar el ahorro que promete la Ley de racionalización? No en una mayor eficiencia, no en una mejor gestión, más lógica y racional. Va estar lisa y llanamente en cerrar servicios, no va haber otra cosa. Luego dirán que se han cumplido los objetivos de déficit, que gracias a eso se ha reducido... se habrá reducido porque han cerrado servicios, no hay más” (ZA\_T7)

“Lo que realmente se está volviendo es al modelo antiguo de los ayuntamientos. De, oiga, hagan ustedes los servicios públicos básicos. Eso en una ciudad grande es muy difícil, casi imposible diría yo. (..) Pero lo están imponiendo, vamos a ver cómo somos capaces de ese lío por qué no va ser fácil” (ZA\_T1)

Por parte de los discursos más críticos (algunos expertos y movimientos sociales) señalan como escenarios de futuro un más que probable aumento de las desigualdades como consecuencia de un empeoramiento del empleo (menos y más precario) y una progresiva retirada de los servicios públicos de bienestar debido a recortes y privatizaciones. En posición opuesta se propone fortalecer y hacer efectivos los derechos sociales que se han ido adquiriendo durante las últimas décadas, mejorar la redistribución de la riqueza social y priorizar las ayudas sociales frente al pago de la deuda.

“El estancamiento es la primera fase de una nueva situación que se caracterizará por la desigualdad y por las iniciativas localizadas y sectorializadas (...) Habrá zonas de esta ciudad que van a seguir estando muy bien, incluso mejor y que funcionarán solitas y probablemente el Ayuntamiento tendrá cierto interés. Por supuesto el centro, lo que se ve. Pero no habrá dinero para todo, no habrá dinero para todo Dios” (ZA\_E24)

Desde los representantes del gobierno municipal no se vislumbra una respuesta clara a largo plazo, tampoco desde la oposición que enfatiza sobretudo la mejora de la eficiencia en la gestión municipal. Si repasamos las recientes declaraciones del alcalde sobre los objetivos para los dos años siguientes, los tres primeros objetivos son:

¿Qué vamos a hacer en el futuro? ¿Cuáles son nuestros objetivos? 1. Convertir la rehabilitación, el alquiler y la ecoeficiencia energética en los objetivos prioritarios de nuestras inversiones, impulsando la cooperación público-privada. 2. Aplicar la tecnología como un eficaz instrumento de ahorro, de sostenibilidad y de mejora de la calidad y de la eficiencia para servicios públicos tales como las zonas verdes, el alumbrado público o la gestión del agua 3. Utilizar intensivamente los servicios telemáticos y las herramientas digitales, para relacionarnos directamente con nuestros ciudadanos (con el consiguiente ahorro). Ello supone seguir impulsando nuevas aplicaciones para la Tarjeta Ciudadana e intensificando nuestros

esfuerzos para conseguir una completa Administración Electrónica (...)  
93

Además, en el mismo texto también se menciona el apoyo a los emprendedores (con formación y poniendo a disposición formación y espacios municipales), potenciar el Centro Histórico como atracción turística e impulsar la realización de la nueva línea del tranvía. En última instancia se apuesta también por la continuidad en las políticas sociales.

En cualquier caso, hay una confluencia de discursos, tanto de políticos como de expertos, en la apuesta por el “retorno” o la potenciación de las políticas urbanas orientadas a la ciudad consolidada como oposición a las políticas de crecimiento urbano. En lo que se refiere a la cuestión de la vivienda y al urbanismo la apuesta se concreta en políticas de rehabilitación que se deberían extender más allá del centro histórico, especialmente en aquellos barrios nacidos al calor del crecimiento industrial de la ciudad a lo largo de los 70. En este sentido, la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana recientemente aprobada por las Cortes, se considera como una oportunidad para desarrollar este tipo de políticas. Por otro lado, también se empiezan a priorizar el alquiler por encima de la compra en las promociones de vivienda pública.

Excepto en el caso de IU y CHA, desde el ámbito institucional parece no preocupar en exceso los problemas de futuro que pueda suponer actuaciones inacabadas como Arcosur y que no entran dentro de los planes de ese “retorno” de la ciudad consolidada. Por otro lado, otros entrevistados advierten de los peligros de depender las empresas privadas para acometer estas políticas de rehabilitación:

“Habrá barrios y zonas de la ciudad que sufrirán, que serán rehabilitados y que tendrán mejoras y momentos digamos de brillo en función de la iniciativa privada, del negocio, del sector servicios, también de la concentración de vecindarios de grupos sociales más o menos homólogos. Un poco al estilo de la evolución que han llevado las ciudades norteamericanas” (ZA\_E24)

Además de los discursos más próximos al gobierno municipal, en las entrevistas se han recogido varias propuestas de futuro para la ciudad de Zaragoza, muchas de ellas de continuidad respecto a políticas que ya se venían desarrollando.

La primera de ellas se centra en seguir apostando por una de las fortalezas mencionadas de la ciudad de Zaragoza, a saber, su diversidad económica y su base industrial y logística. Es decir, no se debe poner tanta atención a la ciudad sino a aquellas actividades que generan trabajo para los habitantes de la ciudad. En este escenario lo importante es fomentar el emprendizaje, la transferencia de conocimientos entre universidad y empresa así como seguir mejorando las

---

<sup>93</sup> Belloch, Juan Alberto (2013) Propuestas de futuro tras dos años de legislatura- Artículo en su blog. <http://juanalbertobelloch.com/2013/06/propuestas-de-futuro-tras-2-anos-de-legislatura/> [consulta 31/12/2013]

infraestructuras clave como el aeropuerto y las interconexiones ferroviarias para mercancías.

“Yo creo que Zaragoza es una ciudad con posibilidades si se aprovechan bien. En el tema logístico es un tema evidente de futuro si se mantiene la centralidad entre Bilbao, Madrid, Zaragoza, Barcelona y Valencia. Y luego el tema industrial: no perder la industrial (...). Y luego hay un tercer eje es la capacidad de Zaragoza como centro comercial de todo el ámbito del Ebro” (ZA\_MS17)

Una apuesta similar a la anterior, aunque focalizada en otro aspecto, es la de reivindicar y promocionar Zaragoza como ciudad intermedia pero con una alta calidad de vida. Este discurso se contrapone a las grandes aspiraciones de Zaragoza de épocas anteriores de convertirse en una gran ciudad a partir del crecimiento urbano y demográfico (“la ciudad del millón de habitantes”) y del reconocimiento internacional a través grandes eventos como la Expo u otros. Así, la prioridad se centra en mantener la calidad de vida de sus habitantes en una ciudad intermedia con un alto grado de habitabilidad por su seguridad, diversidad, empleo y sus servicios de proximidad y espacios verdes. Si bien se renuncia implícitamente a tener grandes equipamientos o una gran oferta cultural propias de una gran ciudad, esto se compensa con el hecho de estar muy bien conectada con los principales centros culturales, políticos y económicos del Estado (Madrid y Barcelona).

“Siempre intentamos estar en la liga de los grandes (...) Si te metes una dosis de hormona de crecimiento a lo mejor te creas un monstruo o un problema (...). La realidad es que somos una ciudad intermedia, gris. Es decir, no somos no somos Valencia ni Bilbao pero si somos una ciudad que tiene una buena calidad de vida (aunque sea gris en el escenario internacional) y para mi es mejor porque será bueno para nosotros”. (ZA\_E23)

Finalmente, encontramos propuestas entre técnicos, CHA, IU y movimientos sociales para potenciar la huerta zaragozana y el consumo de proximidad. Esta iniciativa sería un paso más en el desarrollo de una ciudad sostenible con el objetivo potenciar los recursos endógenos de la ciudad, entre los que se tienen en cuenta el sector agrícola y no solo el industrial/logístico o bien el sector servicios (ya sea para los residentes o para los turistas). Las iniciativas que se están llevando a cabo para la recuperación de la huerta zaragozana para un espacio de producción ecológica y de consumo de km 0, fácilmente se puede alinear con las políticas encaminadas hacia la autosuficiencia energética.

Tabla 6-2. Síntesis de los principales discursos del pronóstico

Discurso	Tendencias de futuro	Ejemplos políticas a corto	Ejemplos políticas a medio/largo plazo
Liberal	Mejora de la economía	Reducción de la presión fiscal, reducción de la administración	Mejora de las infraestructuras, mejora atracción de la ciudad para inversiones
Socialdemócrata	Incertidumbre	Priorización ayudas sociales Mantenimiento empleo público	Incertidumbre, smart city, fomento emprendizaje, cogestión...
Sistémico	Aumento de la desigualdades y de la pobreza sin cambio de modelo	Priorización colectivos vulnerables Oposición al pago de la deuda ilegítima	Fomento de opciones alternativas: ciudad autosuficiente, ciudad del bien común...
Ciudad intermedia	Estancamiento	Priorización de los servicios públicos existentes, especialmente los de proximidad	Mantenimiento de las industrias y fomento desarrollo endógeno

Fuente: elaboración propia

## 4. Conclusiones

### 4.1 El impacto de la crisis en la ciudad

La ciudad de Zaragoza ha experimentado importantes cambios a partir de 2008 en la que culminó, con la celebración de la Exposición Universal, una significativa etapa de crecimiento económico, urbano y demográfico.

A partir de entonces se visualizan nuevas dinámicas sociodemográficas hasta el momento desconocidas en la ciudad. Sin duda, la más relevante es que la ciudad deja de crecer en número de habitantes y todos los indicadores muestran que el estancamiento actual se convertirá próximamente en decrecimiento de población. Otro cambio importante de tendencia a partir del 2008 es el aumento continuo del desempleo. A pesar que no se llega a situaciones tan acuciantes como en otras ciudades estudiadas, el desempleo en Zaragoza llega al 23% de la población activa, por encima de la media de Aragón. Esto se ha traducido en una extensión de la pobreza a los desempleados de larga duración y un empeoramiento de la situación de los que ya sufrían situaciones de exclusión social. Parece que hasta el momento, los servicios sociales, la ayuda de las entidades sociales y las familias están atenuando una mayor visibilización de la pobreza.

La crisis, directa o indirectamente, ha implicado la falta de desarrollo, la paralización o en algunos casos la revisión de los grandes proyectos urbanos en Zaragoza. Entre los más emblemáticos, destacan la reconversión en parque empresarial del recinto de la Expo, la reconversión del sector de Delicias con el proyecto de la Milla Digital o la urbanización de Arcosur. Otros espacios como el Parque Tecnológico del Reciclado o Empresarium han quedado por ahora semi vacíos. Sin embargo, otros proyectos impulsados durante estos años, como por ejemplo la explotación de la centralidad geoestratégica de la ciudad, parecen haber florecido y atraído nuevas actividades logísticas en PLAZA. Otro aparente éxito ha sido la implantación del Tranvía (a pesar de la controversia generada con el autobús) y la mejora de la movilidad sostenible en la ciudad.

En el ámbito político-institucional, aunque hay una continuidad del gobierno socialista desde 2003, las elecciones de 2011 implicaron una pérdida importante de concejales del PSOE. El pacto de gobernabilidad con IU y CHA implicó un cierto cambio en las políticas, como por ejemplo la renuncia a presentarse a nuevos eventos internacionales o una mayor priorización de los aspectos sociales y del mantenimiento del empleo público.

### 4.2 Los discursos de la crisis

En relación a la contribución de la ciudad a la crisis, se pueden determinar dos posturas opuestas: aquellas que ven el origen de la crisis como algo externo a la ciudad y aquellos que ponen de manifiesto los actores y las dinámicas locales vinculadas a la especulación y a la financiarización del desarrollo inmobiliario.

Existe un cierto consenso de que el impacto de la crisis en Zaragoza está siendo moderado si se compara con otras ciudades. El principal indicador que se utiliza para medirla es el paro y este impacto moderado se justifica por una menor dependencia de la economía local del sector inmobiliario y una mayor diversidad económica, sobretodo por la ubicación de algunas grandes empresas en los alrededores de la ciudad. Por ahora las principales dificultades se encuentran para hacer frente a la disminución de los ingresos en las arcas municipales para mantener los servicios existentes así como para realizar nuevas inversiones. También se identifican el cierre de pequeñas empresas y comercios en la ciudad.

Además de los factores más relacionados con el ciclo económico, aquellos discursos más críticos también ponen de manifiesto las consecuencias de las políticas de austeridad (ya sea en el paro derivado de la reducción del gasto público, ya sea en aquellos colectivos más necesitados derivados de los recortes en los programas sociales) en empeorar los impactos de la crisis en la ciudad, así como aquellas decisiones y política tomadas durante el auge económico, como por ejemplo la apertura de grandes centros comerciales o la creación de nuevos barrios durante la última década que ahora requieren inversiones en equipamientos y servicios.

En el caso de Zaragoza podemos observar que los cambios en las políticas urbanas han venido sobretodo forzados por las medidas de austeridad por parte del gobierno central que limita la capacidad de gasto y de inversión del gobierno municipal y por los resultados de las elecciones del 2011 cuyo pacto entre PSOE, IU y CHA modifica la agenda de políticas locales.

En el nuevo escenario de crisis, sin embargo, en general no se detecta que haya un profundo replanteo de las políticas que se venían desarrollando con anterioridad ni incluso de los proyectos que han quedado parados (como la Milla Digital) o sin una mínima ocupación (recinto de la Expo o Arcosur) como consecuencia directa o indirectamente de la crisis.

La primera mitad de la actual legislatura se caracteriza por la renuncia a ExpoPaisajes como paradigma de la continuidad en lo que se refiere a los eventos internacionales, el continuo reajuste de las cuentas municipales, el compromiso a mantener el empleo ligado al gobierno local y la priorización de las ayudas sociales municipales. Básicamente se caracteriza por un escenario de contención y minimización de los impactos sociales de la crisis que se concreta en mantener los servicios municipales y en aumentar las ayudas sociales. Para los dos próximos años se prevé una continuidad de las políticas llevadas a cabo hasta ahora, pero con un mayor acento en las políticas de rehabilitación, la introducción de la tecnología en la gestión de la ciudad u el fomento del turismo en el centro histórico.

En relación si podemos considerar el desarrollo de las actuales y futuras políticas como neoliberales o no, depende obviamente de lo que entendamos como políticas neoliberales. Aquí las entendemos como una combinación de políticas que tienden al adelgazamiento del gobierno local para dar más peso a iniciativas comunitarias pero sobretodo a las iniciativas privadas mercantiles (reforzando las privatizaciones y

externalizaciones de servicios públicos), el desarrollo de grandes proyectos y eventos así como políticas que enfatizan el crecimiento económico por encima de la redistribución de la riqueza.

El caso de Zaragoza, como ya hemos apuntado en varias ocasiones, se diferencia de otras grandes ciudades por tener un gobierno en manos del PSOE con un acuerdo de gobernabilidad con los partidos de izquierda minoritarios. En este escenario se observa un lugar prioritario de las políticas sociales y el mantenimiento del empleo así como una renuncia a los grandes eventos. Además se identifican la introducción de algunas iniciativas innovadoras en relación a la gestión social y comunitaria de espacios urbanos y equipamientos municipales y propuestas en reforzar la sostenibilidad ambiental de la ciudad.

Sin embargo, todo ello convive con fuertes presiones para la reducción del gasto municipal y de los servicios municipales, como consecuencia de la Ley de sostenibilidad financiera, las políticas de austeridad impulsadas por el gobierno central y la reciente aprobación de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El crecimiento urbano expansivo se ha frenado como consecuencia de la crisis, aunque continúan vigentes los planeamientos de crecimientos aprobados anteriormente. Ahora la transformación de la ciudad parece redirigirse hacia la ciudad consolidada, con la priorización de la rehabilitación frente a la construcción de nuevas viviendas. Por el momento la ausencia de fondos específicos para la rehabilitación deja entrever la importancia de la colaboración privada en este tipo de políticas y por lo tanto, también de sus prioridades. Por otro lado, la promoción de la ciudad inteligente como una de las prioridades políticas, indica también un probable mayor peso de grandes empresas del sector tecnológico en la gestión de la ciudad.

## 5. Bibliografía

Arellano, Pérez (2012) La agricultura periurbana en Zaragoza: Infraestructura verde de la ciudad sostenible. Proyecto fin de carrera en la Escuela Politécnica Superior de Huesca. Disponible en <http://zaguan.unizar.es/TAZ/EPHUES/2012/7720/TAZ-PFC-2012-335.pdf> (acceso 30 de junio de 2013)

Ayuntamiento de Zaragoza (2012) Zaragoza Turismo. Informe Anual 2012. Disponible en [http://www.zaragoza.es/cont/paginas/turismo/pdf/memoria\\_2012.pdf](http://www.zaragoza.es/cont/paginas/turismo/pdf/memoria_2012.pdf) (Acceso 1 de julio de 2013)

Ayuntamiento de Zaragoza (??) Zaragoza, hacia la sostenibilidad del siglo XXI. Disponible en <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/memoria/segundo.pdf> (acceso 30 de junio de 2013)

Ayuntamiento de Zaragoza (2005) Reglamento de órganos territoriales y participación ciudadana, publicado en BOPZ nº 288 de 17.12.2005. Disponible en <http://aragonparticipa.aragon.es/descargas/reglamento/Reglamento-Zaragoza.pdf> (acceso 28 de junio de 2013)

Belloch, Juan Alberto (2012) Discurso de Investidura como Alcalde de Juan Alberto Belloch. Ayuntamiento de Zaragoza. Disponible en <http://www.zaragoza.es/ciudad/organizacion/alcalde/discurso2011.htm> (acceso 3 de julio de 2013)

Caritas (2012) De la Coyuntura a la Estructura. *Los efectos permanentes de la crisis*. VII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Fundación Foessa: Madrid

Sanchez, M<sup>a</sup> Yolanda (1996) "Interpretación del hecho metropolitano en Zaragoza". GEOGRAPHICALIA, núm. 33, 1-15

Marco, Ricardo y Buil, Carlos (ed) (2010) Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y urbanismo. Colegio de Arquitectos de Aragón: Zaragoza

## 6. Anexo: Entrevistas

	<b>Código</b>	<b>Cargo</b>	<b>Realizada</b>
Cargos electos	ZA_P1	Concejal PSOE	21/05/2013
	ZA_P2	Concejal PSOE	04/06/2013
	ZA_P3	Concejal PSOE	28/05/2013
	ZA_P4	Concejal CHA	20/05/2013
	ZA_P5	Concejal IU	20/05/2013
	ZA_P6	Concejal PP	20/05/2013
Altos técnicos municipales		Director equipamiento social municipal	27/05/2013
	ZA_T7	Área rehabilitación urbana	27/05/2013
	ZA_T8	Ebrópolis (agencia de planificación estratégica)	28/05/2013
	ZA_T9	Zaragoza Ciudad del conocimiento	20/12/2013
	ZA_T10	Planificación urbana	22/05/2013
	ZA_T11	Medio Ambiente	20/05/2013
Sector asociativo, Movimientos sociales	ZA_MS12	Activista Stop deshaucios	27/05/2013
	ZA_MS13	Activista en diferentes	21/05/2013
	ZA_MS14	Activistas en Federación de Barrios y Azofra	28/05/2013
	ZA_MS15	Activista ANSAR	20/05/2013
	ZA_MS16	CCOO Aragón	04/06/2013
	ZA_MS17	Caritas Zaragoza	27/05/2013
Sector financiero-	ZA_SE18	Directivo Inmobiliaria	
	ZA_SE19		

	<b>Código</b>	<b>Cargo</b>	<b>Realizada</b>
empresarial	ZA_SE20	Directivo Ibercaja Banc Confederación de	04/06/2013
	ZA_SE21	Empresarios de Zaragoza	27/05/2013
	ZA_SE22	Directivo Caja Inmaculada	27/05/2013
Expertos, periodistas	ZA_E23	Profesor Universidad de Zaragoza	28/05/2013
	ZA_E24	Periodista	21/05/2013