

WORKING PAPER SERIES

CONTESTED_CITIES

**ZARAGOZA: RETRATO DE UNA CIUDAD EN TRANSICIÓN.
Panorama socio-político previo a las elecciones municipales de mayo de 2015.**

Fernando Díaz Orueta
M^a Luisa Lourés Seoane
Ion Martínez Lorea

WPCC-180005

Enero 2018

Fernando Díaz Orueta
Universidad de La Rioja
fernando.diaz@unirioja.es

M^a Luisa Lourés Seoane
Universidad de Zaragoza
mlloures@unizar.es

Ion Martínez Lorea
Universidad Pública de Navarra
ion.martinez@unavarra.es

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del grupo de los denominados ayuntamientos del cambio se encuentra la ciudad de Zaragoza cuya configuración socio-política y económica presenta características que le otorgan un carácter singular. El artículo dibuja el sustrato político, social y económico previo a las elecciones municipales de mayo de 2015, un cuadro de elementos que resulta determinante para interpretar el cambio producido en el mapa de la representación política municipal y con ello la posibilidad cierta de redefinición del propio modelo de ciudad.

En un primer apartado, tras señalar cuál fue la evolución del sistema de partidos en Zaragoza y Aragón desde los años noventa, se caracteriza la agenda urbana para la ciudad y, en especial, el papel desempeñado por EBROPOLIS como factor determinante del diseño de un modelo de gobernanza urbana empresarialista. El apartado se cierra destacando la notable reactivación de los movimientos sociales que se produjo a partir de 2011 derivada, en gran medida, del impacto de los programas de ajuste estructural aplicados como modo de gestión de la crisis y del creciente desencanto social con las estructuras democráticas enraizadas en la Constitución de 1978.

A continuación, en un segundo epígrafe, se aborda la relación entre las políticas urbanas y la democracia local, considerando cuatro aspectos esenciales. El primero de ellos se refiere al problema de la vivienda y a los límites de la muy débil política de vivienda social para enfrentar las consecuencias sociales del estallido de la burbuja inmobiliaria. Seguidamente, se profundiza en el análisis de la privatización de los servicios municipales básicos y, de manera particular, de la gestión del agua, un paradigma de lucha contra la mercantilización de la ciudad. En tercer lugar, se realiza una revisión de la situación de los espacios públicos y sus usos sociales, destacando la aprobación de la Ordenanza Cívica, una norma que buscó disciplinar y controlar el espacio público. Junto a ello, y como contracara de un mismo fenómeno, en el periodo estudiado se dieron también experiencias de apropiación participativa del espacio. Como cuarto y último aspecto, se destaca la consolidación de un modelo participativo eminentemente reglamentista y su paulatino vaciamiento como expresión de la crisis de legitimación democrática y de representación que alcanzó su mayor intensidad desde 2011.

Finalmente, en un tercer apartado se perfilan las líneas principales en la construcción de la candidatura ciudadana Zaragoza en Común (ZeC) a las elecciones municipales de 2015. Además

de situar los hitos más significativos de su constitución, se señalan aquellos puntos del programa electoral que conforman en sí mismo un diagnóstico de la ciudad así como, simultáneamente, una agenda para el cambio urbano. Por último, se trazan los perfiles y características del nuevo gobierno municipal. La debilidad de ZeC en el pleno municipal, la fuerte fragmentación del mapa político local y autonómico, la hostilidad mostrada por importantes grupos de poder como la CEOE y algunos medios de comunicación, así como la persistencia de las restricciones económicas, han dificultado los primeros pasos de su acción de gobierno.

2. CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA EN ZARAGOZA: LA CIUDAD ANTE LAS ELECCIONES LOCALES DE MAYO DE 2015

La ciudad de Zaragoza, localizada en el corazón del valle del Ebro, contaba a principios de 2016 con una población de 661.108 habitantes, lo que suponía un 50,5% del conjunto de los 1.308.563 habitantes de Aragón, territorio del que ostenta la capitalidad¹. Desde el inicio del siglo XXI la ciudad mantuvo una pauta de crecimiento demográfico constante hasta 2013, año en el que alcanzó su máxima población con 682.004 habitantes. Desde ese momento se observa una pérdida de población que en 2016 ascendía prácticamente a 21.000 personas.

En todo caso, la reducida superficie que representa Zaragoza en el conjunto de Aragón continúa concentrando no sólo una parte muy importante de su población sino también de su actividad económica. Es más, si a la ciudad se le suman los municipios que conforman su área metropolitana, dicha concentración se convierte todavía en más acusada. Este intenso desequilibrio territorial constituye desde hace décadas un motivo de fuerte preocupación y controversia en Aragón. A principios de los años ochenta se esperaba que el desarrollo de la autonomía revirtiera paulatinamente dicho desequilibrio. Sin embargo, a pesar de que en estas ya más de tres décadas se han producido algunas transformaciones significativas, el problema no ha desaparecido, manteniéndose como uno de los principales desafíos que continúa afrontando Aragón en 2017. Cualquier análisis de Zaragoza no puede perder de vista este punto de partida, puesto que constituye un rasgo distintivo esencial respecto a otras ciudades españolas de un tamaño similar².

2.1. Una representación política fragmentada

Cuando el foco se dirige hacia el análisis de la situación política en el tiempo anterior a la celebración de las elecciones municipales de mayo de 2015, inmediatamente emerge un rasgo muy característico tanto de Aragón como, particularmente, de su capital, Zaragoza. Este no es otro que la fuerte fragmentación de la representación política partidaria. Ciertamente es que dicha fragmentación no

¹ INE. Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2016.

² De hecho la relación entre Zaragoza y Aragón no ha dejado de inspirar la publicación de numerosos informes, documentos y ensayos. Por ejemplo, Gaviria y Grillo en 1974 publicaron el libro *Zaragoza contra Aragón*, que tuvo un fuerte impacto socio-político y alimentó un intenso debate referido al papel negativo que habría jugado la capital respecto al resto del territorio aragonés. Treinta años más tarde, Gaviria y Baringo (2004) escribían un nuevo libro de nombre *Zaragoza es Aragón*, en el que se realizaba una valoración diferente y muy positiva del tiempo transcurrido. Según Gaviria y Baringo, en contraste con lo planteado por otros autores, en ese tiempo se habría producido una clara mejoría de la situación superándose algunos de los problemas más graves detectados décadas atrás. Sin embargo, esta visión podría calificarse como un tanto voluntarista, sobre todo tras los nueve años transcurridos desde el estallido de la crisis. En este periodo los efectos de las políticas de ajuste han resultado demoledores, especialmente para las comarcas aragonesas más castigadas por la despoblación. Por otro lado, el sistema de financiación autonómica ha continuado penalizando a autonomías como Aragón, muy extensas en superficie, con una población escasa, envejecida y distribuida de forma desequilibrada en el territorio.

constituía estrictamente una novedad en la historia contemporánea de la ciudad, aunque quizás si su intensidad.

Así, desde 1979 tan solo se ha conocido en una ocasión la mayoría absoluta de un único partido en el pleno municipal de Zaragoza³. Fue en las elecciones municipales de 1983, fecha en la que el PSOE obtuvo 18 concejales sobre 31. En otras cuatro ocasiones el partido vencedor rozó la mayoría absoluta con 15 concejales. Así ocurrió en 1991 (PSOE), 1995 (PP), 1999 (PP) y 2011 (PP). En todos estos casos, salvo en 2011, el partido vencedor formó gobierno. En 2011, a pesar de los malos resultados electorales del PSOE (10 concejales), Juan Alberto Belloch accedió a la alcaldía con el respaldo de IU y Chunta Aragonesista⁴ (en adelante Cha), que obtuvieron tres concejales cada uno.

Salvo en el periodo 1995-2003, de gobierno del PP gracias al apoyo del PAR⁵, entre 1979 y 2015 la ciudad siempre fue gobernada por el PSOE. En una ocasión en solitario (1983-1987) y el resto por los acuerdos de investidura o pactos de gobierno alcanzados con fuerzas de políticas de diverso signo, en unas ocasiones progresista y en otras conservador: PSOE-PCE-PTA (1979-1983), PSOE-CDS (1987-1991), PSOE-IU (1991-1995), PSOE-Cha (2003-2007), PSOE-PAR (2007-2011) y PSOE-Cha-IU (2011-2015).

También en la Diputación General de Aragón (DGA) se han sucedido gobiernos de distinto color político que solo ocasionalmente ha coincidido con las mayorías políticas existentes en Zaragoza. En el conjunto de Aragón el PP y sus aliados han ejercido responsabilidades de gobierno con más frecuencia que en la capital. El Cuadro 1 da cuenta de los partidos implicados de una u otra forma (con pactos de gobierno o simplemente con apoyos en la sesión de investidura) en el gobierno de Zaragoza y en la DGA en cada periodo, así como las coincidencias entre ambas instituciones.

Tabla 1: Partidos políticos implicados en el gobierno de la ciudad de Zaragoza y en la Diputación General de Aragón (1979-2017)

Periodo	Partidos políticos (Zaragoza)	Partidos políticos (Aragón)	Coincidencia Zaragoza-Aragón
1979-1983	PSOE-PCE-PTA	(*)	-
1983-1987	PSOE	PSOE	Sí
1987-1991	PSOE-CDS	PP-PAR	No
1991-1995	PSOE-IU	PAR-PP (1991-1993) PSOE (1993-1995)	No (1991-1993) Sí (1993-1995)
1995-1999	PP-PAR	PP-PAR	Sí
1999-2003	PP-PAR	PSOE-PAR	Sí (parcial)
2003-2007	PSOE-Cha	PSOE-PAR	Sí (parcial)
2007-2011	PSOE-PAR	PSOE-PAR	Sí
2011-2015	PSOE-IU-Cha	PP-PAR	No
2015-	ZeC-PSOE-Cha	PSOE-Podemos-Cha-IU	Sí (parcial)

(*) Las primeras elecciones autonómicas se celebraron en Aragón en 1983

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de las elecciones autonómicas en Zaragoza y Aragón (1983-2011)

³ Un cuadro detallado de la evolución histórica de los resultados de las elecciones municipales en Zaragoza se encuentra en: <http://www.historiaelectoral.com/mzaragoza.html>

⁴ Fuerza política nacionalista y de izquierdas fundada en 1986.

⁵ Partido político de orientación conservadora creado en 1978 con el nombre de Partido Aragonés Regionalista. Desde 1990, aun manteniendo las mismas siglas, pasó a denominarse oficialmente Partido Aragonés.

Desde 1983, año en el que se realizaron las primeras elecciones autonómicas en Aragón, la ausencia de mayorías parlamentarias absolutas ha obligado a cerrar pactos de diferente alcance entre distintas fuerzas políticas. En varias elecciones los resultados obtenidos por cada partido variaron notablemente en la comunidad autónoma respecto a los de la ciudad de Zaragoza. Ello influyó directamente en la composición y características de los pactos en ambas instituciones. El Cuadro 1 refleja dicha situación con periodos en los que existe una fuerte coincidencia política entre autonomía y ciudad, otros en los que la coincidencia es parcial y, por último, varios periodos con gobiernos de signo político opuesto. A lo largo de los años esto ha dado lugar a un juego de contrapesos, con episodios de acuerdo y de conflicto. Por otro lado, la coincidencia entre el color político de los gobiernos de la autonomía y la ciudad, no ha significado una sintonía total y, de hecho, ha habido momentos de importantes desavenencias. Como rasgo político específico de Zaragoza y Aragón respecto a otras realidades territoriales, debe destacarse el papel de bisagra jugado tanto por el regionalismo conservador del PAR como, en menor medida, por el nacionalismo de izquierdas representado por Cha.

2.2. Características de la agenda urbana empresarialista en Zaragoza. El papel de EBRÓPOLIS.

Aunque con ciertas especificidades que convierten el ejemplo de Zaragoza en un caso diferenciado, desde los años noventa del siglo XX la ciudad desarrolló una agenda urbana para nada alejada de la desplegada en esa misma etapa por otras grandes ciudades españolas. Los gobiernos locales, en su búsqueda de respuestas a las calificadas como “exigencias de la globalización”, optaron por la aplicación de políticas urbanas propias de un modelo de gobernanza empresarialista, cuyos objetivos explícitos formales eran el crecimiento económico y la competitividad (Harvey, 1989). En Zaragoza, tanto entre 1995 y 2003 con los gobiernos dirigidos por Luisa Fernanda Rudi (PP), como posteriormente entre 2003 y 2015 con los distintos equipos de gobierno encabezados por Juan Alberto Belloch (PSOE), es posible percibir rasgos inequívocos de esta forma de hacer ciudad. Cuestión aparte es que las características propias de su economía, estructura de clases, sistema de partidos, identidad cultural y su cultura política local, definen un modelo en muchos aspectos propio⁶. Un modelo que trató de conciliar con escaso éxito las exigencias derivadas del sometimiento a la globalización neoliberal con la pervivencia, aunque cada vez de forma más precaria, de políticas de naturaleza redistributiva. En definitiva, un modelo que podría asemejarse a lo que ya en otra ocasión denominamos “modelo emprendedor con rostro humano” (Alcalá-Santaella *et al.*, 2012: 332).

La celebración de la Exposición Internacional de 2008 alimentó discursivamente buena parte de la justificación de las políticas impulsadas en este periodo. Prácticamente cualquier nueva operación urbanística o decisión económica encontraba su razón de ser en los supuestos beneficios que reportaría la Expo. A pesar de que tanto en el campo socio-político como en el académico diversas personas y organizaciones sociales advirtieron prematuramente de los posibles problemas y desequilibrios que podría generar este evento, sin embargo el proyecto contó con un consenso mayoritario⁷. Como ha sucedido en tantas ciudades del mundo, con tantos otros mega-eventos o megaproyectos urbanos, las promesas de modernidad, prosperidad económica, creación de empleo, recualificación urbana, etc., fueron utilizados como argumento incontestable para convertirlos en indiscutibles, retirándolos de la arena del debate público y, por tanto, despoltizándolos (Díaz Orueta, 2015).

⁶ Para una valoración global de la evolución de Zaragoza en esta etapa: A_Zofra, 2013.

⁷ Los argumentos favorables a la realización de la Expo y a su legado posterior han sido desarrollados en numerosos textos. Entre ellos destaca: Pellicer y Grimal, 2013.

Zaragoza y los municipios adyacentes, que de facto constituyen un área metropolitana no reconocida oficialmente⁸, albergan el grueso de la actividad económica aragonesa. En ese espacio converge la mayor parte del sector industrial aragonés caracterizado por una cierta diversificación, pero en el que todavía mantiene un peso determinante la empresa automovilística Opel localizada en el municipio de Figueruelas. Por otro lado, la posición estratégica de Zaragoza en el noreste peninsular y en el centro del valle del Ebro⁹ ha favorecido históricamente un fuerte desarrollo de las actividades ligadas al transporte. En ese contexto debe explicarse el nacimiento de la Plataforma Logística PLAZA, cuya primera fase fue inaugurada en 2006.

El sector terciario ocupa un papel estratégico en la economía urbana puesto que a la actividad derivada de la condición de Zaragoza como capital de Aragón y de la provincia de Zaragoza, suma el impacto de la presencia de la Universidad de Zaragoza y otros centros universitarios, de su condición de centro comercial cuya influencia alcanza incluso algunas comunidades autónomas vecinas o de la implantación de un significativo sector financiero, hoy muy devaluado como consecuencia del proceso de reestructuración bancaria¹⁰. Igualmente, no debe olvidarse el protagonismo alcanzado por el sector de la construcción en los años del boom. El sector aumentó su peso hasta la hipertrofia, no solo como consecuencia de la producción de miles de viviendas sino también por la inversión en nuevas infraestructuras (AVE, autopistas, instalaciones para la Expo, PLAZA, etc.).

En cuanto al turismo, a pesar del crecimiento experimentado en los últimos años y en contraste con otras ciudades españolas, en Zaragoza mantiene un papel secundario. En cualquier caso, debe destacarse el peso adquirido por el llamado “turismo de eventos”, en el que se sitúa por detrás de Madrid y Barcelona, junto a un grupo de ciudades del que también forman parte Valencia, Sevilla y Bilbao (Consejo Económico y Social de Aragón, 2016: 277-279). El impulso de esta actividad cuenta con un largo recorrido en la ciudad, tal y como demuestra la creación en 1994 de Zaragoza Congressos en la que participaron el Ayuntamiento de Zaragoza y la Cámara de Comercio.

También fue en 1994 cuando las administraciones públicas, encabezadas por el Ayuntamiento de Zaragoza junto a los principales grupos económicos y financieros, además de otros actores sociales y políticos (sindicatos, partidos, asociaciones vecinales, universidades, etc.) participaron en el nacimiento de la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su área de influencia (EBRÓPOLIS)¹¹. En sus ya más de 20 años de historia EBRÓPOLIS ha promovido tres planes estratégicos (1998, 2006 y 2011). Su papel como agente generador de las estrategias y programas que han guiado el modelo económico y territorial de Zaragoza hasta el estallido de la crisis fue muy relevante. Así, el respaldo dado a la organización de la Exposición Internacional como un elemento estratégico para el crecimiento futuro de la ciudad y su reestructuración a partir de nuevas claves, resultó determinante.

De forma parecida a lo ocurrido en otras ciudades españolas, el boom constructivo vivido en Zaragoza se gestó sobre la alianza del poder político local con los sectores inmobiliario y financiero (Montiel y Naredo, 2011). EBRÓPOLIS fue un ámbito en el que dicha alianza se manifestó con

⁸ Sobre las dificultades para la cooperación institucional en el Área Metropolitana de Zaragoza: Bielza de Ory y Gorriá, 2010.

⁹ Posición que fue aprovechada para convertir a la ciudad en parada de los trenes de alta velocidad del corredor Madrid-Barcelona. El AVE une Madrid con Zaragoza desde 2003 y con Barcelona desde 2008. Este hecho fue saludado por algunos autores como una gran oportunidad para Zaragoza (Alonso y Bellet, 2009). Sin embargo, desde otras perspectivas, el AVE ha contribuido a desvertebrar todavía más el territorio, reforzando el rol jugado por los grandes núcleos urbanos, provocando impactos medioambientales muy negativos y acentuando la crisis del ferrocarril convencional. Líneas como la Zaragoza-Canfranc o la Zaragoza-Teruel-Sagunto sufren un abandono casi terminal.

¹⁰ La presencia del Ejército en Zaragoza también resulta muy reseñable. Entre las instalaciones militares existentes en la ciudad destaca la Academia General Militar. Además, amplias extensiones de suelo se ven afectadas, de una u otra forma, por actividades vinculadas al Ejército.

¹¹ <http://www.ebropolis.es/web/index.asp>

toda claridad. Durante esta etapa las decisiones estratégicas en torno al desarrollo de la ciudad se ajustaron a las propuestas y expectativas de estos grupos, dejando en un segundo plano las crecientes necesidades sociales. Uno de los peores legados de este periodo fue la proliferación de nuevos desarrollos inmobiliarios inacabados salpicados por la periferia¹². En la ciudad de Zaragoza el ejemplo más impactante es hoy ARCOSUR; en su área metropolitana el municipio de La Muela, afectado además por un episodio de corrupción urbanística que implicó directamente a los principales responsables políticos del Ayuntamiento.

El diagnóstico realizado desde el equipo municipal sobre las consecuencias de lo sucedido en Zaragoza fue diferente y por ello todavía durante un tiempo continuaron promoviéndose los grandes eventos. El ejemplo más claro fue el proyecto denominado Expo Paisajes 2014, anunciado en 2009 por el gobierno local presidido por Juan Alberto Belloch. La continuación de la crisis y, tras las elecciones municipales de 2011, la necesidad imperiosa de llegar a acuerdos con IU y Cha¹³, hicieron olvidar la celebración. Otro proyecto reseñable fue la presentación de Zaragoza como candidata a la Capitalidad Europea de la Cultura 2016, finalmente otorgada a Donostia¹⁴.

Si bien es cierto que no fue su único origen, la celebración de la Exposición de 2008 contribuyó decisivamente al crecimiento de una deuda municipal que en Zaragoza llegó a alcanzar notables dimensiones¹⁵. Otras actuaciones favorecedoras del aumento de la deuda fueron, entre otras, la participación en Zaragoza Alta Velocidad y en PLAZA o la gestión de la puesta en marcha de la línea 1 del tranvía. Asimismo, existen sospechas sobre el monto inadecuado de determinados pagos realizados desde el Ayuntamiento a algunas de las empresas encargadas de la gestión de servicios privatizados¹⁶. Lo cierto es que al finalizar el año 2015 la deuda viva de la ciudad era de 1.069 millones de euros. De hecho, de acuerdo al último informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef), Zaragoza es la única entre las grandes ciudades españolas que en 2015 superaba el 110% en su ratio de endeudamiento. Estas cifras han supuesto para la ciudad la imposición de severas limitaciones en la captación de nuevas financiaciones o para realizar inversiones. Por ello, afrontar el problema de la financiación y del endeudamiento ha sido uno de los primeros objetivos del nuevo equipo de gobierno¹⁷.

2.3. La reactivación de los movimientos sociales.

En cuanto al tejido social de la ciudad, en el periodo 2011-2015 se produjo una fase de fuerte activación. Zaragoza contaba ya previamente con una densa red de asociaciones y movimientos implicados en el debate sobre las cuestiones urbanas. Pero el estallido del 15M supuso un auténtico

¹² Mientras los nuevos desarrollos no han dejado de ganar población, la ciudad consolidada se estanca o pierde habitantes (Observatorio Municipal de Estadística del Ayuntamiento de Zaragoza).

¹³ En su programa para las elecciones municipales de 2011 IU incluyó la necesidad de someter a referéndum la realización de cualquier nuevo mega-evento en la ciudad. Su postura era contraria a Expo Paisajes. La posición de Cha no era tan contundente, aunque sí mostraba notables reticencias.

¹⁴ Juan Alberto Belloch fue también un firme defensor de la candidatura de Jaca, junto a Zaragoza y Huesca, a los Juegos Olímpicos de Invierno de 2018. En 2009, de común acuerdo con el resto de sectores implicados en la candidatura, decidió cancelarla a la vez que promovía la creación de un consorcio encargado de diseñar una nueva para 2022. Tiempo después esta opción era desechada.

¹⁵ En febrero de 2017 la Cámara de Cuentas de Aragón remitía a las Cortes el Informe de Fiscalización Expo Zaragoza Empresarial S.A. 2015. En ese año el endeudamiento con el Gobierno de Aragón, principal acreedor tras el rescate realizado en 2014, ascendía a 113,9 millones de euros. La dificultad para encontrar alguna utilidad a una gran parte de los edificios construidos en el recinto de la Expo continúa, todavía hoy, arrastrándose como un grave problema.

¹⁶ Por ejemplo, en diciembre de 2016 se conocía que en la liquidación correspondiente al año 2014 se habían abonado 190.000 euros de más a FCC por la contrata de parques y jardines.

¹⁷ Zaragoza se ha sumado a la Red Municipalista contra la Deuda Ilegítima y los Recortes constituida en noviembre de 2016 tras el encuentro celebrado en Oviedo. Dicho encuentro inspiró el llamado “Manifiesto de Oviedo” (<http://manifiestodeoviedo.org/>).

revulsivo que aumentó, diversificó y enriqueció el paisaje de la organización y la movilización social. A actores con una larga presencia en la ciudad como las asociaciones vecinales implantadas con fuerza en algunos barrios, el movimiento ecologista (Pedalea, Ecologistas en Acción, etc.) o el movimiento okupa, se sumaron plataformas como Stop Desahucios o las distintas mareas ciudadanas. En los barrios surgieron numerosas asambleas ligadas al 15M y se produjeron convergencias entre grupos y movimientos diferentes que comenzaron a trabajar conjuntamente en un amplio abanico de objetivos. Uno de los rasgos más característicos de esta etapa fue la incorporación de nuevas personas al tejido social organizado de la ciudad.

Así y todo, en comparación con otras grandes ciudades, la experiencia de Zaragoza resulta singular. De hecho, no debe desconocerse que en la etapa anterior al estallido del 15M una parte importante del movimiento vecinal de la ciudad desenvolvía su actividad con una notable conformidad dentro de los parámetros del marco formal participativo entonces existente. Esto no significa que en aquellos años no se produjeran episodios de desacuerdo y conflicto con el poder local. Por ejemplo, en 2009, tras el anuncio del proyecto Expo Paisajes, se constituyó la, todavía hoy viva, Plataforma Ciudad Compacta que nació con el objetivo de promover la defensa de un modelo de desarrollo sostenible para Zaragoza¹⁸. Sin embargo, la conflictividad no alcanzó la intensidad de otras ciudades españolas, ni se produjo la violencia institucional sistemática padecida por los movimientos sociales en algunas de ellas¹⁹.

Pero esta situación cambió y entre 2011 y 2015 la falta de respuesta o la respuesta represiva dada desde las instituciones a las frecuentes movilizaciones sociales, desembocó en un nuevo periodo en el que se fue visualizando cada vez con más claridad la distancia entre las instituciones y la calle. Es el caso por ejemplo de las movilizaciones para la paralización de los desahucios. También resultaron muy frecuentes las movilizaciones exigiendo mejoras en los equipamientos públicos, afectados por años de recortes, o la reivindicación de equipamientos pendientes en los barrios de nueva creación. Encuadradas todas bajo el paraguas de una exigencia global de más democracia y participación, las demandas ciudadanas alcanzaron, con mayor o menor intensidad, dimensiones tan diferentes como la vivienda, la educación, la sanidad, los servicios sociales o la movilidad sostenible.

3. POLÍTICAS URBANAS Y DEMOCRACIA LOCAL EN ZARAGOZA

3.1. La vivienda: el pinchazo de la burbuja y las limitaciones de la política de vivienda social.

En materia de vivienda, la crisis presenta en Zaragoza rasgos específicos ligados entre otros factores a la celebración de la Exposición Internacional de 2008. Desde la segunda mitad de los años noventa la ciudad había experimentado un crecimiento intenso de la urbanización que se tradujo en una extensión acelerada de la mancha urbana. Dicha expansión no se distribuyó territorialmente de forma homogénea sino que se concentró en determinados polos, lo que favoreció una notable desvertebración territorial (De Miguel, 2014). Las expectativas generadas por la celebración de la Expo ayudaron a alimentar una burbuja inmobiliaria que, de una u otra forma, se dejó sentir en el conjunto de la ciudad y que terminaría por estallar, algo más tarde que en otras ciudades pero de una forma particularmente traumática. El gobierno local de Zaragoza, en línea con lo sucedido en otras ciudades españolas, había apostado por desarrollar un modelo urbano basado en el crecimiento, la atracción de inversiones y la búsqueda de la competitividad, otorgando a la colaboración con el sector privado un papel estratégico (A_Zofra, 2013). Tanto en términos sociales como medioambientales, el precio pagado resultó especialmente elevado.

¹⁸ <http://ciudadcompacta2014.blogspot.com.es/>.

¹⁹ Como por ejemplo en Valencia con conflictos como el vivido en el barrio del Cabanyal: Santamarina, 2014.

3.1.1. La evolución del parque de vivienda en Zaragoza.

A partir de la información suministrada por el Ministerio de Fomento sobre estimación del parque de viviendas, es posible realizar una primera valoración del aumento del stock de viviendas que tuvo lugar en Zaragoza en este periodo. Lamentablemente el Ministerio únicamente facilita esos datos por provincias, lo que obliga a ser cautos respecto a las conclusiones obtenidas, a pesar de que en la provincia de Zaragoza el peso de la capital es determinante.

La Tabla 1 recoge los datos para cuatro fechas que incluyen tanto el periodo del boom como la crisis, hasta llegar a 2015. Entre 2001 y 2015 el número de viviendas habría aumentado en 86.770, es decir, un 20,05%. Entre las mismas fechas el crecimiento de la población en la provincia de Zaragoza fue de un 11,47%, pasando de 857.565 habitantes a 956.006. Por tanto, el incremento del número de viviendas fue mucho más intenso que el de habitantes. Ciertamente hay que tener en cuenta diversas variables que llevarían a relativizar dicho desfase como, por ejemplo, el descenso experimentado por el tamaño familiar medio que podría explicar una parte del aumento de demanda de nuevas viviendas. Pero incluso así el dato continúa resultando muy ilustrativo de la magnitud alcanzada por la burbuja inmobiliaria.

Tabla 2. Estimación del parque de viviendas en la provincia de Zaragoza (2001-2015)

Año	Viviendas totales
2001	432.612
2006	473.667
2011	510.754
2015	519.382

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia

Centrándose en la ciudad de Zaragoza, de acuerdo a los datos del Censo de Viviendas de 2011, el número total de viviendas ascendía en esa fecha a 327.112. De ellas 277.411 serían principales convencionales, 14.208 secundarias y 35.136 vacías. En todo caso, los datos del Censo de Vivienda de 2011 deben manejarse con suma prudencia puesto que sus resultados no resultan compatibles con los del Censo de Viviendas de 2001 y con los indicadores de viviendas observados en el periodo 2001-2011 (Rodríguez López, 2013).

Por ejemplo, a partir de la información anterior, se podría inferir que en 2011 el 10,74% de las viviendas de Zaragoza se encontrarían vacías. Sin embargo, la cifra real es con toda probabilidad bastante más alta puesto que la definición de vivienda vacía utilizada en el Censo de 2011 llevó a considerar como principales muchas viviendas que no lo eran²⁰.

El estudio realizado por Tinsa (2016: 32-38), aporta una información relevante que ayuda a complementar la anterior: el 13,6% de todas las viviendas nuevas edificadas en la ciudad de Zaragoza entre 2008 y 2016 permanecían vacías en 2016. La cifra sería mayor si se tomase como referencia el conjunto del área metropolitana. Un dato significativo aportado también por Tinsa en el mismo estudio es que, si bien en la actualidad se observa en Zaragoza una cierta reactivación en la construcción de vivienda, la disponibilidad de suelo vacante para construir es todavía muy elevada.

²⁰ La metodología utilizada en el Censo de Población y Vivienda de 2011 ha generado una gran controversia. Sobre sus limitaciones e imprecisiones se recomienda la consulta de los materiales del Seminario organizado en 2014 por el Departamento de Análisis Social de la Universidad Carlos III de Madrid: "Impacto de la metodología del nuevo Censo de Población y Vivienda 2011 en las investigaciones socio-urbanísticas", disponibles en: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/impacto-de-la-metodologia-del-nuevo-censo-de-poblacion-y-vivienda-2011-en-las-investigaciones-socio-urbanisticas/>

El seguimiento del número total de transacciones inmobiliarias en la ciudad confirma las tendencias apuntadas (Tabla 3). Desde 2005, fecha en la que con 12.147 transacciones, se produjo el momento de mayor intensidad, las cifras, aunque con altibajos, muestran una tendencia claramente descendente. En los años más recientes parece confirmarse una cierta recuperación aunque lejos las cifras alcanzadas en los años del boom, desproporcionadas para una ciudad del tamaño de Zaragoza.

Tabla 3. Número total de transacciones inmobiliarias de viviendas en la ciudad de Zaragoza (2004-2015).

Año	Número total transacciones	Transacciones vivienda libre	Transacciones vivienda protegida
2004	11.618	10.724	894
2005	12.147	11.414	733
2006	9.281	9.021	260
2007	7.778	6.775	1.003
2008	5.254	3.926	1.328
2009	6.874	4.434	2.440
2010	7.336	5.666	1.670
2011	3.707	3.287	420
2012	5.381	4.429	952
2013	3.408	3.211	197
2014	4.947	4.676	271
2015	5.617	5.452	165

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia

Resulta también destacable la diferenciación entre las transacciones de vivienda libre y las de vivienda protegida. En los últimos años del boom inmobiliario, estas últimas representaban un porcentaje muy reducido del conjunto de las transacciones. Sin embargo su peso creció en el momento del estallido de la burbuja, llegando a representar en 2009 un 35% del total. Posteriormente su número descendió ostensiblemente y de hecho en 2015, con 165 transacciones, sólo suponían el 2,93% del total.

Respecto a la dinámica de los precios de la vivienda, aunque la información sobre su evolución media presenta muchas limitaciones, entre ellas la ocultación de las variaciones entre distintas zonas de la ciudad, puede resultar parcialmente útil como una aproximación a las tendencias generales experimentadas en un periodo determinado. En Zaragoza, de acuerdo a los datos de Tecnocasa (2014), los precios finales de venta por metro cuadrado útil en viviendas de segunda mano no dejaron de aumentar hasta 2006, momento en el que alcanzaron el valor más elevado. Tecnocasa analiza los datos del segundo cuatrimestre de cada año entre 2004 y 2014. Si en 2004 el precio de venta por metro cuadrado era de 2.183 euros, en 2006 había ascendido hasta 2.995. Desde entonces, se habría producido una caída continuada hasta alcanzar un mínimo de 999 euros en 2013. Entre ese año y el siguiente apenas hay variación pues el valor en 2014 era de 1.003 euros.

3.1.2. Los desahucios como manifestación de la crisis de la vivienda.

La crisis y sus efectos se dejaron sentir con especial intensidad en los barrios populares de la ciudad. En el campo de la vivienda, su manifestación más destacable fue el aumento del número de desahucios que afectó a casi toda Zaragoza pero especialmente a distritos como Delicias en los que además residía un porcentaje importante de la población inmigrante. Atendiendo únicamente a los datos más recientes de la serie histórica suministrada por el Consejo General del Poder Judicial, entre 2013 y 2015 en la provincia de Zaragoza se habrían producido un total de 3.973 lanzamientos,

entre procedimientos de ejecución hipotecaria y aquellos derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos (Tabla 3). Como en otros territorios, en esta última etapa han resultado más numerosos los lanzamientos por impago de alquiler, manteniéndose globalmente en una cifra estable, manifestación de una sangría que continúa a pesar de los años transcurridos desde el inicio de la crisis.

Tabla 4. Lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria y derivados de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Provincia de Zaragoza (2013-2015).

Años	Impago de hipoteca	Impago de alquiler	Total
2013	540	864	1.404
2014	504	779	1.283
2015	524	762	1.286
Total	1.568	2.405	3.973

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Desde el verano de 2011, la campaña Stop Desahucios fue muy activa en Zaragoza llegando a paralizar numerosos desahucios, negociando soluciones para las personas afectadas, desarrollando la llamada Obra Social y denunciando públicamente las prácticas tanto de las entidades financieras como de las administraciones públicas. La movilización social por el derecho a la vivienda resultó particularmente intensa, constituyéndose en uno de los ejes básicos sobre los que basculó la protesta urbana. De hecho, tal y como se desarrolla en el tercer capítulo, en el programa de Zaragoza en Común (ZeC) la vivienda ocupó un lugar destacado, proponiéndose medidas que por un lado se planteaban la resolución de las emergencias y por otro el diseño de programas a largo plazo cuyo objetivo era afrontar el problema de una forma más sistemática, priorizando el alquiler social y consecuentemente aumentando el parque de vivienda pública de alquiler (Hijar, 2016). Debe destacarse que algunas de las personas que formaron parte de la lista electoral de ZeC provenían del mundo de la lucha por la vivienda.

3.1.3 Vivienda social en Zaragoza: una experiencia singular en el contexto español.

En cuanto a la política de vivienda social, Zaragoza cuenta con una experiencia dilatada, más sólida que la de otros municipios españoles aunque aun así muy modesta respecto a otras ciudades europeas. Tal y como recuerda Sanz Cintora (2008:15), en 1981 el Ayuntamiento de Zaragoza transformó el Patronato Municipal de la Vivienda, en la Sociedad Municipal de la Vivienda S.L.²¹. Posteriormente, en 1988, cuando se creó la Asociación Española de Promotores Públicos de Viviendas Sociales (AVS), la Sociedad Municipal de la Vivienda de Zaragoza se sumó a ella. En los primeros años de la década de los noventa se realizó un importante esfuerzo inversor que impulsaría la creación de un parque de vivienda pública en alquiler que en 2008 ascendía a unas 1.600 unidades gestionadas por Zaragoza Vivienda y distribuidas aproximadamente en una tercera parte en el barrio del Actur, otro tercio en el casco histórico y el resto en distintos barrios de la ciudad (Sanz Cintora, 2008:15). De acuerdo a los datos más recientes facilitados por ZeC (2016), en mayo de 2015 el parque de viviendas municipales de alquiler social ascendía a 1.535.

²¹ En 1997 pasaría a denominarse Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana y Promoción de la Edificación de Zaragoza (SMRUZ) y, más tarde, Zaragoza Vivienda. El objeto de Zaragoza Vivienda es: “lograr una mayor eficacia en la acción municipal relacionada con la rehabilitación urbana, la vivienda y otras edificaciones y la urbanización del suelo” (<http://zaragozavivienda.es/>).

Dentro de la política de vivienda municipal debe destacarse también el impulso a las actuaciones centradas en la rehabilitación urbana, desarrollado inicialmente en el centro histórico²² pero que posteriormente se extendió a los barrios populares construidos entre 1945 y 1965. El primer paso se dio en 1988 con la aprobación de la Ordenanza para el Fomento de la Rehabilitación del Casco Histórico. A partir de ese momento se desplegaron una serie de programas y convenios con otras administraciones que fueron consolidando esta línea de intervención socio-urbanística mientras en paralelo se mejoraba la ordenanza y se extendía el área de aplicación a toda la ciudad²³. Entre los acuerdos impulsados destaca particularmente el firmado en 2006 entre el Ayuntamiento de Zaragoza, el Ministerio de la Vivienda y el Gobierno de Aragón para la creación de dos Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), una en el casco histórico y otra en los conjuntos urbanos formados por edificaciones de posguerra en los barrios populares de Las Fuentes, Delicias, San José y Picarral, además de la zona del Rabal en la margen izquierda. En las ARI se intervino no solo en materia de vivienda, sino también en equipamientos e infraestructuras.

Por tanto, Zaragoza Vivienda abarca no sólo el área de gestión social, encargada de la adjudicación de viviendas en alquiler, el acompañamiento social de los inquilinos y los convenios con entidades sociales (Rey Ardid, OZANAM, Fundación Picarral, FIDES, Asociación Piso, AREI, etc.). También el de rehabilitación urbana y proyectos de innovación, que tramita los expedientes de subvención particular y comunitaria y las intervenciones de rehabilitación de barrios. Pero, además, una tercera área, la económica-financiera, se responsabiliza de la gestión y adjudicación de venta de viviendas, además de asumir la financiación de la sociedad.

Deben señalarse otras experiencias de colaboración entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la DGA. Por ejemplo, el programa Zaragoza Alquila, impulsado a partir de 2005 que contemplaba la gestión municipal de vivienda en alquiler, con ayudas económicas directas para fomento de oferta de viviendas libres en alquiler y facilitación del pago de la renta a los inquilinos. Este programa conjunto formó parte del Plan de Vivienda 2002-2005 y contó con la aportación de fondos por parte del gobierno central. Un segundo acuerdo entre la ciudad y la comunidad autónoma desembocó en el impulso al Programa Toc, Toc, de ayuda en los trámites de inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón. Por último, ante las nuevas situaciones generadas por el incesante aumento de los desahucios y la necesidad de evitarlos, en junio de 2012, el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón firman un convenio de colaboración creando el Programa de Mediación en Deuda Hipotecaria. De acuerdo a los datos publicados por Zaragoza Vivienda (2015), entre 2012 y 2014, fruto de dicha mediación se habrían producido 123 refinanciaciones de hipoteca y 40 daciones en pago o similares. Además, otras 111 operaciones resultaron fallidas o renunciaron.

Pero en todo caso, a pesar de su notable valor, los recursos públicos existentes en Zaragoza en materia de vivienda fueron incapaces de dar una respuesta sustancial al tremendo impacto provocado por la crisis y el estallido de la burbuja inmobiliaria.

²² En su primera versión el Plan Integral del Casco Histórico se aprobó en 1997. Desde esa fecha distintas actuaciones se han venido sucediendo a lo largo del tiempo.

²³ Una cronología completa de Zaragoza Vivienda y sus principales hitos entre 1982 y 2007 se encuentra en: Zaragoza Vivienda, 2007: 34-71.

3.2. La ciudad mercantilizada y la lucha por la remunicipalización de los servicios básicos

3.2.1. La privatización de la gestión del agua: el debate sobre lo público y lo privado

Siendo una evidencia que el agua es un recurso básico para la vida de cualquier ciudad, pocas ciudades y regiones tienen una vinculación e identificación tan intensa con este recurso como Zaragoza y Aragón, precisamente, por el riesgo a perderlo. No en vano, la capital aragonesa ha sido desde comienzos del siglo XXI escenario de multitudinarias manifestaciones en contra del trasvase del Ebro, inscrito en el Plan Hidrológico Nacional (aprobado en 2001 con el PP en el Gobierno de España) el cual preveía la llegada canalizada del agua del Ebro desde Aragón hasta las provincias mediterráneas (desde Castellón a Almería). Además de no garantizar el futuro medioambiental, social y económico en torno al Ebro, este proyecto ponía en riesgo el consumo de agua para no pocas localidades de Aragón, las cuales ya padecían restricciones previamente. Todo ello sin hablar de un modelo de gestión y consumo del agua económicamente costosísimo, basado en infraestructuras faraónicas, que descartaba a priori la opción económicamente mucho más asequible y de calidad garantizada que suponían las desalinizadoras en el Mediterráneo (Arrojo Agudo, 2003; Arrojo Agudo *et al.*, 2008).

El agua ha sido, particularmente en Zaragoza y Aragón, un elemento recurrente de discusión y confrontación sobre los modelos de gestión de los servicios básicos y estratégicos de la población. Precisamente en el año 2002 el Ayuntamiento de Zaragoza, gobernado entonces por PP y PAR, y con el trasfondo del conflicto del trasvase del Ebro, apostó por la privatización de su servicio municipal de agua, a través del extendido modelo de las empresas mixtas, como respuesta al repetido y asentado mantra de la “ineficiencia de lo público”. Tal como ha señalado Ortega de Miguel (2004: 211):

“(…) la justificación del equipo de gobierno se basaba fundamentalmente en la incapacidad financiera de la corporación para realizar las inversiones de renovación de la red de abastecimiento (80-100 millones de euros) y la falta de capacidad técnica para la gestión eficiente del servicio, cuestiones difícilmente creíbles al tratarse de un servicio financieramente equilibrado, con una facturación anual de 30 millones de euros, un patrimonio hidráulico de 408 millones de euros, que suministraba agua de calidad a un precio relativamente bajo respecto a ciudades de similares características.”

Esta decisión, al igual que el proyecto del trasvase del Ebro, encontró una enorme contestación en la ciudadanía que se manifestó y que también se organizó en la llamada “Mesa contra la privatización del agua” compuesta por partidos políticos como PSOE, IU y Cha, sindicatos y movimientos sociales y ecologistas como CCOO, UGT o CGT, Ecologistas en Acción, Federaciones de Barrios, COAGRET o Fundación Ecología y Desarrollo. Todo ello, así como un posicionamiento favorable a estos de los medios de comunicación, provocó que el PAR acabara por dejar solo al PP en su defensa de la privatización, aprobándose a su vez desde las Cortes de Aragón el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Aragón para el acondicionamiento de la red de abastecimiento a través del Instituto Aragonés del Agua (Ortega de Miguel, 2004).

Dos elementos contrapuestos se tornan fundamentales en estos ejemplos en relación con el riesgo de mercantilización de los bienes y servicios básicos municipales: de un lado, la presentación de las empresas mixtas como soluciones ideales a determinados problemas en la gestión de los servicios y, de otro lado, la capacidad de organización y respuesta ciudadana a la hora de defender la titularidad pública como garantía de calidad, equidad, transparencia y control sobre esos servicios. Ambas situaciones se vendrán repitiendo a lo largo de las décadas iniciales del siglo XXI, si bien, el proceso privatizador ha ido ganando terreno en el contexto español, pasando en el caso del agua de una relación pública vs. privada de 60%-40% a finales del siglo XX a otra de 40%-60% en el tercer lustro del siglo XXI (Bibiano, 2014).

El agua no ha dejado de dar ejemplos sobre el choque de posiciones respecto su gestión, llegando a situaciones un tanto esperpénticas que obligan a la cautela a la hora de abordar cada caso. Así, en

2012 el PP, el cual había capitaneado el intento de privatización del agua anteriormente, denunció que el gobierno municipal de Juan Alberto Belloch (PSOE) apoyado por la CHA e IU, iba ahora a privatizar el agua de la ciudad, en concreto el servicio de depuración. Lo que para el PP era, en este caso, “malvender un patrimonio muy importante en la ciudad”, para los firmantes del acuerdo, como es el caso de IU, suponía un “avance hacia la remunicipalización del servicio de vertidos” donde los beneficios para las empresas privadas concesionarias se iban a ver reducidos. Es evidente que, en este caso, el modelo mixto por el que se opta, no difiere de otros modelos a través de los cuales se elige la privatización. Pero se debe atender a que en este caso supone la reversión de un servicio gestionado previamente al 100% por una entidad privada²⁴.

3.2.2. Otros ejemplos de mercantilización de lo público en Zaragoza

Como es evidente, el agua no es el único servicio que ha entrado en el circuito de la mercantilización de lo público en el caso de Zaragoza durante los últimos años. En el mismo cuentan con una presencia muy destacada las grandes empresas multinacionales como FCC, Ferrovial o Endesa a través de filiales o fundaciones especializadas en la gestión de servicios. Aunque no están exentas de este proceso las empresas locales²⁵. Así, en la década de 1990 comienza una privatización progresiva de servicios hasta superada la década de 2010, tanto con gobiernos municipales socialistas como populares: Centros de Tiempo Libre, Servicio de Teleasistencia, los Servicios Deportivos, la residencia de mayores Casa Amparo, la seguridad, el mantenimiento y limpieza o los servicios extraordinarios de fin de semana (A_Zofra, 2013). En 2016 el Ayuntamiento contaba con 142 servicios externalizados lo que suponía un tercio del presupuesto total del municipio²⁶.

Tras la privatización de todos estos servicios se reproducen dos circunstancias: la pérdida de calidad de los empleos que ofrecen las empresas contratadas (sin olvidar que en muchos casos los empleados son sustituidos por nuevo personal que asume desde el inicio esas peores condiciones) y la pérdida de calidad del propio servicio prestado. Tres ejemplos sirven para ilustrar cómo aquel mantra enarbolado sobre la ineficiencia de lo público en favor de una supuesta eficiencia de lo privado a la hora de ofrecer un servicio, se transforma explícitamente en la necesaria eficiencia económica (cuadratura de cuentas) de las empresas que lo ofrecen en detrimento del servicio ofrecido.

Un caso extremo de una práctica cada vez más extendida, como es la oferta económica anormal o desproporcionada en los concursos de gestión de servicios (esto es, ofrecer condiciones que no garantizan el servicio previsto), se produjo en el año 2009 en el concurso para la gestión de la Casa de la Juventud al cual se presentó la empresa Arquisocial con un proyecto cuya dotación presupuestaria era 0. El resultado fue la obtención del primer puesto en el apartado económico de la baremación. Sin embargo, ante la detección de esta irregularidad, el proceso fue bloqueado (A_Zofra, 2013).

Otro caso que se mueve en parámetros similares es el del servicio municipal de autobús. Este servicio, ya privatizado (AUZSA), pasó en 2013 mediante concurso público de las manos de una empresa de capital riesgo como Doughty Hanson a las de la multinacional mexicana ADO a través del grupo AVANZA. En ese concurso se negó la posibilidad de participar a la cooperativa de trabajadores del servicio que deseaba optar a la concesión. Lo cierto es que en 2016 el Tribunal

²⁴ “Una nueva sociedad municipal gestionará la depuración del agua en Zaragoza” en heraldo.es, 20 de julio de 2012.

²⁵ En ese sentido, resulta muy destacable el seguimiento del entramado empresarial radicado en Zaragoza emprendido por “Quién manda en Zaragoza”. Esta iniciativa, impulsada por A_Zofra, se plantea como objetivo conocer quién compone y cómo operan particularmente las empresas de servicios, protagonistas del proceso privatización de los servicios públicos del municipio. Ver: “Guía del poder” <<http://www.juliamontilla.com/QMZ/JuliaMontilla-Zaragoza.Guiadelpoder.pdf>>

²⁶ “Remunicipalizar. ‘Sí se puede’”, en eldario.es, 28 de enero de 2016.

Superior de Justicia de Aragón declaró la concesión de la contrata como nula de pleno derecho puesto que el pliego de condiciones se había redactado de tal manera que sólo la empresa elegida podía cumplir los requisitos. El conflicto a este respecto sigue abierto. De igual modo, se constata una vez más el deterioro de un servicio público de gestión privada, donde la primera medida de AUZSA tras ganar el concurso fue despedir a 153 trabajadores, disminuir el salario un 4%, incrementar las horas extras de los trabajadores y reducir el servicio. Durante este periodo el conflicto entre trabajadores y empresa no se ha resuelto, aunque los trabajadores lograron la readmisión de los despedidos y, junto a las reivindicaciones vecinales, revirtieron la reducción del servicio. Sin embargo, las condiciones laborales y salariales de los trabajadores no han mejorado y la calidad del servicio también es motivo de queja constante ante, por ejemplo, el no infrecuente incendio de autobuses atribuido a la antigüedad de los mismos y a la falta de mantenimiento.

Un ejemplo más sería el relativo al servicio de parques y jardines prestado por FCC. En este caso, los trabajadores denunciaron infructuosamente ante el anterior ayuntamiento los incumplimientos de la empresa, sin conseguir una respuesta. La situación laboral de los trabajadores contratados por FCC es también de una gran precariedad. Como en el caso del servicio de autobuses, la conflictividad laboral ha sido muy intensa, con frecuentes huelgas por los incumplimientos y despidos protagonizados por las empresas concesionarias. La sensibilidad en torno a esta materia no ha dejado de crecer y así en abril de 2016 se creaba la Plataforma por la Remunicipalización de los Servicios Públicos en Zaragoza. En ella, además de los trabajadores de Urbanos de Zaragoza, FCC, Clece (deportes), Servisar (servicios sociales), parquímetros Z+M y el servicio de atención telefónica 010²⁷, participan grupos políticos, sindicales, ecologistas, vecinales, estudiantiles, etc.

3.3. El espacio público en Zaragoza. Expo vacía, huertos llenos, calles vivas, nuevas experiencias de gestión participativa y civismo punitivo.

3.3.1. Los usos sociales del espacio público en el centro de la ciudad y los efectos de la Expo.

La historia reciente de Zaragoza habla de una ciudad con algunos de los ingredientes fundamentales para contar con espacios públicos exitosos, esto es, con un amplio uso social: especialmente en su centro histórico y en el ensanche que se abre hacia el sur, en torno al Paseo Independencia, la urbe posee una alta densidad poblacional, una alta compacidad urbana y el mantenimiento, cuando no recuperación, de los bajos de viviendas disponibles para usos comerciales y/o dotacionales. En este sentido, los urbanistas José de Yarza García (1907-1997) y Emilio Larrodera (1921-1987), jugaron un papel central en el mantenimiento de tales características en la ciudad central, a través de la redacción de los planes generales de ordenación urbana de 1957 y 1968 respectivamente.

Las calles y plazas de estos barrios son, como por otra parte en toda ciudad, el termómetro de la vida social de la capital aragonesa. Sin duda, el espacio más emblemático de la ciudad es la Plaza del Pilar. Dicha plaza posee una triple función al ser, en primer lugar, el gran ejemplo del espacio del poder representado por el Ayuntamiento, el Obispado, la Basílica del Pilar y la Seo, la Delegación del Gobierno Central, la torre de la Zuda, La Lonja o, hasta hace escasas fechas, el Palacio de Justicia. En estrecho vínculo, bien sea por connivencia o bien por oposición según los casos, con esta “encarnación” de poder en la ciudad, se debe hablar, en segundo lugar, de una Plaza del Pilar de la celebración y, en tercer lugar, de una Plaza del Pilar de la manifestación y la protesta. Y es que allí, Zaragoza y Aragón festejan y celebran su identidad a través de los Pilares, pero a su vez, sus ciudadanos se reúnen masivamente para posicionarse contra el trasvase del Ebro o para denunciar la situación social, económica y política de la región y la ciudad a través de las acampadas del 15M. Merece la pena subrayar cómo la Plaza del Pilar actuó como epicentro de la protesta en

²⁷ Que conjuntamente ya habían creado la Plataforma de Contratas Municipales de Zaragoza.

Zaragoza y cumplió una función operativa y simbólica similar a Plaza Catalunya en Barcelona o a Sol en Madrid.

Otro caso emblemático de la rica vida urbana de Zaragoza lo representa el Tubo, zona de bares en la parte sur del casco histórico lindante con la Plaza de España. El caso de este conjunto de calles, con una importante concentración de locales de ocio, es el reflejo de los vaivenes experimentados por la ciudad durante las últimas décadas: con una paulatina decadencia urbanística y la concentración de población vulnerable y estigmatizada, hoy sigue existiendo con su trama tradicional casi por casualidad. Y es que se salvó de varios intentos de “higienización” del centro histórico (el primero de ellos ya en 1901 y el último todavía en la década de 1990) a través de la apertura en canal de una vía que pretendía conectar el Paseo Independencia con el Ayuntamiento, en la Plaza del Pilar. En la actualidad ha recuperado su atractivo y vitalidad merced a la intervención urbanística y a un proceso combinado de turistificación que lo han convertido en icono del ocio urbano (Ordeig, 2011).

Hablando de estrategias turísticas y espacio público ha de hacerse referencia a la gran intervención que se ha producido en los últimos años en la ciudad: la vinculada a la Exposición Internacional de 2008 dedicada al agua y a la sostenibilidad y donde el río Ebro reforzaba un protagonismo ya de por sí reconocido por la ciudad y sus habitantes. No se debe obviar el mecanismo legitimador que opera en las intervenciones urbanísticas de gran envergadura como es el caso de la Expo, a través de la llamada “recuperación de espacios públicos”, en este caso en el entorno del río Ebro. Con la aprobación de la Expo de 2008, las riberas del río se veían potenciadas como espacios de tránsito incorporados a la trama urbana. Se mejoraba también la conectividad entre las riberas a través de uniones como el puente del Tercer Milenio o, al menos en teoría, con el polémico Pabellón Puente de Zaha Hadid. La gran intervención que se planteaba era la de reforzar el frente fluvial del Ebro. Si bien, asimismo, se aprovechó para incrementar el conjunto de parques y jardines de la urbe, en un clásico diseño de anillo verde que, según apunta De Miguel (2014), hizo incrementar el volumen de zonas verdes de 1.300.000 m² a 6.200.000 m². Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este incremento se produce a costa de la supresión de una gran zona de suelo agrícola (250.000 m² en la orilla izquierda del Ebro y 1.250.000 m² en la derecha), con amplia actividad por parte de productores locales (Zazo, 2010).

La resaca de la Expo tuvo, en lo que al espacio público se refiere, un efecto muy concreto: la creación de nuevos espacios vacíos, infrautilizados por los habitantes y visitantes de la ciudad (véase el denominado Parque del Agua “Luis Buñuel”) que viene generando importantes gastos al erario público para su mantenimiento y protección. La única e irónica consecuencia positiva que parece derivarse de ello es el no haberse degradado al nivel que ha acontecido en otros escenarios similares como, por ejemplo, la Expo de Sevilla (De Miguel, 2014). Se sitúan pues lejos de un posible ejercicio de apropiación ciudadana, quedando relegados a receptáculos inertes sin otra función que ser llenados de usuarios que se amolden a ellos como paseantes o como espectadores en el caso los eventos que se organizan allí.

3.3.2. Espacios públicos en la periferia de la ciudad: baja densidad y automovilidad.

Es claro que la ciudad va más allá de su centro y el espacio público no acaba en las calles de su casco antiguo. Por ello, debe apuntarse que Zaragoza ha experimentado también un proceso de expansión suburbana que la ha hecho crecer en población, parque residencial e infraestructuras y dotaciones. En este sentido, surgen nuevas zonas verdes y plazas duras creadas *ex novo* como, por ejemplo, el parque del Libro de la Selva (en el nuevo barrio de Valdespartera) que, sin embargo, no alcanzan el éxito cotidiano que hemos visto reflejado en el centro urbano. Por tanto, excluyendo el centro, los espacios públicos existentes no cuentan, en general, con una alta densidad de uso. Existen, sin embargo, excepciones a esta norma: por un lado, el Parque Grande José Antonio Labordeta, situado al sur de Zaragoza, en el límite de la ciudad central y con un intenso uso

ciudadano; por otro lado, el Parque del Tío Jorge, que acoge puntualmente una fiesta de carácter reivindicativo que reúne a multitud ciudadanos y colectivos locales, llamada la “Cincomarzada”.

Más allá de estas excepciones, la explicación para la baja densidad de uso puede encontrarse, por un lado, en la propia tipología de los espacios creados, en el contexto de barrios nuevos, que en casos son meros barrios residenciales/dormitorio (como Valdespartera) con lo que sus calles y plazas son escasamente frecuentadas por sus residentes y remotamente por visitantes; y, por otro lado, en directa relación con lo anterior, en el incremento a partir de las últimas décadas del siglo pasado del uso del vehículo privado, imponiendo un sistema de movilidad—fomentado recientemente con la construcción de diversas rondas de circunvalación—. Esto no hace sino distanciar a los ciudadanos de las calles, del uso y práctica del espacio público, al derivarlo a dicho sistema de “automovilidad” (Urry, 2007), pero también al situarlo en una posición de vulnerabilidad frente al coche, gran protagonista de la ciudad moderna²⁸.

La automovilidad va a tener aún otro efecto más importante sobre la merma de los espacios públicos urbanos: el fomento de centros comerciales periféricos. Zaragoza cuenta con al menos media docena de este tipo de áreas de ocio y comercio que en alguno casos se encuentran ya integrados en la trama urbana: Utebo, al noroeste de la ciudad; Grancasa en el barrio ACTUR; Aragonia en la Romareda; Plaza, al suroeste de la ciudad; Utrillas, dentro de la ciudad en la zona sureste; Valdefierro, al suroeste; y Puerto Venecia, al sur, inaugurado hace apenas diez años y que, respaldo institucional mediante, se ha convertido en un potente polo de atracción comercial tanto local como interregional, en buena medida por la presencia de gigantes comerciales como Ikea o El Corte Inglés.

Aunque en su conjunto ni mucho menos debe entenderse como un modelo comercial exitoso (algunos resisten muy dificultosamente y poseen gran número de locales cerrados), sí han marcado una inercia en las pautas de consumo, diversión y desplazamiento de los habitantes de Zaragoza y poblaciones limítrofes. Ello, por un lado, ha afectado al comercio de cercanía de la ciudad y, por otro, ha reforzado lo que podría definirse como “no-espacios públicos”, representados paradigmáticamente por las galerías comerciales de estos centros de ocio y consumo: lugares de paseo y encuentro vinculados necesariamente al consumo, protegidos de las inclemencias meteorológicas, fuertemente vigilados y, claro es, con acceso restringido. A pesar de las limitaciones, por ejemplo, en clave de control securitario, son espacios que atraen a un importante volumen de público familiar y juvenil en detrimento de las calles y plazas de la ciudad (Martínez Lorea, 2015).

3.3.3. Medidas para una ciudad más habitable y sus consecuencias perversas.

Bien es cierto que la creciente puesta en cuestión de este medio de transporte por las dificultades que genera para la sostenibilidad medioambiental y para el desarrollo de la vida urbana, ha ido favoreciendo el surgimiento de alternativas exitosas, que no deben desvincularse de una pretensión de generar atractivos urbanos, como es el caso de la implantación de la línea 1 del tranvía, en funcionamiento desde 2011, y del sistema de bici pública, inaugurado en 2008.

²⁸ Según datos del Ayuntamiento de Zaragoza, en 2015 se produjeron 3.075 accidentes de tráfico con 3 fallecidos y 1.490 heridos. Esto supone un aumento de un 6,5% respecto a 2014, aunque una disminución del 10% respecto a 2011. En los accidentes de 2015 se vieron implicados 2.450 turismos, 519 motos, 260 autobuses, 191 camiones, 179 bicicletas, 105 taxis y 22 tranvías. En relación con el uso de la bici, se comprueba que los accidentes en los que se vio implicado este medio de transporte han disminuido en los últimos años: 179 accidentes en 2015, 205 en 2014, 219 en 2013, 217 en 2012 y 197 en 2011. Respecto al número de atropellos, en 2016 se produjeron 271, mientras que 2015 se produjeron 295, una cifra similar a la de 2014 con 296. En 2013 se alcanzó la cifra más alta registrada con 364 atropellos, mientras que en 2012 fueron 365 los atropellos.

En estrecho vínculo con la estrategia de incentivación de otros medios de transporte alternativos al vehículo privado se encuentra el proceso de peatonalización de determinadas calles de la ciudad, la mayoría localizadas en el casco antiguo. Un proceso entendido en un sentido amplio que incluye también peatonalizaciones blandas, pacificación de tráfico, ensanchamiento de aceras, etc. Por un lado, este tipo de intervenciones resulta enormemente dificultoso en las negociaciones en las que participan la administración local, los vecinos y, sobre todo, los comerciantes. Y por otro, en su ejecución, debido a la falta de resultados satisfactorios en el diseño aplicado, que no resuelve la accesibilidad de personas con movilidad reducida o que no incrementa, como era de suponer, el protagonismo de la figura del peatón frente al vehículo a motor o la motocicleta. Todo ello ha lastrado un proceso que debe calificarse como tímido. Un caso satisfactorio es el de la muy comercial calle Alfonso I que, partiendo de la Plaza del Pilar, atraviesa el casco antiguo hacia el sur. Por el contrario, una calle paralela a esta, la calle Don Jaime no logró peatonalizarse por falta de consenso con los vecinos y, especialmente, con los comerciantes de la zona.

Aunque hasta la fecha la peatonalización no es una realidad generalizada en el centro histórico, esta no puede desligarse de una dinámica paralela que empieza a experimentar el casco y sus barrios colindantes, que es la de un acondicionamiento estético y una revitalización comercial a los que se vinculan el arte y la cultura. Ambas se presentan como portadoras de un “efecto redentor” en el barrio, olvidando (o velando) que el paso siguiente, si no existen un fuerte control y capacidad de actuación de la administración local sobre el mercado inmobiliario, puede ser un previsible proceso de gentrificación. En esta situación se encuentran desde la última década algunas calles del casco antiguo y, de forma más generalizada, los barrios de San Pablo y La Magdalena (ASSI, 2015). Los indicios de un progresivo acondicionamiento del espacio público central para un perfil cada vez más definido de usuario medio (visitante y consumidor) tienden a reafirmarse con un doble proceso experimentado en la última década: por un lado, la puesta en marcha de medidas de tipo “urbanístico-desapropiador” y, por otro, medidas de tipo fiscalizador y punitivo.

3.3.4. Normativización y disciplinamiento de los espacios públicos. La Ordenanza Cívica.

Como ha puesto de manifiesto A_Zofra (2013), durante estos años, en Zaragoza se han aprobado medidas que tienen que ver con la supresión de un determinado mobiliario urbano que va a condicionar quién pueda/deba estar presente en el espacio público. De este modo, se cierran parques por la noche, se suprimen bancos o incluso fuentes, en un claro ejercicio de “penalización urbanística” de aquellas figuras públicas más vulnerables (los sin techo) cuya única posibilidad es desplazarse a otro lugar de la ciudad.

Asimismo, en 2008 entró en funcionamiento la denominada “Ordenanza de la Ciudad de Zaragoza sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de actuaciones antisociales”. Supuesta respuesta necesaria contra las “medidas anti-ciudadanas” y con el fin de disminuir y eliminar los actos vandálicos. El objetivo, dice la Ordenanza, es favorecer “el normal desarrollo de la convivencia ciudadana”. En la práctica, como en la generalidad de ciudades españolas en que se ha aprobado este tipo de normas, la misma actúa como una regulación de máximos que no suele aplicarse tal cual por parte de la autoridad municipal, debido, precisamente, a su alto nivel restrictivo. De este modo, una vez aprobada pasa al olvido pero, sin embargo, permanece. Y esta es la gran relevancia de la ordenanza, que sigue vigente y aunque no suele aplicarse por excesiva, si podría hacerlo en cualquier momento. Es decir, es una norma que, en definitiva, garantiza la arbitrariedad punitiva (Martínez Lorea, 2015).

La cuestión es que esa arbitrariedad suele activarse, sobre todo, contra aquellas personas que más frecuentan y permanecen en la calle fuera de ese “normal desarrollo de la convivencia ciudadana”²⁹:

Se ha prohibido entre otras cuestiones, “Las reuniones o concentraciones en la vía pública, espacios de tránsito o zonas verdes para hacer actividades recreativas (con o sin ingesta de alcohol)”, con lo que cualquier actividad en el espacio público puede ser impedida y sancionada; o “repartir octavillas, pegar carteles o pegatinas, colocar pancartas en los balcones, o las acampadas en vía pública sin autorización” (artículos especialmente dirigidos a criminalizar a los movimientos sociales); incluso “jugar, patinar comer y beber (excepto si se hace en las terrazas de los bares), actos lúdicos como malabares, teatro o arte (fuera de los locales reservados a tal efecto), tender la ropa, etc.” (A_Zofra, 2013: 308).

Coincidiendo en el tiempo con la aprobación de la ordenanza cívica, también en 2008 entró en funcionamiento la Unidad de Apoyo Operativo (UAPO), los conocidos clásicamente como antidisturbios, de la Policía Local de Zaragoza. A la polémica suscitada por la incorporación de una unidad de estas características a un cuerpo policial que suele considerarse más cercano a los ciudadanos, se les sumaron diversas actuaciones que confirmaron la arbitrariedad punitiva y la desproporción de los castigos en forma de elevadas multas. Son los casos de dos jóvenes a los que se multó con 400 € por una falta por desobediencia a la autoridad y por estar sentados en una acera o a dos hombres que esperaban para acceder a un comedor social de la ciudad a los que se multó con 200 y 18 € por no obedecer las órdenes de un agente y transitar por la calzada.

No debe olvidarse en este ámbito de creciente control del espacio público la proliferación durante los últimos años de cámaras de video-vigilancia que a finales de la primera década del siglo XXI ascendían a casi 1.100 dispositivos de grabación entre parques, bancos y cajeros, bingos, centros comerciales, gasolineras, joyerías, comisarías, control de tráfico y Administración³⁰.

3.3.5. Nuevas experiencias de apropiación participativa del espacio público.

Con todo, aunque se esté generando un espacio crecientemente normativizado, con un diseño pre-dispuesto para un usuario determinado, donde se penalizará, por tanto, (en forma de sanción o expulsión) a todo aquel que no concuerde con el perfil de dicho usuario, debe señalarse que los habitantes y visitantes de Zaragoza siguen dando vida al espacio público, siguen apropiándose y resignificándolo más allá de (o en casos en connivencia con) la administración local y así lo han hecho también durante todos estos años.

Un ejemplo de ello lo encontramos en la iniciativa denominada “Esto no es un solar”, surgida en 2006 como continuación del *Festival de Arte Urbano En la Frontera*. Esta experiencia suponía el intento de dar uso a solares vacíos en el casco histórico de Zaragoza con la premisa de apropiarse de espacios que podían dar respuesta a la falta de servicios y dotaciones municipales así como de empleo para personas en riesgo de exclusión.

Otro ejemplo lo ha constituido la proliferación de huertos urbanos, en unos casos de iniciativa individual, en otros colectiva y, finalmente, en otros de iniciativa pública con colaboración de distintos grupos y asociaciones de la ciudad. Por la envergadura del proyecto y también por la controversia que crea al ponerlo en relación con la dinámica emprendida en la Expo de 2008, merece la pena destacar el llamado *Proyecto Huertas Life Km0*, desarrollado entre los años 2013 y 2016. Impulsado por el Ayuntamiento, se planteó con el doble objetivo de lograr la ocupación laboral preferentemente de colectivos socio-económicamente vulnerables y de recuperar espacios periurbanos a través de una agricultura ecológica que abasteciera a la ciudad y su entorno. Los

²⁹ Algo similar puede suceder con la Ley de Seguridad Ciudadana, la conocida Ley Mordaza (aprobada en 2015), sobre la que habría que estudiar sus efectos en el caso particular de Zaragoza.

³⁰ “Nos vigilan!!!” en *La Calle de Todos*, nº83 (2009).

750.000 m² recuperados para esta labor dan cuenta de los logros del proyecto. Si bien se debe apuntar la paradoja de esta recuperación, pues se produce después de la desaparición, como ya se ha comentado antes, de amplias zonas dedicadas a la agricultura con motivo de la incorporación de las mismas a los terrenos de la Expo de 2008. Incluso dentro del propio recinto de la Expo se han localizado ahora nuevos huertos urbanos. En cierto modo, lo que antes era un “espacio auténtico” (si es que la autenticidad existiera) se recupera ahora como un “simulacro de autenticidad”.

Finalmente, un ejemplo más, con continuidad en la actual legislatura política, es el del espacio municipal *La Harinera ZGZ* (de 992 m²) surgido en la antigua Fábrica de Harinas del Barrio de San José, al sureste de la ciudad, como “un espacio público, municipal [...] dedicado a la participación activa, al empoderamiento y a la transformación del espacio urbano a través de la creatividad”³¹. A su vez, en el entorno del mismo se ha creado una nueva zona verde de 600 m². El tejido que conforma *Harinera ZGZ* lo componen representantes técnicos del Ayuntamiento, representantes vecinales de la Asociación de Vecinos San José y el llamado Colectivo H, formado por agentes culturales, personas a título individual y colectivo. A su vez, existen comisiones y grupos de trabajo que ejecutan las labores encomendadas por la Asamblea. Sería este el caso de un tipo diferente de espacio público, que permite ahondar en las posibilidades de uso, organización y gestión de terrenos y/o edificaciones municipales de la ciudad de un modo colectivo y donde se produce, además, una relación de colaboración con la administración local.

3.4. Participación ciudadana y gobierno local: la crisis de un modelo articulado alrededor de lo procedimental.

En la historia urbana contemporánea de Zaragoza el movimiento ciudadano ha jugado un papel relevante. Ya a finales de los años sesenta e inicios de los setenta habían surgido las primeras organizaciones que trataban de dar respuesta a los enormes déficits urbanísticos y dotacionales existentes en la ciudad, agudizados en el periodo de crecimiento desarrollista del tardofranquismo. Al igual que en otras ciudades, el movimiento vecinal no sólo luchó por las mejoras de las condiciones materiales de vida sino también por el fin de la dictadura y la apertura democrática. Como recuerda la propia Federación de Asociaciones de Barrios de Zaragoza (FABZ, 2013), la defensa de los derechos sociales y políticos ha sido una constante en su historia, trabajando codo con codo durante décadas con otros grupos y movimientos de la ciudad (ecologista, pacifista, feminista, etc.)³².

3.4.1. La incorporación formal de la participación ciudadana al gobierno de la ciudad.

En 1979, año en que se celebraron las primeras elecciones municipales desde la Segunda República, se planteó la necesidad de establecer mecanismos que garantizaran la implicación del vecindario en los procesos de toma de decisiones. Por ello, los municipios fueron aprobando paulatinamente reglamentos de participación ciudadana que regulaban y establecían el alcance de dicha participación. El discurso de la descentralización favoreció el impulso de las juntas de distrito como entidades que, por su mayor cercanía a la realidad de los barrios, podrían favorecer los procesos participativos. La evaluación de lo sucedido varía de ciudad a ciudad, aunque globalmente puede afirmarse que la evolución del espacio político municipal español no se caracterizó por el desarrollo de prácticas democráticas participativas (Díaz Orueta, 2006).

³¹ Ver: HARINERA ZGZ <<https://harinerazgz.wordpress.com/>>.

³² Sobre la evolución de los movimientos sociales en Zaragoza: Zaragoza Rebelde, 2009.

En Zaragoza la puesta en marcha de diversos mecanismos de participación no evitó que, desde un primer momento, existiesen tensiones en la relación entre los movimientos sociales y el poder local. Tras la constitución del primer ayuntamiento democrático en 1979, se impulsó el proceso de descentralización a las juntas de distrito que se iría consolidando en fechas posteriores. Poco a poco se fueron dotando de contenido y se desplegó progresivamente una red de centros cívicos que con el paso del tiempo cubriría la práctica totalidad de la ciudad. El primer esbozo de reglamento de participación ciudadana data de 1982 (Gómez Bahillo, 2006). A lo largo del tiempo, esta normativa iría sufriendo distintas modificaciones.

Centrando el análisis en el periodo 2003-2015, correspondiente a la alcaldía de Juan Alberto Belloch (PSOE), si bien se sucedieron diversas coaliciones de gobierno a izquierda y a derecha, se mantuvo una cierta continuidad en el modelo de participación ciudadana. Quizás el hito más notable en este periodo fue el ajuste del reglamento a la ley de grandes ciudades. Pero sin llegar a ser muy profundos, los cambios más significativos se produjeron entre 2011 y 2015, etapa en la que el PSOE gobernó la ciudad con el apoyo de IU y Cha. En conjunto, durante estos doce años, a pesar de la existencia de un discurso que apelaba retóricamente a la participación, lo cierto es que esta fue dejada en un segundo plano, especialmente en lo que se refiere a la toma de decisiones estratégicas. Por ejemplo, durante el periodo 2003-2007 la presentación de la candidatura a la Exposición Internacional de 2008 fue aprobada sin ningún tipo de mecanismo participativo previo, obviando las reiteradas demandas ciudadanas de impulsar un debate sobre la cuestión. Desde Ecologistas en Acción, Lucía Gimeno (2005: 23) señalaba:

“Lejos de una dinámica participativa en la que la ciudadanía definiese qué emplazamiento o qué modelo de exposición internacional deseaba, lejos de aclarar a la ciudadanía lo que exactamente se pretende realizar sobre el meandro, los promotores de la Expo 2008 han impulsado un proyecto que ha evitado el debate ciudadano y político.”

Durante este periodo una parte significativa del tejido asociativo de la ciudad manifestó en numerosas ocasiones su malestar por lo que consideraban un personalismo excesivo del alcalde que entorpecía aún más los procesos participativos. Este contraste entre un discurso sobre la participación y la praxis política contrastable, se produjo también en el proceso de revisión del Plan Estratégico de Zaragoza, impulsado por EBROPOLIS y aprobado en 2006. A pesar de que se crearon diversas comisiones sectoriales y de la invitación formal a participar a un amplio abanico de actores económicos, sociales y políticos, las voces críticas, discordantes con la evolución que había tomado la ciudad, fueron ignoradas. No por casualidad los contenidos del documento final respondían en gran medida a los planteamientos iniciales del gobierno local y de los grupos económicos próximos a él. De hecho, dicho documento insistió una vez más en las líneas estratégicas que años más tarde terminarían por producir el colapso del modelo de crecimiento zaragozano³³.

Todo ello no es incompatible con la existencia de una estructura institucional que formalmente fomentaba la participación. Dicho entramado se regía por el todavía hoy vigente Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana, aprobado en 2005³⁴. Su artículo 1 determina la canalización de la participación a través de las juntas municipales, las juntas vecinales y los concejos locales. Administrativamente Zaragoza se divide en quince distritos, contando el distrito rural que

³³ La última versión del Plan Estratégico de 2011, que hoy atraviesa horas bajas, tampoco aportó cambios de fondo. En todo caso, en su proceso de elaboración se produjo una cierta apertura que se tradujo en una mayor consideración de la realidad de los barrios populares de la ciudad. En ese sentido, destaca la organización de las Jornadas “Desarrollo y revitalización urbana desde los barrios. Experiencias participativas de planificación en Zaragoza”, celebradas el 8 y 9 de noviembre de 2010. Un resumen de sus contenidos puede consultarse en: www.ebropolis.es/files/File/Plan%20Estrategico/ebropolis-conclusiones-barrios.pdf

³⁴ http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/consejo/detalle_Normativa?id=109

a su vez incluye a otros quince barrios rurales. Las juntas municipales y las juntas vecinales son órganos de gestión desconcentrada de dichos distritos cuya función es desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. En su título V el reglamento contempla también la figura del Consejo de Ciudad definido como un “mecanismo participativo de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio que incidirá especialmente en el campo del desarrollo local y de la planificación estratégica urbana”.

3.4.2. El déficit participativo y la demanda ciudadana de redemocratización.

Pero a pesar de la existencia de este denso entramado formal puede decirse que los niveles efectivos de participación ciudadana nunca llegaron a ser muy elevados. El carácter no vinculante de las consultas ciudadanas o de los acuerdos tomados por el Consejo de la Ciudad, la debilidad de las Juntas de Distrito, así como los requisitos necesarios para poner en marcha iniciativas ciudadanas, articularon parte de las críticas sobre los canales reales de participación ciudadana. Ciertamente una parte del tejido asociativo de la ciudad desarrolló su actividad dentro de sus márgenes pero muchos otros grupos lo entendieron como un espacio reglamentario sometido a los criterios y preferencias del gobierno local. Asimismo, la política de subvenciones dio lugar a la aparición de acusaciones de cooptación y de clientelismo político.

La gran eclosión de movimientos surgida sobre todo a partir de mayo de 2011 no encontró en los cauces institucionales existentes un marco adecuado para canalizar sus reivindicaciones. Es más, como en otras ciudades, una de las exigencias centrales, compartidas por estos nuevos movimientos y la mayoría de los pre-existentes, fue la de la democratización de las instituciones locales, su apertura a la participación real de la población de Zaragoza. El propio Juan Alberto Belloch, en su discurso de investidura de junio de 2011 reconoció esa demanda ciudadana cuando, en referencia al 15M, anunciaba que en la nueva legislatura se llevaría a cabo una “profunda reforma” de los mecanismos de participación ciudadana:

“No podemos permanecer impasibles cuando miles de jóvenes nos están gritando que se sienten excluidos de nuestro sistema representativo y de nuestro modelo económico.”

Sin embargo, esa reforma en profundidad no llegó a producirse. Es cierto que entre 2011 y 2015 se impulsaron ciertas modificaciones puntuales y algunas experiencias de participación de naturaleza consultiva (sobre la Plaza del Pilar y el entorno de las murallas, sobre las zonas de gran afluencia turística, etc.), pero con un alcance muy limitado. La demanda de una mayor participación y de la redemocratización del gobierno local terminaría por convertirse en un motor fundamental del proceso que condujo a la constitución de la candidatura ciudadana para las elecciones municipales de 2015.

4. EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE ZARAGOZA EN COMÚN. PROGRAMA Y RESULTADOS ELECTORALES

En agosto de 2014, en línea con lo que sucedía en otras ciudades españolas, tomaba forma en Zaragoza la idea de articular una candidatura de confluencia ciudadana que pudiera concurrir a las elecciones municipales de 2015. El proyecto adoptó el nombre de Ganemos Zaragoza y nació impulsado por un listado muy plural de actores sociales, políticos, vecinales y culturales de la ciudad de Zaragoza. Durante meses el proyecto fue estructurándose a partir de una serie de grupos de

trabajo abiertos a la participación ciudadana coordinados en asambleas periódicas. Ganemos Zaragoza se presentaba a sí mismo con estas palabras³⁵:

“Ganemos Zaragoza nace para el autogobierno de la ciudadanía, medida común de nuestra dignidad. Vamos a autogobernarnos para habitar juntos una Zaragoza digna. Esto implica mandar obedeciendo y desobedecer cuando, habiendo ganado, quieran volver a arrinconarnos y aplastar nuestros sueños. Ayer soñamos Zaragoza. Y es que por miles de Zaragozas soñadas, una Zaragoza ganada.”

El 20 de noviembre de 2014 la plataforma se presentó en un acto público difundiendo un llamamiento que apelaba a la necesidad de una gestión pública honesta, transparente y responsable en la que la “gente de la calle” tomara las decisiones. Se trataba de poner en marcha un proceso que permitiera el “asalto” de los movimientos sociales a las instituciones. El objetivo principal era construir una ciudad al servicio del bienestar colectivo que pasaría por compromisos concretos:

“Ganando Zaragoza podemos, por ejemplo, evaluar la gestión de los bienes y servicios de la ciudad, municipalizar los que han sido ya privatizados, y exigir responsabilidades por el fraude y el despilfarro. Podemos conseguir una auditoría de la deuda municipal para determinar qué deudas son legítimas y cuáles son ilegítimas y no vamos a pagar. Podemos poner fin a la acumulación de cargos, limitar sueldos y mandatos, y establecer mecanismos efectivos de control de los responsables públicos. Podemos garantizar la supervisión social de los presupuestos, con iniciativas y consultas ciudadanas vinculantes que ayuden a tomar decisiones legítimas.”

El llamamiento concedía mucha importancia al objetivo de reducir las desigualdades entre los barrios atendiendo prioritariamente a áreas como la vivienda, la educación y la sanidad pública. Asimismo, se planteaba explícitamente la necesidad de romper la dependencia de las instituciones respecto a las oligarquías locales concentradas en la construcción, la energía y las finanzas. Ganemos Zaragoza se presentó a sí mismo como una continuación del camino recorrido por “los movimientos vecinales, sociales y ciudadanos” que desde hace décadas trabajaban por el derecho a la ciudad. Sobre esta base los promotores de la iniciativa apelaban al trabajo en común para alcanzar un nuevo modelo de ciudad que superase los estragos causados por el anterior:

“Queremos confluir para decir basta y poner freno al expolio, la precarización y el empobrecimiento producido por un modelo de gestión de la ciudad que durante demasiado tiempo ha priorizado el beneficio de unos pocos a los intereses de la mayoría.”

En el proceso de constitución de ZeC una cuestión muy debatida fue el papel que debían jugar los partidos políticos. De hecho, un número significativo de las personas que participaban y respaldaban el proceso eran militantes de diversas fuerzas políticas. Después de no pocos debates, asambleas y reuniones el 6 de febrero de 2015 se tomó una decisión clave: todos los partidos renunciaron a utilizar sus siglas para participar en las elecciones municipales y se comprometían a aceptar las decisiones de la asamblea de Ganemos. Estos partidos eran: Podemos, IU, Equo, Puyalón, Piratas de Aragón, Demos+ y Somos. Para Podemos respaldar este acuerdo resultó especialmente difícil. La discusión interna fue muy intensa. La postura finalmente adoptada se resolvió en una votación en la que, según fuentes de Podemos, participaron 805 personas. De ellas, un 89,26% de los votos fueron a favor de la renuncia a las siglas.

También se debatió largamente, incluso con riesgo de ruptura en algunos momentos, sobre la forma jurídica que debía adoptar la candidatura. Se barajaron tres posibilidades: agrupación de electores, partido político y coalición de partidos. Tras fuertes discusiones se optó por crear un partido instrumental que posteriormente formaría una coalición electoral con otras agrupaciones similares presentadas en la provincia de Zaragoza. De acuerdo a la normativa vigente para que la coalición fuera válida debía cumplir con el requisito de presentarse al menos en el 50% de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia. La ventaja de esta opción es que la coalición

³⁵ <http://ganemoszaragoza.com/>

electoral funciona como un soporte jurídico con duración limitada que se extingue cuando finaliza el proceso electoral. A continuación cada una de las agrupaciones municipales es soberana, no viéndose obligadas a mantener vinculaciones entre ellas. El nombre definitivo elegido para el partido instrumental fue Zaragoza en Común, dado que Ganemos Zaragoza había sido ya registrado y su uso no era posible.

Las primarias para seleccionar los candidatos de Zaragoza en Común se celebraron entre el 23 y el 27 de enero de 2015 (voto online) y el 28 de enero (presencialmente). Participaron más de 3.700 personas (1.547 online y 2.184 presencialmente) respaldando activamente este proceso de construcción socio-política. Los candidatos fueron 62 procedentes de diferentes movimientos y partidos políticos, así como personas independientes. A diferencia de otras ciudades en Zaragoza se eligieron personas y no listas. Los candidatos elegidos presentaban un perfil muy diverso con personas provenientes de los movimientos sociales, con experiencia institucional previa, independientes, etc. La lista definitiva fue presentada públicamente el 4 de marzo de 2015. El programa se dio por cerrado a mediados del mes de abril, un mes antes de las elecciones del 24 de mayo de 2015.

4.1. El programa electoral de Zaragoza en Común

En los meses siguientes a la presentación pública de noviembre de 2014 se puso en marcha la elaboración de un programa colaborativo que finalmente sería el presentado a las elecciones³⁶. En su diseño se utilizaron tres vías de consulta:

- Los foros ciudadanos sectoriales.
- Los foros ciudadanos de barrio.
- El foro ciudadano online.

Las propuestas recibidas fueron estudiadas y sistematizadas por los grupos de trabajo sectoriales. El 12 de marzo de 2015 se realizó una primera asamblea. El 15 de abril, ya con el programa completo, se realizó una segunda asamblea que aprobó el programa para las elecciones del 24 de mayo de 2015³⁷. Es importante distinguir el Programa Esencial, que resumía los puntos fundamentales a desarrollar en los cuatro años de gobierno, del Programa Colaborativo Abierto que continuaría nutriéndose de nuevas propuestas a lo largo de toda la legislatura³⁸.

Las propuestas se estructuraron en cinco áreas:

- La ciudad abierta (gobierno local, transparencia y participación ciudadana).
- La ciudad solidaria (derechos sociales, vivienda, igualdad y educación).
- La ciudad sostenible y habitable (modelo de ciudad; urbanismo, movilidad, medio ambiente y protección animal).
- La ciudad creativa (cultura y deporte).
- La ciudad justa (modelo económico, presupuestos y empleo).

Si la atención se dirige específicamente a las áreas objeto del proyecto PROTO_LOCAL, las propuestas del programa presentan un nivel de concreción desigual³⁹. A continuación se recoge

³⁶ <http://zaragozaencomun.com/programa-colaborativo/>

³⁷ Asimismo, ZeC se dotó de varios órganos que, en principio, seguirían funcionando una vez se alcanzase el gobierno de la ciudad: la asamblea ciudadana general, las asambleas ciudadanas de barrios, los grupos de trabajo, el plenario y la coordinadora.

³⁸ También se aprobó el Plan de Emergencia Social y Ciudadana, que incluía una serie de medidas urgentes a poner en marcha durante el primer año de gobierno.

³⁹ El programa se centró especialmente en aquellos aspectos definidos como prioritarios a lo largo del proceso participativo.

un resumen de las mismas ordenadas de acuerdo a los cuatro grandes campos de interés del proyecto PROTO_LOCAL.

4.1.1. Mercantilización de la vivienda y políticas de promoción y acceso a la vivienda

Las propuestas se incluyen en el apartado Ciudad Solidaria. En esta área el objetivo prioritario del programa electoral es hacer efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución. Para ello se contempla la creación de una oficina anti-desahucios y el aumento del parque público de viviendas hasta alcanzar las 5.000 al final de la legislatura. La consecución de este último objetivo se confía a:

- Subrogación de hipotecas de viviendas de familias deudoras de buena fe.
- Cesión de uso de particulares.
- Compra o expropiación de viviendas en manos de la SAREB y las entidades financieras.
- Apoyo municipal a los bloques recuperados por la obra social de las plataformas de afectados.

4.1.2. Gestión de la ciudad como mercancía y marca

Si bien no existe una sección del programa que se detenga explícitamente en estos aspectos, sí es posible identificar distintas referencias que, con más o menos intensidad, tienen que ver con ellos. En el último apartado (La Ciudad Justa) es en el que la proximidad resulta más evidente. En él se contemplan medidas como las siguientes:

- Realización de una auditoría ciudadana que refleje la situación real del municipio desde el punto de vista económico y financiero.
- Elaboración de canales de comunicación que permitan un efectivo control ciudadano de las arcas municipales.
- Desarrollo de instrumentos de control interno para un control periódico y continuado de la actividad económica del municipio.
- Análisis de las subvenciones solicitadas, programas, costes, certificaciones y pagos.
- Apoyo al comercio de proximidad.
- Moratoria a la implantación de grandes superficies y regulación de horarios comerciales.
- Priorización por parte de la administración del uso de la banca ética.
- Apoyo a la economía social y solidaria.
- Apoyo a las pequeñas entidades económicas generadoras de empleo.

Distribuidas por el resto de apartados del programa se encuentran las siguientes propuestas:

- Estudio de la remunicipalización de servicios públicos estratégicos.
- Moratoria y paralización de nuevos desarrollos urbanísticos.
- Rehabilitación y mejora de las condiciones de vida en los barrios y en la ciudad consolidada.
- Promoción de un urbanismo con memoria que frene la destrucción del patrimonio histórico y cultural de la ciudad. Paralización de la venta de edificios con valor histórico.
- Primar los criterios sociales y ambientales en los pliegos de condiciones de los servicios municipales que salgan a concurso.
- Compromiso de alcanzar el 0,7% del presupuesto para cooperación al desarrollo.
- Orientar las tasas y ordenanzas de utilización de equipamientos públicos a la participación y no a la recaudación.

4.1.3. *Diseño, apropiación y métodos de control del espacio público*

Tampoco se encuentra desarrollado de forma diferenciada en el programa, aunque como en el caso anterior existen diversas medidas que, de una u otra forma, se vinculan a él:

- Establecer un nuevo sistema de seguridad local basado en la interacción con la ciudadanía y con los demás servicios municipales con el objeto de resolver los problemas que afectan a las personas.
- Reorientar la organización policial hacia un modelo de gestión más horizontal, de intermediación y prevención. Desaparición de las unidades que asumían competencias propias de la policía nacional.
- Disminución de las trabas al uso de espacios públicos para las manifestaciones culturales. Se dejarán de privilegiar los macro-eventos y la cultura mercantilizada y se apoyará el trabajo colaborativo hecho en y desde la ciudad.
- Impulso de la protección del arbolado singular y de un Plan de arbolado y zonas verdes en calles, plazas, parques, fachadas y azoteas.

4.1.4. *Regeneración democrática y políticas de participación ciudadana*

El programa electoral se detiene en este aspecto con una gran minuciosidad. En el primero de sus bloques de propuestas (Ciudad Abierta) se realiza un diagnóstico especialmente crítico de la salud democrática del país destacando la necesidad de llevar adelante un cambio profundo. En función de ello se realiza una enumeración muy detallada de medidas organizadas en cuatro apartados. Tres de ellos claramente dirigidos a promover la regeneración democrática y la participación ciudadana en Zaragoza:

- Necesidad de un gobierno abierto que garantice la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos de la ciudad y en el control del gasto público.

Se propone: la modificación del reglamento de participación ciudadana y del reglamento orgánico municipal, la obligatoriedad de escuchar a los ciudadanos en los asuntos que les conciernen antes de la toma de decisiones, la revisión del Consejo de Ciudad, el desarrollo del derecho de iniciativa municipal popular y consultas municipales, el Plan Distrito Gobierna (2015-2019) de introducción de gestión participativa en los presupuestos, la elaboración de un Plan Integral de Participación Ciudadana y la redacción de la Carta Municipal de los Derechos y Deberes de la Ciudadanía.

- Promover el ejercicio ético de la política, reforzando la transparencia y la rendición de cuentas.

El programa incluye las siguientes medidas: la incorporación del Código Ético de buen gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza al Reglamento Orgánico, la apertura a la información a cualquiera que lo solicite de todo expediente administrativo en trámite, la creación de un único órgano de contratación municipal con mecanismo de control ciudadano, la creación de un órgano independiente de auditoría contable y obligación de que los expedientes de recalificación de suelos y usos incorporen el histórico registral de las transacciones sucesivas realizadas.

- Apuesta por un ejercicio transparente de la política que suponga una administración local de datos abiertos.

En este campo se plantea: el compromiso Open Data (transparencia completa de la administración) y la creación del Centro de Gestión de Datos Municipal,

Por otro lado, la necesidad de incorporar la participación ciudadana a la vida local permea la práctica totalidad del programa, con referencias constantes en áreas como la cobertura de las necesidades básicas, la vivienda, los servicios sociales, los planes de desarrollo comunitario, las políticas de igualdad, el medio ambiente, el uso de equipamientos públicos, la cultura, etc.

4.2. Los resultados electorales de mayo de 2015: un gobierno local del cambio para Zaragoza.

En Zaragoza los resultados de las elecciones municipales de mayo de 2015 transformaron en gran medida el tablero político local (Cuadro 1). Por un lado, el partido vencedor (PP), lo hizo con el menor número de representantes cosechado en la ciudad por un partido ganador: 10 concejales. Por otro, la segunda fuerza (ZeC) irrumpió con un gran empuje sumando 9 escaños, una cifra desconocida para una agrupación política que se presentaba por primera vez. En cuanto al PSOE, sus 6 concejales supusieron el peor resultado en toda la serie histórica desde 1979, sólo igualado en 1995. C's, que también se presentaba por primera vez en Zaragoza, consiguió 4 concejales y Cha, con 2 escaños y una ligera caída, demostró la solidez de su electorado en un contexto de profundo cambio político. En la sesión de investidura Pedro Santistevé (ZeC) recibió el voto del PSOE y de Cha, aunque ninguno de los dos partidos se incorporó al equipo de gobierno. Simultáneamente, la Diputación General de Aragón pasó a ser gobernada por Javier Lambán (PSOE). Lambán recibió el apoyo de Podemos, Cha e IU. De las tres fuerzas políticas sólo Cha ocupa una consejería en el actual gobierno autonómico.

Por tanto, desde mediados de 2015 tanto el Ayuntamiento de Zaragoza como la DGA cuentan con débiles mayorías parlamentarias. Esto se percibe en el día a día de ambas instituciones sacudido por frecuentes conflictos entre grupos políticos e importantes dificultades para alcanzar acuerdos. Sobre todo en Zaragoza, el nivel de virulencia de los ataques políticos procedentes del PP, y en menor medida, del PSOE, ha alcanzado intensidades extremas. En el tiempo transcurrido desde junio de 2015 se han producido situaciones sin precedentes como la denuncia presentada ante los tribunales en febrero de 2017 por la CEOE contra el alcalde por “hostigar a la empresa privada”. Obviando los resultados electorales, diversos grupos políticos y económicos de la ciudad parecerían estar sugiriendo que el gobierno local ha sido ocupado por un grupo de personas no solo incapaces sino peligrosas y hostiles a Zaragoza.

El desacuerdo del grupo municipal socialista con numerosas iniciativas de ZeC es muy frecuente y, de hecho, no son escasas las ocasiones en las que la suma de los concejales del PP, el PSOE y C's en el pleno municipal rechaza propuestas del equipo de gobierno o saca adelante sus propias iniciativas. Los conflictos se vienen produciendo en una gran diversidad de asuntos como el urbanismo, la política de remunicipalizaciones o la salida del plan de ajuste económico. Internamente, hasta la fecha, y a pesar de su gran heterogeneidad, ZeC parece mantener una cierta solidez no exenta de algunas tensiones. Esta unidad resulta fundamental para afrontar un panorama muy hostil en el que diversas fuerzas políticas y económicas confluyen en el objetivo de tratar de evitar por todos los medios que después de 2019 ZeC siga gobernando la ciudad.

Por otro lado, se han producido también desencuentros entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la DGA. Ciertamente este no es un escenario desconocido, sino que incluso podría caracterizarse como habitual en la historia de las relaciones entre ambas instituciones. Uno de los ejemplos más claros de esta dificultad para alcanzar acuerdos es el relativo a la ley de capitalidad. Una antigua controversia que, paradójicamente, después de más de veinte años de intentos infructuosos parecería encontrarse en vías de resolución en la legislatura 2015-2019. La necesidad de dotar de un tratamiento singular a la ciudad de Zaragoza en el conjunto del territorio aragonés ha alimentado una polémica persistente en las últimas décadas. El Estatuto de Autonomía reconoció dicha singularidad señalando que, como capital de Aragón, Zaragoza debía disponer de un régimen especial que contemplase no solo la relación con la comunidad autónoma sino el modelo de

financiación y la ordenación del territorio. Uno de los últimos intentos fallidos de aprobar dicha ley se produjo en 2014, en la fase final de la legislatura en la que Luisa Fernanda Rudí (PP) era presidenta autonómica y Juan Alberto Belloch, alcalde de Zaragoza.

Ya en el nuevo contexto político, desde finales de 2015 el Ayuntamiento de Zaragoza y la DGA inauguraron una nueva fase de negociaciones sobre la ley de capitalidad. Dada la experiencia acumulada, la percepción generalizada era que una vez más la negociación se vería abocada al fracaso. Sin embargo, inesperadamente, en febrero de 2017 se anunció el principio de acuerdo alcanzado por ambas instituciones⁴⁰.

Es difícil dilucidar si este entendimiento quedará reducido a un espejismo o, por el contrario, abrirá una vía hacia otros acuerdos que doten de mayor estabilidad política al Ayuntamiento de Zaragoza. La coyuntura actual resulta especialmente sensible puesto que, por un lado, ninguna de las fuerzas que ha apoyado la conformación de un nuevo gobierno local quiere aparecer como la que obstruye el despliegue de nuevas políticas. Un embarrancamiento prolongado en el tiempo podría terminar transmitiendo el mensaje de que es imposible cumplir con las enormes expectativas generadas en 2015 y allanar el camino a un proceso de involución política. Desde el cortoplacismo político partidario se percibe que un paso en falso o una excesiva generosidad con el “adversario”, podría significar un retroceso quizás irre recuperable en las elecciones municipales y autonómicas de 2019, momento en el que se comprobará si el cambio del sistema político se consolida y amplía o si se trató tan solo de un evento fugaz.

BILIOGRAFÍA

- Alcalá-Santaella, F., Díaz Orueta, F., Ginés, X. y Lourés, M. L. (2012). “Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades: crecimiento y competitividad”, en: M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomàs (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona: Icaria, pp. 307-334.
- Alonso, M.P. y Bellet, C. (2009). “El tren de alta velocidad y el proyecto urbano. Un nuevo ferrocarril para la Zaragoza del tercer milenio”, *Scripta Nova*. Vol. XIII, nº281.
- Arrojo Agudo, P. (2003). *El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la historia*. Barcelona: RBA.
- Arrojo Agudo, P. et al. (2008). *Lo público y lo privado en la gestión del agua*. Madrid: Ediciones Oriente y Mediterráneo.
- ASSI. (2015). *Urbanismo neoliberal en Zaragoza. Planes de regeneración urbana y efectos socio-económicos en el barrio de San Pablo-El Gancho*. Zaragoza: Acción Social Sindical Internacionalista (ASSI).
- A_Zofra. (2013). “De la euforia del ladrillo a la crisis. Zaragoza puesta a producir en el último ciclo capitalista”, en: Observatorio Metropolitano de Madrid (eds.), *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 273-311.
- Bibiano, L. (2014). “Remunicipalización. El grifo vuelve a manos públicas”, en www.lamarea.com, 30 de julio de 2014.
- Bielza de Ory, V. y Gorria, A.J. (2010). “La falta de cooperación institucional entre las distintas escalas territoriales. El caso del Área Metropolitana de Zaragoza”. *Scripta Nova*, Vol. XIV, nº331 (13).
- Bull, M. y Ricardo, M. (2010). *Zaragoza 1908-2008. Arquitectura y Urbanismo*. Zaragoza: Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón.
- Consejo Económico y Social de Aragón (CESA). (2016). *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico 2015*. Zaragoza: CESA.

⁴⁰ Pocos días después, y aunque los grupos políticos implicados negaban cualquier vinculación entre ambos hechos, se desbloqueaba en las Cortes de Aragón la tramitación de los presupuestos autonómicos, tras el principio de acuerdo entre el PSOE y Podemos.

- De Miguel, R. (2014). “Metamorfosis urbana en Zaragoza”. *Geo Crítica*, Vol. XIX, nº1083.
- Díaz Orueta, F. (2006). “Spain: Local Democracy and Citizen Participation”. *Space & Polity*, Vol.10, nº3, pp. 263-278.
- Díaz Orueta, F. (2015). “Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad: el ejemplo de Madrid Río”. *Cuaderno Urbano*, nº19, pp. 179-200.
- FABZ. (2013). “Asociaciones vecinales. Haciendo Zaragoza”, Presentación de la Exposición realizada en el Centro de Historias de Zaragoza: *Asociaciones vecinales: haciendo Zaragoza*. Zaragoza, 20 de junio al 15 de septiembre de 2013.
- Gaviria, M. y Grillo, E. (1974). *Zaragoza contra Aragón*. Barcelona: Los Libros de la Frontera.
- Gaviria, M. y Baringo, D. (2004). *Aragón es Zaragoza*. Zaragoza: Diputación Provincial de Zaragoza.
- Gómez Bahillo, C. (2006). “Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza”. *Revista Internacional de Organizaciones*, nº0, pp. 45-63.
- Harvey, D. (1989). “From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, Vol. 71, nº1, pp. 3-17.
- Hijar, P. (2016). “Zaragoza frente la emergencia habitacional y el derecho a la vivienda”. *Viento Sur*, nº148, pp. 54-61.
- Lucía Gimeno, J. (2005). “Zaragoza Expo 2008”. *El Ecologista*, nº42, pp. 22-23.
- Martínez Lorea, I. (2015). “Nuevas privatopías urbanas. Estrategias ciudadanistas del espacio público”. *Ciudades*, nº18, pp. 81-102.
- Montiel, A. y Naredo, J. M. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*, Barcelona: Icaria.
- Ortega de Miguel, E. (2004). “La privatización del agua”. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº7, pp. 197-217.
- Ordeig, J.M. (2011). *Zaragoza. Desarrollos urbanos 1968/2000*. Pamplona: UN.
- Pellicer, F. y Grimal, J. (2013). *Una pasión compartida. Zaragoza y su exposición internacional*. Zaragoza: 3ooks.
- Rodríguez López, J. (2013). “Mercado de vivienda 2013. Dificultades estadísticas para el análisis”, en *El País*, 29 de mayo de 2013.
- Santamarina, B. (2014). “El oficio de la resistencia. *Salvem y Viu al Cabanyal* como formas de contención del urbanismo neoliberal”. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, Vol. LXIX, nº2, pp.305-326.
- Sanz Cintora, A. (2008). *Vida, convivencia y empleo. Los vecinos de las viviendas sociales de alquiler de Zaragoza Vivienda en la Margen Izquierda. Estudio sociológico*. Zaragoza: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- Tecnocasa. (2014). *Zaragoza. Informe del mercado de la vivienda. Segundo Semestre 2014*. Departamento de Análisis e Informes del Grupo Tecnocasa.
- Tinsa. (2016). *Radiografía del stock 2016. Suelo y vivienda nueva*. Madrid: Tinsa.
- Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- Zaragoza Rebelde. (2009). *Zaragoza rebelde. Guía de movimientos sociales y antagonismos*. Zaragoza: Zaragoza Rebelde.
- Zaragoza Vivienda. (2007). *25 años. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza*. Zaragoza: Zaragoza Vivienda.
- Zaragoza Vivienda (2015). *Informe Programa de Mediación en Deuda Hipotecaria Zaragoza 2014*. Zaragoza: Zaragoza Vivienda.
- Zazo, A. (2010). “Procesos de urbanización de la huerta zaragozana. Incongruencias instrumentales”, en *Ciudades para un futuro más sostenible* <<http://habitat.aq.upm.es/eacc/azaragoza.html>>.
- ZeC. (2016). *Vivienda en Común*. Boletín nº2, noviembre 2016 <<http://zaragozaencomun.com/wp-content/uploads/2016/11/hoja-reparto-vivienda-noviembre-2016.pdf>>.