



EL PAPEL DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN LA CARACTERIZACION DEL PLANEAMIENTO URBANO: El caso del distrito de Tetuán

por Fernando Menéndez Rexach

«Ciertamente si el mundo en que vivimos ha sido producido de acuerdo con un plan, debemos recordar a Nerón como un santo en comparación con el autor de dicho plan».

Bertrand Russell.

La relación entre transporte y urbanismo es un hecho fuera de toda duda, lo cual no quiere decir que los planeamientos de uno y otro hayan estado, o estén, integrados o cuando menos coordinados. Antes al contrario, el divorcio, la separación clara de ambos aparece innumerables veces repetida como una de las constantes de la fase que pudiéramos caracterizar como etapa de desarrollo y consolidación del modelo territorial antes de su actual crisis. No nos detendremos en este artículo a analizar de una manera general las causas de dicha situación, ni a investigar sobre sus consecuencias (algo de esto ya se ha apuntado en el artículo «Consideraciones generales en torno a la política de transporte urbano»), sino que optaremos por remitirnos a lo sucedido con un caso concreto, pero no aislado, sino al revés, de alguna forma ejemplar, cual es lo ocurrido con el barrio de Tetuán englobado dentro de distrito municipal del mismo nombre y situado en la zona central del área metropolitana madrileña (1).

(1) Son numerosos los aspectos de este artículo desarrollados más extensivamente en el «Programa de Acciones Inmediatas (P.A.I.) del distrito de Tetuán», realizado en equipo siendo el coordinador José Ramón Menéndez de Lurca. COPLACO 1979.

CARACTERISTICAS DEL BARRIO

Son varias las peculiaridades del distrito de Tetuán que interesa resaltar con el fin de mejor comprender los procesos actualmente en curso en el mismo.

En primer lugar merece destacarse la accidentada topografía de la zona con numerosas divisorias, vaguadas y fuertes desniveles en la mayor parte de los terrenos. Esta abrupta topografía, con pendientes superiores al 12 % en numerosos casos, va a estar presente desde un principio en la configuración del barrio; así cuando Carlos María de Castro establece, a mediados del siglo pasado, los límites del ensanche de la ciudad, estos finalizan por el norte, justo al aparecer fuertes quebras en el terreno, de tal forma que el borde del ensanche que no coincidía con el término municipal define una de las fronteras de Tetuán. Al estar, entonces, localizado en la periferia exterior del ensanche madrileño, la urbanización surgida en el barrio vendrá fuertemente influida por ello, pues no estará sometida a regulaciones de planeamiento y tendrá una presión fiscal mucho menor al quedar fuera del recinto donde se pagaban los derechos de puertas.



El papel de las infraestructuras de transporte en la caracterización del planeamiento urbano: el caso del distrito de Tetuán en Madrid

A los efectos de la accidentada topografía como determinante físico y de los límites del ensanche como condicionante económico y administrativo hay que considerar los influjos de dos importantes actuaciones en infraestructura, tales fueron la carretera de salida a Francia (actual Bravo Murillo) y la construcción del tramo final de canal de Isabel II (inaugurado en 1858). La primera de ellas sirvió de soporte para diferentes asentamientos de población, localizados tanto a lo largo del eje carretero como en los ramales afluentes al mismo. La segunda de ellas, tuvo reducidos efectos directos al fracasar el proyecto de simultanear el desarrollo agrícola con la traída de aguas de Madrid, de manera que sólo conformó el límite oeste del barrio, siendo el camino de servicio del canal posteriormente usado como calle (Paseo de la Dirección y Federico Rubio).

En estas condiciones se va a ir produciendo la ocupación del distrito por una población eminentemente obrera, y en pequeña proporción por miembros de la clase media, comerciantes principalmente, llegando incluso a asentarse representantes de las clases acomodadas en las grandes quintas y huertas arboladas localizadas en lo que hoy en día es la zona de Azca.

A principios de 1860 se estacionaron en la entonces llamada dehesa de Amanuel, las tropas procedentes de la guerra de Africa, ello contribuyó a que la zona fuera frecuentada por los madrileños que accedían a visitar a los soldados que habían participado en la toma de Tetuán (de ahí el nombre del distrito, al tiempo que se explica la toponimia de no pocas calles). La zona fue utilizada cada vez más en los días festivos para el esparcimiento de los habitantes de la ciudad, al tiempo que continuaban desarrollándose las actividades comerciales al amparo del fielado y de la exención de los derechos de consumo.

La población fue aumentando. En 1878 circuló por el eje de Bravo Murillo uno de los primeros tranvías madrileños (el primero inaugurado lo fue en 1871). El crecimiento de la población, con caracteres similares a los antes reseñados, continuó durante las primeras décadas del siglo XIX, llegando a ser el núcleo más poblado del extrarradio madrileño, por ello no es de extrañar que la primera línea de metro inaugurada en 1919, sirviera para conectar Cuatro Caminos, en el límite del barrio, con la Puerta del Sol, en el centro de la ciudad. La aparición del metro, poco después prolongado a lo largo de Bravo Murillo, hasta lo que era el núcleo inicial de Tetuán, confirmaría pues el gran crecimiento del barrio, reforzando a su vez esta tendencia.

En definitiva el barrio se consolidó mediante la creación de numerosas urbanizaciones realizadas sin plan previo ni hilazón de unas con otras, tomando como base en muchos casos la parcelación agraria existente y utilizando como ejes de comunicación gran parte de los antiguos caminos rurales (p.e. Blanco Argibay, Marqués de Viana, Francos Rodríguez, Villaamil, etc.). La zona poco a poco y debido al extraordinario crecimiento experimentado por el área metropolitana madrileña, ha adquirido caracteres de área central, sobre ella van a actuar distintos tipos de planeamiento con el fin de modificar los usos de suelo hasta enton-

ces existentes puesto que en el actual modelo territorial no se corresponden con los derivados de su gran centralidad, para subsanar esta «disparidad» surge el plan como elemento básico de racionalización acorde con las pautas de los intereses dominantes en la ciudad.

LAS GRANDES MODIFICACIONES EN EL VIARIO COMO BASE DEL PLAN VIGENTE

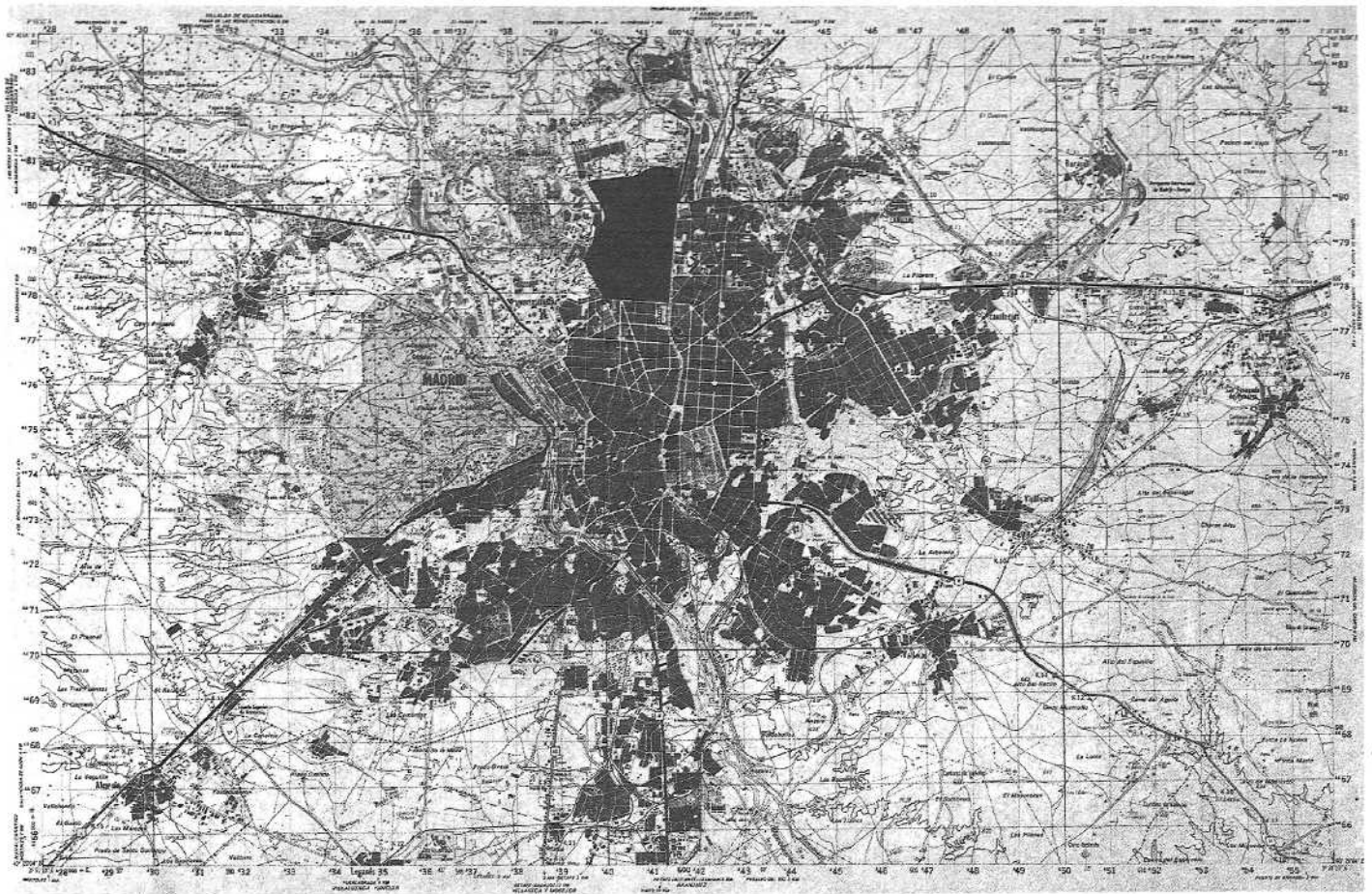
El conjunto del distrito se define como un todo frente al resto de la ciudad por tener perfectamente definidos sus límites: Rondas, Castellana, Parque de la Ventilla y conducción del canal de Isabel II-Ofelia Nieto-Pedro Mur. No obstante, interiormente está muy poco estructurado (con la salvedad de la zona oeste: Azca-Orense-Capitán Haya) (2), teniendo la trama viaria de configuración bastante irregular por las causas antes apuntadas en la formación y características de Tetuán; dicha trama posibilita en un grado reducido la conexión mediante vehículos entre las distintas zonas del barrio, ya que evidentemente sus calles no fueron diseñadas en función del automóvil ni con los criterios del ensanche del XIX.

Por la centralidad adquirida por la zona dentro del contexto metropolitano y por sus peculiares características, el viario presenta un funcionamiento dual, local y metropolitano, lo que da lugar a no pocas disparidades, contradicciones e incompatibilidades en los movimientos de los vehículos desplazándose por distintos medios y de uno u otro tipo. Las conexiones metropolitanas están en grado apreciable impulsadas por la atracción ejercida por la concentración de empleos en la zona este del distrito (a lo largo de la franja definida por Azca y las calles Orense-Capitán Haya), siendo los ámbitos espaciales más sensibles a dicha atracción los situados al norte-noroeste del conjunto metropolitano (Barrio del Pilar, Saconia, etcétera), los cuales perciben negativamente el efecto barrera de la trama viaria de Tetuán, pues su escasa permeabilidad redundaría en una deficiente accesibilidad en vehículo privado, sobre todo a los empleos y otros servicios de rango metropolitano situados tanto en la zona este del distrito como en el interior de la ciudad.

La existencia de este hecho sirvió de apoyo para la elaboración de un nuevo replanteamiento del viario, en el que de acuerdo con los criterios de política de transporte urbano imperantes, de incrementar y generalizar la movilidad en vehículo privado, se redefinió totalmente la trama viaria. Dicha redefinición cobró tal importancia que parte del planeamiento parcial vigente puede, básicamente, ser considerado como un plan viario, pues de tal magnitud es el rango de las actuaciones y modificaciones previstas para introducir sobre el viario existente. Así en el «Plan Parcial del barrio antiguo de Tetuán» (3), redactado de 1969, y

(2) El uso de los términos barrio o distrito para definir a Tetuán puede prestarse a confusiones por no coincidir las divisiones administrativas con los límites de las unidades urbanas. En el texto nos referimos indistintamente a uno u otro, aunque siempre desde la perspectiva del antiguo Tetuán existente pues sobre él recae la amenaza de su desaparición.

(3) El plan actúa sobre una amplia zona del distrito, donde se localiza gran parte de la edificación antigua y consolidada.



En el conjunto madrileño se puede apreciar la posición del distrito de Tetuán, potenciada su centralidad por el extraordinario aumento de población del área metropolitana ocurrido en los últimos años; parte apreciable de dicha población se ha localizado en urbanizaciones de la zona norte-noroeste: barrio del Pilar, Mirasierra, Saconia, etc.

aprobado en 1972, se contempla la implantación de un nuevo viario; de resultas del mismo, caso de ejecutarse, quedarían afectados por las nuevas alineaciones aproximadamente el 80 % de los edificios construidos. De esta manera al dejar fuera de ordenación a la mayoría de las edificaciones existentes se estaría en condiciones de poder establecer operaciones inmobiliarias de suficiente envergadura como para ir reconvirtiendo los usos actuales del suelo a los de terciarización y residencial de media-alta renta. Este proceso de «renovación» iría acompañado de la expulsión de la práctica totalidad de la población residente, ya que por sus bajos niveles de renta y en las actuales condiciones de producción de la vivienda no les sería posible acceder a las nuevas residencias.

La envergadura y ejemplaridad del plan parcial citado exige un mayor detalle. En el mismo se prevee la realización de dos autopistas urbanas, una al norte del distrito, la avenida de Asturias, y otra en el centro, el cierre del tercer Cinturón por Marqués de Viana, ambas con anchuras de afectación del orden de 100 m. A estas dos vías transversales se añade una tercera del mismo tipo, aunque de menor rango, 40 m. de ancho, cual es la prolongación de General Perón, perteneciente también a la red arterial. Estas tres vías segregarán al distrito al actuar de barreras entre diversas zonas. Completan el esquema viario otra serie de viales incluidos en el planeamiento de la red arterial y un sinnúmero de calles pertenecientes a las redes de inferior jerarquía, y definidas como secundaria, terciaria y complementaria.

En síntesis en el plan se contiene una extensa y prolija tipificación del viario, en donde subyace el supuesto de reducir la totalidad del transporte urbano al mero tratamiento del tráfico de los vehículos, por ello se da una prioridad absoluta al viario. Sirva de botón de muestra de esta concepción del transporte lo expresado por el equipo redactor del plan parcial a la vista de las 1.237 alegaciones que se presentaron durante el período de información pública (del 16 de julio de 1969 al 16 de octubre del mismo año) cuando se explicitó que el planteamiento a seguir para la reforma del proyecto inicial había de adaptarse a las siguientes premisas:

- a) «Los tramos de la red arterial de Madrid siguen considerándose inamovibles».
- b) «La red viaria prevista en el proyecto está trazada con el criterio de mínima afectación y se considera técnicamente imposible e inadmisibles la reducción de sus dimensiones».

Por ello, no fue de extrañar que el plan definitivamente aprobado difiriera muy poco del inicialmente redactado y aunque en parte del planeamiento anterior ya se recogiera la idea de construir alguna transversal al distrito, con el fin de facilitar la conexión metropolitana este-oeste, por ejemplo, en el proyecto de Zuazo-Janse de 1929, en el plan general de extensión de 1933 y en el plan general de 1946, nunca estos planes suponían un ataque tan frontal y completo a la propia supervivencia de Tetuán.

La inadecuación del plan quedó claramente de manifiesto al ir transcurriendo los plazos previstos en el mismo para la ejecución de las distintas

fases programadas, sin que éstas llegaran a materializarse. El resultado fue un deterioro progresivo del barrio, pues por el planeamiento vigente (4) se está imposibilitando realizar cualquier tipo de mejoras en las edificaciones fuera de ordenación, al tiempo que la propuesta contenida en el plan se presenta tan inviable que no ha podido llegar a concretarse. Por ello se ha asistido en los últimos años a una serie de actuaciones puntuales que refuerzan paulatinamente la renovación progresiva del barrio y que lentamente van consolidando las nuevas alineaciones. En consecuencia, ante el estado de bloqueo y postración del barrio decrece su población y su actividad.

EL MANTENIMIENTO DE LA TRAMA VIARIA EXISTENTE COMO BASE PARA LA ALTERNATIVA URBANA DE TETUAN

La agresión del planeamiento sobre Tetuán dejaba, además, en suspenso uno de los mayores y acuciantes problemas del distrito cual es la existencia de cerca de 10.000 infraviviendas ocupadas en su mayoría por la tradicional población del barrio. Al no afrontarse la cuestión en el planeamiento vigente ello suponía que esta población sería expulsada a la periferia madrileña, pues no darían para más las indemnizaciones recibidas, cosa que por lo demás a no todos llegarían. Ante esta situación se produce por parte de las entidades ciudadanas una iniciativa tendente a revisar el plan. Los contactos iniciales con la Gerencia Municipal de Urbanismo, siendo alcalde Arespacochaga, no fructifican; después se suceden diversas gestiones que no llegan a cuajar en ningún compromiso concreto por parte de la Administración y es entonces cuando se produce el lanzamiento por la COPLACO de los Programas de Acciones Inmediatas (P.A.I.) y se acuerda entre ésta y la Gerencia, con la aquiescencia del movimiento vecinal, la inclusión del distrito de Tetuán en uno de estos estudios.

El estudio sobre Tetuán se desarrolló a partir de los objetivos generales siguientes:

— derecho a la permanencia de residentes, comerciantes...

— mejora medio-ambiental de la zona

— mejora de las dotaciones y equipamientos.

Estos objetivos fueron suscritos por la mayoría de las entidades ciudadanas estando además incluidos algunos de sus técnicos dentro del equipo redactor del estudio. Por otra parte fue aceptado por todos que, en consonancia con la declaración de intenciones del programa de los P.A.I. y ante la urgencia de los problemas en el barrio, la participación pública habría de ser una base imprescindible sobre la que se articularía el desarrollo del trabajo, de manera que todas las propuestas contenidas en el mismo habrían de estar contrastadas con las opiniones e intereses de los afectados: residentes, comerciantes, etc., y del resto de los agentes implicados: órgano de administración, partidos políticos, promotores, etc.

La alternativa urbanística fue desarrollada a lo largo del estudio con una continuada participación

(4) Además del plan parcial existen otros planes y ordenaciones afectando al resto del distrito, siendo varios de ellos similares al plan reseñado.

pública. En dicha alternativa el tratamiento a dar al viario se convertía en uno de los pilares básicos, pues se habían de resolver tanto las necesarias conexiones de carácter metropolitano como diseñar una trama viaria que no fomentara la especulación urbanística, sino que al contrario permitiera la realización del programa escalonado de vivienda que se proponía para el realojamiento en el mismo barrio de la población residente.

Los criterios de transporte utilizados estuvieron acordes con los objetivos generales del estudio, y suponían el dar prioridad al residente frente al transeunte, potenciar el transporte colectivo frente al privado y compatibilizar una eficiente accesibilidad a la vivienda con un satisfactorio nivel medio-ambiental. Su aplicación se traducía en lo siguiente:

a) Reducida creación de nuevas infraestructuras viarias, en consonancia con el avanzado estado de consolidación del distrito y de la elevada densidad de población del mismo, pues no resultaba oportuno incrementar la superficie dedicada a viario en detrimento de otros usos del suelo.

b) Mejorar la explotación del viario existente lo cual supone la utilización del mismo por un mayor número de personas, que no necesariamente de vehículos, siendo esto sólo posible aumentando el servicio de transporte colectivo.

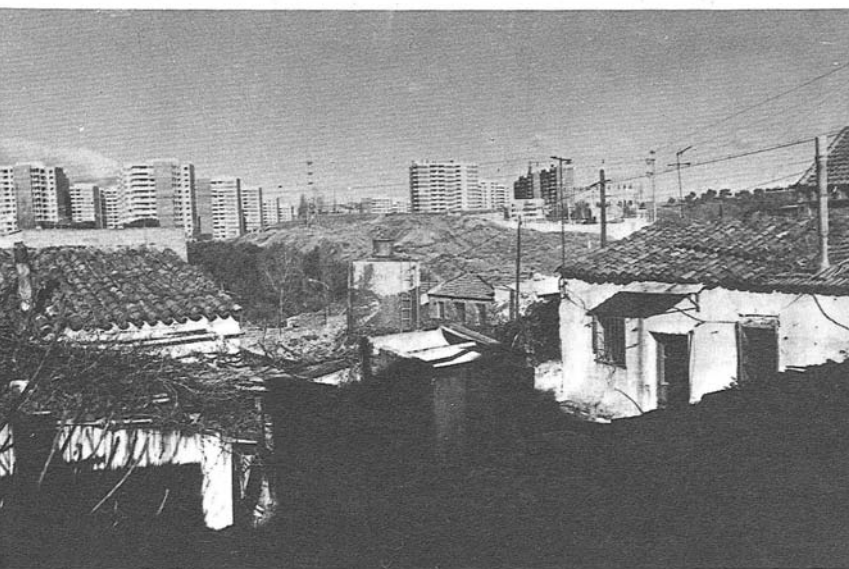
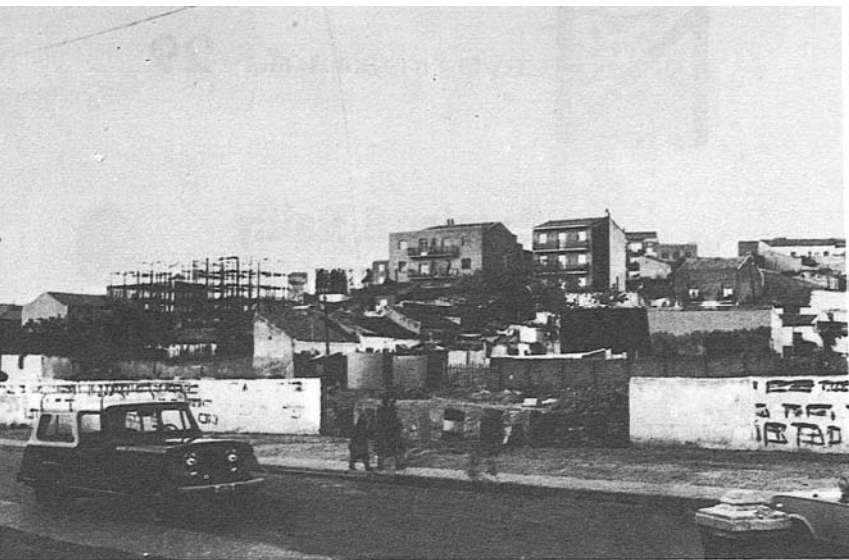
c) Baja intensidad de tráfico en el interior de las distintas zonas del distrito definidas como áreas medio-ambientales y predominio en las mismas del tráfico peatonal.

Como resultado la propuesta elaborada mantenía en su conjunto la trama viaria, pues era además un elemento clave para conservar la identidad urbana del barrio, al tiempo que le había permitido subsistir hasta ahora. Las conexiones metropolitanas necesarias se resolvían a un nivel inferior al previsto de autopista urbana y no se preveía, por tanto, la realización de ninguna obra de esta envergadura.

En conjunto las alternativas y recomendaciones presentadas en el estudio (redactadas en junio de 1979) ofrecían una coherencia global estando articuladas unas con otras, al tiempo que respondían a los criterios de transporte antes citados, implicando algunos de ellos cambios apreciables en la política de transporte urbano hasta entonces seguida. Parte de las propuestas eran alcanzables a nivel de distrito, mientras que otras requerían la consideración del ámbito metropolitano. Unas y otras constituían el punto de partida del planeamiento alternativo al plan vigente.

CONCLUSIONES

El caso de Tetuán es expresivo del uso dado al planeamiento del viario como instrumento para «renovar» totalmente el barrio, cambiando su fisonomía tradicional y sustituyéndola por otra acorde con los intereses dominantes en el actual modelo territorial. Por las características de Tetuán esta «renovación» era muy difícil, casi imposible, hacerla puntualmente, por ello había que actuar decididamente a gran escala, de ahí la idoneidad del diseño de grandes infraestructuras viarias por su interior, como elemento clave para romper la trama urbana del barrio, expulsar a su población e implantar unos usos nuevos.



Las fotografías reflejan parte de la configuración urbana del barrio de Tetuán y son una muestra de las variadas tipologías de vivienda existentes en el mismo: desde chabolas a edificios de lujo recientemente construidos, pasando por toda una gama intermedia entre la que abundan las viviendas de planta baja y los edificios antiguos de 3 ó 4 alturas.



El papel de las infraestructuras de transporte en la caracterización del planeamiento urbano: el caso del distrito de Tetuán en Madrid

Frente a esta situación se presenta una alternativa urbanística en la que el mantenimiento del entramado viario constituye una de sus piezas angulares, al tiempo que se propugna la realización de un programa escalonado de remodelación del barrio en el que se contempla el realojamiento de la población en las proximidades de su actual lugar de residencia, de esta forma desaparecerían las numerosísimas infraviviendas existentes.

En ambos planteamientos, al viario le corresponde un papel de protagonista, en un caso como instrumento para la destrucción del barrio consolidado, en otro caso como factor decisivo para la conservación del mismo.

Por lo que respecta a la viabilidad de las propuestas (5) es preciso apuntar el rasgo del carácter no vinculante de los P.A.I., es decir, que aún habiendo sido promovidos conjuntamente por las

administraciones central y local, y contando en no pocos casos con la aquiescencia de los vecinos, aquéllas no se sienten comprometidas por los resultados de estos estudios (no se adaptan a ninguna figura legal contenida en la Ley del suelo). Por ello, hoy en día (febrero 1980) sigue aún vigente el plan parcial citado y parece ser que habrá que esperar a la revisión del plan general de Madrid, cuyos trabajos previos ya están iniciados, para conocer el resultado final de las propuestas. En todo caso, sí es posible adelantar la aparición de claros indicios de cambios en la política municipal de transporte urbano hasta hace poco seguida de favorecer a ultranza e indiscriminadamente al automóvil, pues así pueden interpretarse las medidas dictadas estas Navidades (1979-80) por el Ayuntamiento madrileño, tendentes a reducir la circulación en el centro y a privilegiar el estacionamiento de los residentes en cada zona frente a los transeúntes. De esta forma se abre una puerta a la desaparición de uno de los mayores obstáculos para la puesta en práctica de las actuaciones propuestas para la salvaguarda y remodelación de Tetuán.

(5) El estudio se entregó en julio de 1979 y hasta ahora, febrero 1980, no ha habido ningún pronunciamiento ni por el Ayuntamiento ni por la COPLACO.