

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

Si el Estado tiene un fin último, este es el de elevar a los ciudadanos hasta el punto de que persigan espontáneamente el fin del Estado a fin de conseguir sus objetivos individuales.¹

WILHELM VON HUMBOLDT

La ciudad española actual es una ciudad fuertemente intervenida en la que el planeamiento, pensado inicialmente para mejorar la convivencia de los ciudadanos, ha pasado a convertirse en una herramienta para el control indiscriminado del territorio. Si observamos alguna de nuestras ciudades a vista de pájaro observamos que, al igual que en la amurallada ciudad medieval, un límite, esta vez virtual, impide la expansión de la ciudad más allá de unos estrictos límites políticamente estipulados.

Dotada de un poder casi absoluto, la administración pública organiza la ciudad mediante mandatos y establece usos, actividades permitidas, intensidades e incluso criterios estéticos que los propietarios deben aceptar sin que quede apenas margen para el ejercicio libre de la empresarialidad, la cooperación ni el surgimiento de órdenes espontáneos. El suelo como recurso esencial para la edificación es gestionado íntegramente por el Estado, que raciona su explotación en función de dudosas predicciones poblacionales.

Este libro trata de abordar desde un punto de vista económico, y de una forma crítica, el complejo problema urbano, así como de analizar aquellos aspectos clave que, directa o indirectamente, afectan a la función empresarial de los individuos y por lo tanto a la prosperidad de la ciudad.

Cuando se aborda por primera vez el estudio del territorio y de su organización legal, la ciudad se presenta como un fenómeno complejo. El

¹ VON HUMBOLDT (1792), p. 99.

estudio de la propiedad del suelo, tan esencial en su desarrollo, presenta una serie de peculiaridades que lo diferencian del análisis económico y jurídico de los objetos comunes. Nuestra propia condición de seres animados unidos al suelo por la fuerza gravitatoria, exige la existencia de zonas de paso, a través del territorio, que permitan nuestro desplazamiento para relacionarnos, trabajar, y, en definitiva, disfrutar de nuestras vidas. Nuestro desarrollo vital entre edificios, parques, autopistas y fábricas, que albergan actividades de toda índole, y nuestra capacidad sensorial para percibir el entorno, propicia nuestro disfrute dentro del ecosistema urbano, pero nos hace también vulnerables a las múltiples externalidades que este produce. La propiedad inmueble trasciende la propiedad del objeto en sí. Cuando posees un objeto común, el debate sobre su posesión y los conflictos alrededor de esta se reducen al objeto mismo, mientras que en el mundo de los bienes inmuebles no solo pueden surgir conflictos derivados de una apropiación ilegítima, sino también como consecuencia de las importantes externalidades que, en forma de ruidos, olores, elementos contaminantes, etc., se derivan de su uso. Las concentraciones humanas permiten una rica interacción y facilitan la cooperación, pero nos conducen también, en el ejercicio de nuestra convivencia, a enfrentar constantes conflictos vecinales. La producción y unas adecuadas condiciones para la vida son necesarias para un equilibrio en la ciudad ¿Cómo lograrlo?

La Escuela Austriaca de Economía nos pone sobre aviso del peligro de tentaciones intervencionistas y constructivistas de los gobernantes y de los propios ciudadanos que los alzan al poder. El orden social es un orden espontáneo que requiere de altas dosis de libertad para que se cree a sí mismo. El proceso espontáneo que de esta libertad surge no consiste en una caótica interacción de individuos, sino en un complejo sistema de cooperación a través del cual los integrantes de una sociedad pueden crear sus propias instituciones de forma voluntaria y flexible. Este complejo proceso de formación institucional ha creado la ciudad desde sus orígenes para lograr un entorno próspero en el que vivir. Sin embargo los «fallos de mercado» parecen surgir por doquier en la ciudad: a las citadas externalidades se suma la aparente voracidad con la que los empresarios parecen querer consumir el territorio, la ausencia de zonas verdes, dicen que derivada de la búsqueda de un lucro aparentemente insaciable del empresario, la dispersión sin control de las edificaciones por el territorio o la dificultad para ejecutar calles sin la intervención estatal.

El Estado ha sido modernamente el encargado de tratar de prevenir y de solucionar los conflictos de la ciudad, así como de establecer un

clima de paz adecuado para la convivencia. Simultáneamente, ha creado muchas de las infraestructuras básicas para su funcionamiento. Calles, saneamiento, agua, luz, seguridad policial o justicia han permanecido en manos de la administración durante un largo tiempo, y se ha interiorizado por parte de muchos ciudadanos la percepción del Estado como proveedor necesario de los mismos. El Estado sin embargo, tal y como tendremos la ocasión de ver, adolece de una serie de problemas inerradicables a la hora de planificar el territorio. Juega a ser empresario pero carece de la legitimidad y de la información necesaria para llevar a cabo una planificación estratégica real. Actúa de forma injusta al otorgar privilegios edificatorios a unos propietarios en detrimento de otros. En su afán intervencionista, interfiere en los proyectos individuales de los ciudadanos. Plantea objetivos equivocados en fondo y forma. Carece de los mecanismos adecuados de *feedback* que le permitan autocorregir sus decisiones. Somete a los ciudadanos a un empobrecimiento artificial al limitar, severamente y sin la información necesaria, los recursos disponibles.

Según sostendremos a lo largo de este texto, parece que fue la existencia de un entorno poco capitalizado, la ausencia de la tecnología adecuada y la inexistencia de las instituciones civiles necesarias, las que dificultaron el surgimiento de servicios privados en el urbanismo. La aparición de empresas que aporten soluciones de mercado a la ciudad requiere de determinadas condiciones que difícilmente podían darse años atrás. El Estado, dotado de toda la fuerza de su aparato coactivo y confiscador, podía, y puede, aparentar una mayor eficiencia a la hora de dar solución a muchos problemas territoriales. Es capaz de minimizar el ámbito de acción del ciudadano empresario y con ello de reducir los equilibrios de Nash que surgen en la ciudad. Causa una falsa, pero eficaz, apariencia de entidad imprescindible para el funcionamiento de la ciudad movilizandno ingentes cantidades de recursos para la puesta en marcha de carreteras, colegios o centrales eléctricas. Sin embargo, a medida que la capitalización de la sociedad ha ido aumentando y que los avances tecnológicos han irrumpido en nuestra sociedad, las soluciones empresariales han empezado a proliferar propiciandno la acumulación de riqueza, obteniendo una mayor eficiencia y dinamismo, y permitiendo la interiorización de muchas externalidades. El suministro de agua y de electricidad, la provisión de seguridad, la urbanización e incluso la planificación urbana son buena muestra de todo ello. El desarrollo de Internet con nuevas y transformadoras iniciativas empresariales pone, cada vez más, de manifiesto que esta dependencia del Estado es un es-

pejismo que paulatinamente irá desapareciendo ante nuestros ojos. Las soluciones privadas se abren paso, poco a poco, en una sociedad tomada por aparatos burocráticos. Pero los ciudadanos que las consumen aún tienen que sobrellevar la carga de la administración pública a través de la hiperinflación legislativa que deriva en importantes sobrecostes, retrasos burocráticos o bloqueos empresariales.

I. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Atrapadas en la red legislativa española, multitud de interesantes soluciones urbanísticas y edificatorias de carácter privado no lograrán ver nunca la luz. Los proyectos tratan de abrirse paso en la caótica estructura burocrática con gran dificultad. Bajo esta lógica, aquellos pocos proyectos que salen triunfantes, esto es, los que han logrado encajar en la normativa vigente, son a menudo los más vulgares y los menos creativos. El planificador central, por medio de la imposición de su visión de la ciudad, relega a los ciudadanos a una total dependencia de la administración, no solo porque esta sea la autoridad que establece las condiciones de urbanización, edificación y uso, sino porque, para llevar a cabo su plan, realiza un proceso de fiscalización lento y tedioso que erosiona también el sustrato empresarial del país. Todo proyecto debe esperar la autorización municipal, con enorme menoscabo de la productividad, aumento de los tiempos de inversión o paralización de sus activos. Tanta dificultad impuesta, tanta frustración ocasionada y la necesaria adaptación del comportamiento al entorno burocrático que nos rodea, alargadas en el tiempo, deben haber dejado sin duda importantes secuelas en el instinto empresarial y en la cultura del emprendimiento de nuestros ciudadanos.

Algunas de las hipótesis de partida de este trabajo, de las cuales algunas finalmente cristalizaron en forma de conclusiones, son las siguientes:

1. El gobierno no es la institución idónea para dirigir estratégicamente la ciudad, debido a su imposibilidad funcional para realizar el cálculo económico necesario y a consecuencia de los desajustes y limitaciones que de ello se derivan.
2. La ciudad espontánea responde en gran medida a un equilibrio de Nash, dado que la coordinación entre propietarios no siempre es sencilla. Fruto de esta circunstancia, en muchas ocasiones se producen soluciones subóptimas con grandes externalidades. El Estado trata de mejorar esta situación limitando el campo de acción del empresario

- y con ello la amplitud de los equilibrios de Nash resultantes; sin embargo el coste de estas soluciones centralizadas es enorme, toda vez que implica el sacrificio de novedosas iniciativas empresariales
3. En su intento por dirigir la ciudad y por regular la acción urbanística, y fruto de esa imposibilidad para realizar el cálculo económico, el gobierno aboca a los ciudadanos y empresarios a:
 - 3.1. Una limitación artificial y excesiva de los recursos territoriales, y por lo tanto a un empobrecimiento generalizado de los ciudadanos.
 - 3.2. Un bloqueo permanente de la función empresarial ligada a lo urbano, y resultado de los mandatos que restringen el ámbito de actuación necesario para su desarrollo.
 - 3.3. Una obstaculización de la función empresarial derivada de la abundante burocracia y de la inseguridad jurídica propia de este entramado legislativo.
 - 3.4. Una uniformidad de soluciones urbanas y empresariales que reduce las posibilidades de elección de los ciudadanos y, por lo tanto, de encontrar aquello que más les satisface.
 - 3.5. La dificultad para permitir la aparición de órdenes emergentes que configuren la ciudad como un producto de la interacción de sus ciudadanos y empresarios.

Como complemento de las hipótesis primarias, esto es, derivadas de estas pero no menos importantes, planteamos las siguientes hipótesis secundarias:

1. Creemos que es perfectamente posible la existencia de un urbanismo sin Estado o, cuando menos, con una intervención del Estado mínima o simplemente simbólica; sin embargo, un gobierno limitado, de última ratio, puede ser esencial para lograr un entorno de seguridad que permita la convivencia y el desarrollo empresarial.
2. Un urbanismo sin Estado adolece de una problemática propia que debe tenerse en cuenta y que requiere de una serie de condiciones económicas e institucionales para que pueda desarrollarse adecuadamente.
3. La economía de propiedad privada necesita de una serie de instituciones para crecer en equilibrio y, por lo tanto, un estado evolutivo avanzado caracterizado por unas mínimas condiciones sociales, culturales, económicas y tecnológicas.

4. El Estado, gracias a su poder coactivo, encuentra atajos en la búsqueda de soluciones urbanas. Sin embargo, estos atajos aparentemente eficientes ocultan altos costes difícilmente apreciables inicialmente.
5. La ciudad compleja requiere de un proceso de crecimiento incremental paulatino que se produce a lo largo de los años con la aportación agregada de los ciudadanos empresarios.
6. Podría argumentarse que la legitimidad de la ciudad planificada centralmente podría sustentarse en una especie de contrato social implícito, de corte rousseauniano² o rawlsiano,³ entre el ciudadano que adquiere una propiedad en la ciudad y el gobierno de esta, y cuyas «cláusulas» estarían formadas por las normas urbanísticas en vigor. Pensamos, sin embargo, que, de existir una planificación central, esta debe legitimarse a través de un contrato explícito, que se firmaría en el momento de la adquisición del inmueble, como prueba de que el nuevo propietario accede a someterse voluntariamente al orden jurídico imperante.

Finalmente se enumeran a continuación las hipótesis en el marco de la legislación urbanística actual, es decir, aquellas que permitirían una mejora del ordenamiento jurídico actual:

1. La normativa urbanística frustra innecesariamente una gran cantidad de proyectos empresariales.
2. Creemos fundamental que los ciudadanos puedan deshacer sus errores empresariales al menor coste posible y sin que la legislación urbanística los penalice aún más mediante la fijación de restricciones artificiosas que poco o nada aportan al conjunto de los ciudadanos.
3. La Constitución y las leyes deben limitar el poder del gobernante de la ciudad de forma que la planificación urbana no interfiera en los planes empresariales de los ciudadanos, propiciando así su propio desarrollo y la aparición de órdenes emergentes ajenos a la intervención política.
4. La extrema limitación artificial del suelo impuesta por la normativa urbanística incrementa innecesariamente el precio del mismo, y con este los precios de la vivienda y los de otros productos urbanos.
5. La extrema limitación artificial del suelo que impone la normativa urbanística incrementa innecesariamente el precio de los productos de consumo que dependen, directa o indirectamente, del suelo como bien económico de orden superior.

² ROUSSEAU (2012).

³ RAWLS (2010).

6. El exceso de normas produce retrasos muy nocivos para la actividad empresarial.
7. La legislación urbanística actual no tiene en cuenta la naturaleza dinámica de la empresarialidad, y colisiona con esta con grave perjuicio para la economía.
8. La planificación central estatal produce grandes menoscabos en la empresarialidad y en la vida de las personas, al carecer de la posibilidad de realizar el cálculo económico necesario para una adecuada asignación de recursos y toma de decisiones.
9. El legislador español, a través de las sucesivas leyes del suelo, no solo no ha logrado el que ha sido tradicionalmente su principal objetivo (bajar el precio de la vivienda), sino que ha estimulado, aparentemente de forma inconsciente, su incremento.
10. Los viales públicos no pueden gestionarse eficientemente, ni en términos de mantenimiento ni en términos de explotación de los mismos, al no poder realizar la administración el imprescindible cálculo económico.
11. La complejidad de la ciudad requiere de flexibilidad normativa para que los ciudadanos puedan interactuar adecuadamente y para que surjan nuevos órdenes espontáneos.
12. Las abundantes reglamentaciones y los altos impuestos, añadiendo costes a las compraventas, dificultan la movilidad de ciudadanos y empresarios, siendo que esta es esencial para el desarrollo personal y empresarial.
13. La existencia de una jerarquía legislativa excesivamente intervencionista dificulta la creación de ciudades con personalidad propia y, por lo tanto, la satisfacción de la subjetividad de los distintos miembros de la sociedad.
14. Las normas de calidad en la edificación producen unos efectos secundarios similares a los originados por el establecimiento del sueldo mínimo interprofesional en la legislación laboral, al expulsar del mercado de la vivienda a todo aquel que no tenga la capacidad para costear las calidades mínimas impuestas.

Por otro lado, trataremos de responder a las siguientes preguntas, que surgen de un análisis económico de la legislación urbanística española:

- ¿De qué forma los preceptos de la Constitución Española afectan al desarrollo urbano? ¿Qué cambios proponemos?

- ¿Qué desajustes económicos produce la ley del suelo estatal? ¿Qué cambios se proponen?
- ¿Qué desajustes económicos producen las leyes del suelo autonómicas? ¿Qué soluciones se proponen?
- ¿Qué desajustes económicos producen los planes generales de ordenación urbana? ¿Qué soluciones se proponen?
- ¿Qué desajustes económicos producen las leyes de calidad en la edificación? ¿Qué soluciones se proponen?
- ¿Qué desajustes económicos produce la legislación tributaria en la ciudad? ¿Qué soluciones se proponen?
- ¿Qué desajustes económicos producen otras normas que de una u otra forma afectan a la ciudad? ¿Qué soluciones se proponen?
- ¿Puede el Estado organizar centralizadamente la ciudad?
- ¿Debe el Estado organizar centralizadamente, no solo una ciudad, sino el conjunto de las ciudades de un país?
- ¿De qué libertad disfrutaban los ciudadanos y empresarios en la ciudad actual para configurar sus propios proyectos urbanísticos y edificatorios y, en consecuencia, la ciudad?
- ¿Debe el Estado reducir un recurso tan valioso como el del suelo de una manera tan drástica como la actual y privar a los ciudadanos de los medios necesarios para alcanzar distintos fines empresariales?
- ¿Puede el Estado limitar artificialmente un recurso tan esencial para el bienestar de las personas como es el suelo mientras los precios de las viviendas crecen de una forma tan importante?
- ¿Influye la limitación de un recurso como el suelo en el precio de las viviendas, locales comerciales, industrias y otros productos derivados?
- ¿Puede un gobierno decidir unilateralmente cual será el uso y aprovechamiento de las propiedades privadas en forma de parcelas urbanas?
- ¿Puede un gobierno unilateralmente impedir la edificación de una parcela, tal y como ocurre con todo el suelo rústico?
- ¿Puede un gobierno expropiar un terreno unilateralmente y contra el consentimiento de su legítimo propietario, aun cuando se le pague un «justiprecio»?
- ¿Puede un gobierno catalogar, es decir, «proteger» por razón de su valor histórico artístico, un inmueble contra la voluntad de su propietario, de manera que ya no pueda realizar en el mismo las modificaciones que desee?
- ¿Qué efectos tiene en el bienestar de los ciudadanos la legislación urbanística actual?

- ¿Puede el gobierno gestionar centralizadamente calles, parques, infraestructuras, espacios libres, usos y aprovechamientos?

Al analizar la literatura sobre el desarrollo urbano, observamos que la mayoría de los planteamientos teóricos realizados hasta ahora se han caracterizado por proponer distintos modelos de ciudad a partir de una visión que podríamos calificar de fenomenológica del problema. Desde la ciudad jardín de Ebenezer Howard⁴ hasta la ciudad radial de Le Corbusier, los teóricos de la ciudad han ido proponiendo argumentativamente soluciones para un mayor bienestar de sus habitantes. Para ello, han acudido a criterios espaciales para configurar lugares en los que la vida de los ciudadanos pueda desarrollarse en cierta armonía, establecer usos que satisfagan las necesidades de sus habitantes, salvaguardar la calidad medioambiental del entorno o implantar las infraestructuras adecuadas para que la ciudad sea funcionalmente viable. Propuestas que contemplan grandes zonas ajardinadas o modelos de grandes torres en espaciosas zonas a abiertas como en el caso de Le Corbusier.

Estos planeamientos, que son sin duda interesantes en la medida en que proponen soluciones urbanas, corren el peligro de convertirse en modelos estatales a imponer que hagan de ellos lugares de «cartón-piedra» sin soluciones alternativas, en los que la vitalidad y la confluencia de actividades queden reducidas a lo que el planificador desee. O, lo que es lo mismo, corren el peligro de ser utilizados por los legisladores y planificadores para ser impuestos, limitando así la libre elección del consumidor para que pueda elegir el modelo que mejor se ajuste a sus preferencias del momento. Pensamos que toda planificación debe integrarse en marcos jurídicos y económicos voluntarios que permitan someter las soluciones urbanísticas propuestas a la prueba del mercado, es decir a la elección libre de los consumidores. Von Humboldt dio con una de las claves, y ahora línea argumental del presente libro, al sostener que el Estado proteccionista nos conduce por un camino demasiado preocupado por nuestro bienestar⁵ cuando lo que consigue es lo contrario: pasividad empresarial, escasez y monotonía. «Lo que el hombre persigue y debe conseguir es algo muy diferente, es la variedad y la actividad».⁶

⁴ HOWARD (1902).

⁵ BOBBIO (2012), p. 27.

⁶ VON HUMBOLDT (1792), p. 62.

Por otro lado, el complejo proceso de interacción entre individuos y la necesaria flexibilidad que permita la evolución de sus instituciones conduce a que cualquier pretensión apriorística de diseño pueda producir importantes disfuncionalidades y grandes perjuicios económicos y sociales. La ciudad, como todo orden complejo, se ha ido modulando a través del tiempo gracias al proceso de prueba y error, en el que la libre elección juega un papel primordial. El eficiente procedimiento de imitación de comportamientos y la necesaria desaparición, por inviables, de las soluciones fallidas, forman parte de las sanas consecuencias del libre actuar humano y de la elección libre de modelos urbanísticos.

No descartamos por lo tanto ninguno de los modelos propuestos a partir, esencialmente, del pasado siglo, en la medida en que estos pueden ser aceptados voluntariamente para ser aplicados. Sin embargo, sí nos atrevemos a criticar su imposición, máxime cuando la experiencia empírica ya nos ha mostrado la ineficacia de algunos de ellos a la hora de lograr lugares para el desarrollo de una vida plena.

El presente trabajo, nace del deseo de estudiar el urbanismo desde los principios de la Escuela Austriaca de Economía y a través de una crítica de la legislación urbanística española y de sus consecuencias económicas. En la medida de lo posible, trataremos también de realizar algunas aportaciones y aclaraciones acerca de su posible aplicación al desarrollo urbano del territorio.

Los principios fundamentales desde los cuales se aborda esta obra son, por lo tanto, los propios de esta escuela económica⁷:

1. El axioma principal de la Escuela Austriaca, desarrollado ampliamente por Ludwig von Mises en su homónima obra, la *Acción Humana*, cuya manifestación primera en el urbanismo sería la actividad empresarial, para crear la ciudad y para actuar en la ciudad.
2. La función empresarial como elemento motor del ser humano, gracias al cual el ciudadano empresario, usando los medios territoriales adecuados, alcanza sus objetivos en el entorno de la ciudad.
3. La información, generalmente dispersa, que permite al ciudadano empresario descubrir las oportunidades de ganancia que surgen de satisfacer las necesidades y los deseos en forma de soluciones urbanas y bienes inmuebles en general.
4. La imposibilidad del cálculo económico por parte de órganos centralizados para asignar adecuadamente los recursos territoriales y

⁷ ZANOTTI (2009).

- para planificar, diseñar, ejecutar y mantener los espacios privados y públicos de la ciudad.
5. El reconocimiento de la imposibilidad de ordenar de forma centralizada y eficiente algunos órdenes complejos en la ciudad.
 6. El carácter subjetivo de las valoraciones de los bienes que conforman la ciudad.
 7. La concepción dinámica de la ciudad.
 8. El daño ocasionado por el intervencionismo y por una excesiva e ineficiente burocracia de la administración pública.

Este libro trata, por lo tanto, de comprender las consecuencias de la regulación urbanística sobre la actividad empresarial. Las hipótesis iniciales, que posteriormente se han ido desdoblado en hipótesis más específicas, nos han permitido esbozar un cuadro que finalmente nos ha conducido a las conclusiones concretas y soluciones prácticas que se esbozan al final de esta obra.

II. ENFOQUE INDIVIDUALISTA FRENTE A ENFOQUE COLECTIVISTA

La mayoría de los manuales de economía urbana⁸ incurren, a nuestro parecer, en el error de enfrentar el estudio de la ciudad como un conjunto de epifenómenos, y no como resultado de la acción individual de los ciudadanos. Tratan de explicar estos textos los principios de la economía urbana a través de los efectos sociales que en ella se producen, tales como «el crecimiento geográfico de la ciudad», «la evolución de su población» o «el incremento de la riqueza de sus habitantes». Todos ellos temas de indudable interés, pero cuyo análisis, por la complejidad que alberga, difícilmente puede abordarse si no es desde un punto de vista individualista.

Entendemos, por lo tanto, que la formación y evolución de la ciudad no puede comprenderse sin el análisis del individuo y del uso que este hace de los recursos territoriales que hay a su disposición. En tanto que unidad mínima de acción, el individuo actúa individual y socialmente para satisfacer sus necesidades, y lo hace de forma particularmente eficiente en el entorno de la ciudad, donde la búsqueda de oportunidades de ganancia y la necesidad de solucionar los conflictos surgidos de la convivencia van diseñando un orden social complejo imposible de planificar. Ni la sociedad tiene capacidad de acción propia, ni por lo tanto

⁸ EVANS (1994), O'SULLIVAN (2012) y CAMAGNI (2005).

tampoco la tiene la ciudad.⁹ La ciudad de hoy también es, sin embargo, fruto de visiones constructivistas y simplificadoras que tratan de moldear el entorno «desde arriba», generando con ello múltiples desajustes empresariales y sociales.

Creemos, por lo tanto, que los manuales clásicos de urbanismo minusvaloran el que pensamos que es el hecho clave en la formación de la ciudad: la función empresarial. La función empresarial, como elemento esencial del actuar humano que es, configura y da forma a la ciudad mientras persigue sus objetivos, que no son otros sino los propios de los ciudadanos y de los empresarios. Es, en consecuencia, el principio más trascendental del hecho urbano, dado que permite comprender la ciudad a lo largo del tiempo y de forma universal, y será por lo tanto el núcleo alrededor del cual girará este libro. La concepción dinámica de la ciudad es, en este sentido, primordial para comprender el papel protagonista que tiene la empresarialidad en la creación urbana.

III. EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO APLICADO A LA CIUDAD

«La expresión “Individualismo Metodológico” fue acuñada en 1908 por Joseph Schumpeter, por aquel entonces bajo la influencia de su maestro Eugene von Böhm-Bawerk».¹⁰

Fue inventada por Joseph A. Schumpeter en 1908 en su distinción entre individualismo metodológico e individualismo político. El primero prescribe una forma de análisis económico que se inicia siempre a partir del comportamiento de los individuos, mientras que el segundo es utilizado para designar un programa político en el que la piedra angular de toda acción gubernamental debe ser la preservación de la libertad individual.¹¹

Como veremos, el individualismo metodológico, esto es, la toma de una perspectiva individualista en el estudio de los fenómenos humanos,

⁹ Únicamente el individuo tiene capacidad de acción.

¹⁰ INFANTINO (2009), p. 17.

¹¹ «La expresión “individualismo metodológico” fue inventada por SCHUMPETER en 1908 en su distinción entre individualismo metodológico e individualismo político. El primero prescribe una forma de análisis económico que se inicia siempre a partir del comportamiento de los individuos, mientras que el segundo es utilizado para designar un programa político en el que la piedra angular de toda acción gubernamental debe ser la preservación de la libertad individual». MINGUILLÓN (2001).

lejos de negar los efectos sociales emergentes permite entender de qué manera estos se forman y de qué manera las personas tejen sus relaciones con los demás. La interacción y cooperación con otros individuos es inmanente al ser humano, en especial al objetivo de satisfacer su subsistencia y al de lograr su realización como ser complejo que es. Le permite, asimismo, alcanzar sorprendentes niveles de prosperidad a través de mecanismos como la división del trabajo, la competencia o el propio conocimiento.¹²

En esta línea, observamos que la categoría de acción¹³ constituye el más importante de los axiomas fundamentales de lo que Ludwig von Mises llamó Praxeología. Su análisis va a ser el que nos permita adoptar la posición subjetiva, y con ello comprender de qué manera las personas buscan alcanzar sus fines.¹⁴ El estudio de los medios disponibles, esto es, al alcance de las personas y la valoración de los condicionantes legislativos que los gobernantes imponen sobre ellos será clave a la hora de valorar las posibilidades de una ciudad. En el ámbito de lo urbano, el medio por excelencia es el suelo, que en su conjunto forma lo que llamamos territorio. No es de extrañar, por lo tanto, que este sea el elemento a través del cual la normativa urbanística canaliza su control. El ciudadano empresario no se verá coaccionado directamente por el Estado ni se verá aparentemente afectada su función empresarial. Serán los medios para la materialización de las soluciones urbanísticas y de los proyectos de infraestructuras y de edificación los que se verán bloqueados por la acción legislativa y planificadora de la administración. Estudiaremos más adelante al ciudadano empresario actuando en la ciudad, y trataremos de detectar las barreras que impone el Estado al uso de los recursos disponibles.

Pero antes conviene que distingamos dos situaciones básicas de la acción empresarial en el ámbito de la ciudad o del territorio:

¹² *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*. HUERTA DE SOTO (s.f.). En *Wikipedia*. «En 1920 en su artículo “*Die Wirtschaftsrechnung im Sozialistischen Gemeinwesen*”, Mises más que hablar de información práctica dispersa, menciona un cierto tipo de división intelectual del trabajo, que según él constituiría la esencia del mercado, y que proporciona y genera la información que posibilita el cálculo o estimación económica esencial para cualquier decisión empresarial. Dos años después, Mises repite la misma idea de manera aún más articulada mencionando que en las sociedades basadas en la división del trabajo, la distribución de los derechos de propiedad da lugar a una especie de división intelectual o mental del trabajo, sin la cual no sería posible producción ni economía alguna». Recuperado de http://es.wikipedia.org/wiki/Socialismo,_cálculo_económico_y_función_empresarial.

¹³ HUERTA DE SOTO (2000), p. 115.

¹⁴ HUERTA DE SOTO (2000), p. 115.

1. Aquella en la que el individuo pretende hacer ciudad (construir calles, edificios residenciales, hospitales, parques, etc.) y en la que el medio esencial para ello es el suelo.¹⁵
2. Aquella en la que el individuo actúa en la ciudad ya construida, y en la que los medios a su disposición también se ven afectados por la legislación urbanística en la medida en que esta no solo condiciona las formas de edificar, sino que también acota los usos y actividades permitidos. En este caso, los medios que el empresario utiliza para la acción empresarial son los distintos edificios de la ciudad, siempre vinculados al terreno en el que se asientan y, por lo tanto, sometidos a las correspondientes restricciones normativas.

El ciudadano empresario constituye, por lo tanto, la unidad mínima de acción en la ciudad. Este, sea individual o asociadamente, utilizará toda la información a su alcance para detectar las oportunidades de ganancia que permitan reducir los desequilibrios sociales en un proceso dinámico en constante cambio. Cada acción del individuo forma parte de un proceso continuo hacia nuevos equilibrios que, a su vez, producirán transformaciones del entorno y subsiguientes reequilibrios. Este proceso continuo tiene además la virtud de ser acumulativo, permitiendo así el surgimiento de instituciones sociales esenciales para el progreso.

IV. EL INDIVIDUO COMO SER SOCIAL

Esta perspectiva individualista del mundo no es en ningún modo incompatible con el hecho incontrovertido de que el individuo necesita de la relación social para desarrollarse con plenitud y eficiencia. Ludwig von Mises sugiere que:

El hombre moderno es un ser social, no solo porque es impensable que pueda satisfacer sus necesidades materiales aisladamente, sino también porque únicamente la sociedad ha hecho posible el desarrollo de sus fa-

¹⁵ Por excepcionales no consideramos casos como el de las ciudades flotantes en el mar. Ver por ejemplo: Bienvenido a la república independiente de mi isla. (6 de octubre de 2015) *El Mundo*. «Este proyecto presentado por The Seasteading Institute. Crear una ciudad flotante (denominada seastead) en medio del mar divorciada del Estado y con plena autonomía en la que albergar viviendas, hoteles y oficinas. Está previsto que este proyecto cueste, en total, 167 millones de dólares (152 millones de euros)». Recuperado de <http://www.elmundo.es/economia/2015/10/06/5612964522601d1b248b45a0.html>.

cultades individuales y de percepción. El hombre es inconcebible como ser aislado.¹⁶

La ciudad, de hecho, es uno de los más claros ejemplos de ello, toda vez que es producto de la individualidad como vía para la vida en comunidad. Sin embargo, no debemos olvidar que esa vida en comunidad no es sino fruto del deseo de satisfacer necesidades individuales, y que las necesidades sociales, en último término, no existen como fenómeno irreductible, sino que son suma y fruto de las particulares.

Es común el error de dotar de entidad propia al hecho social más allá de su realidad fenomenológica. Esto conduce en muchas ocasiones a abusar del intento de analizar la intrincada red de relaciones que conforma la sociedad desde una perspectiva social. Se contempla así la sociedad como un ente autónomo para actuar y para tomar decisiones que puedan ser juzgadas en su conjunto como un elemento individual. Nuestra propia Constitución adolece de este problema cuando, hablando de la «utilidad pública» o del «interés social»¹⁷ como fenómenos no solo ajenos al individuo sino de importancia superior a él, pone las bases para crear los primeros desajustes en el complejo entramado humano de la ciudad. También es cierto que los ciudadanos pueden actuar llevados por la inercia de una determinada sociedad o por un conjunto de personas, y puede afirmarse que la sociedad tiene una influencia importante sobre la forma de actuar de los individuos, pero es importante apuntar que tal inercia solo es explicable desde el punto de vista del individuo, y nunca como hecho social puro.

La ciudad, por lo tanto, es el lugar territorial en el que los individuos se desarrollan gracias a su compleja interacción, creando de este modo eso que llamamos sociedad y estableciendo ricos lazos de cooperación. Estas relaciones surgen desde el principio de los tiempos, y tienen una de sus expresiones más antiguas en la autodefensa coordinada de grupos y en las primitivas formas de división del trabajo que posteriormente derivarían en modernas organizaciones de división del conocimiento y de satisfacción de las necesidades humanas a través de la empresarialidad y del comercio.

¹⁶ INFANTINO (2009), p. 21.

¹⁷ El Artículo. 33 de la constitución española es significativo en ese aspecto al indicar que «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Constitución Española. Artículo 33. BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

V. EL ESTADO COMO ENCARGADO DE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

La administración pública actual tiene un dominio prácticamente absoluto sobre la gestión del suelo en España. Esta situación no es un hecho sobrenado, sino que es consecuencia de un lento y paulatino incremento del intervencionismo sobre la ciudad desde que se aprobaron las primeras normas de policía, y que se ha ido acentuando con velocidad creciente a partir de la aprobación de la primera ley de suelo en 1956.

Este cambio paulatino ha permitido el establecimiento de una cultura del urbanismo dominada por una regulación estatal que todo lo abarca. A pesar de lo evidente de los muchos e importantes desajustes que la intervención estatal ocasiona, no es difícil imaginar que el urbanismo pueda desarrollarse de forma armónica con la sola participación de agentes privados o, a lo sumo, con un mínimo intervencionismo estatal que establezca unas sencillas reglas de convivencia. Sin embargo, cuando pensamos en ello pueden surgir algunas preguntas que no siempre tienen fácil respuesta: ¿quién ejecutaría entonces las calles o los parques?; ¿qué calidad de vida tendríamos en una ciudad en la que cada cual pueda hacer lo que quiera con la sola limitación de unas pocas leyes para la convivencia?; ¿habría problemas de desabastecimiento de los servicios esenciales tales como suministro de agua, luz, saneamiento o telecomunicaciones?

VI. ESTRUCTURA DEL LIBRO

Comenzaremos este estudio con una escueta referencia a los principales autores de la Escuela Austriaca de Economía y a sus aportaciones al urbanismo para introducir los más importantes antecedentes doctrinales en esta materia. Ayudados de la extensa teoría de esta escuela de pensamiento liberal, trataremos de abordar los más relevantes principios económicos aplicables al territorio, así como los hechos más destacables del fenómeno urbano, que más adelante nos servirán para realizar un recorrido histórico por la legislación urbanística española y para analizar el estado actual de la legislación del suelo. Finalmente, focalizaremos nuestra atención en el estudio de algunos de los efectos no deseados de la planificación central, así como en algunos aspectos conflictivos de la convivencia en la ciudad moderna.