

# LA REFORMA URBANA EN CUBA

*SUMARIO: I. Introducción.—II. Las primeras medidas sobre la Reforma Urbana en la República de Cuba.—III. La Ley de Reforma Urbana.—IV. Creación del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda.—V. Régimen jurídico de los solares sin edificar y normas urbanísticas: Ley 691, de 23 de diciembre de 1959, sobre Compraventa de Solares Yermos Urbanos.—VI. Conclusión.*

## I

### INTRODUCCIÓN

Los problemas a que da lugar la planificación urbanística son similares en todas las latitudes, y la necesidad de una vivienda higiénica y habitable es una constante para las familias de todos los pueblos y de cualquier época.

Sin embargo, el desarrollo industrial ha configurado una ciudad con grandes desigualdades. El afán de lucro y la competencia en cuanto móviles económicos dentro de la sociedad capitalista han dado lugar no sólo a la especulación con respecto al suelo edificable de las ciudades, sino que además se ha fomentado la construcción de inmuebles de lujo en los centros urbanos con el fin de obtener mayores márgenes de beneficios, olvidándose a menudo la edificación de viviendas de tipo social, y sobre todo sumiendo en la mayor anarquía la urbanización y construcción en las afueras de las urbes. Aparecen con ello los suburbios, el chabolismo y en general los “cinturones de miseria” que envuelven todas las ciudades, acentuándose aún más las diferencias en aquellas pertenecientes a comunidades más ricas o con mayores recursos.

El individuo en estas condiciones no encuentra satisfecha su vital y primaria necesidad de vivienda habitable. Las familias viven hacinadas en cuevas o habitáculos construidos sobre la marcha y, sobre todo, no existen unos mínimos servicios públicos que faciliten la existencia. La ausencia de planificación urbanística y el desinterés de los inversores privados, hacen de estas zonas algo abyecto que debe aceptarse como mal necesario, o por lo menos olvidarse, pues como su propio nombre indica es algo que está fuera o por debajo de la urbe: es un suburbio.

A su vez las personas que allí viven —siempre que a esto se le considere vivir— son de unas características determinadas: con escasos medios económicos, faltos de cultura, y lo que es más grave: casi sin acceso posible a estos bienes. Esta población, que carece de los mínimos servicios y de parcas atenciones sociales, ha hecho precisamente su aparición suburbial con la revolución industrial. Los mayores medios que teóricamente se podían conseguir trabajando en las zonas industriales ciudadanas provocaron el éxodo del campo a la urbe de personas en número creciente. La agricultura se desprecia como medio de vida duro y de poco fruto, a la vez que la mecanización del campo hace que sobren brazos que han de emplearse en otras actividades.

Tal éxodo masivo ha dado lugar a unas ingentes aglomeraciones en el extrarradio de las ciudades en proporción precisamente de la categoría, tamaño o importancia de éstas. El Estado o las administraciones municipales, en la mayor parte de los países, no han afrontado con rapidez y decisión el difícil problema del asentamiento en suelo urbanizado y viviendas decorosas de tan ingente población, a lo cual ha contribuido negativamente el desinterés de la iniciativa privada, sólo ocupada en aumentar sus beneficios.

En nuestro país, dado que el desarrollo industrial se ha producido en fechas recientes, y el éxodo del campo es un hecho absolutamente actual, nos hallamos en una inmejorable situación para resolver este angustioso problema que ofrece la peculiaridad de que casi en cada instante se agrava, corriéndose el riesgo de no poderse eliminar en el futuro, quedando como mal endémico, al igual que ha sucedido en otros países de nivel económico superior al nuestro.

Desde luego que el moderno Estado de bienestar social ha roto con la rigidez del antiguo sistema capitalista, interviniendo administrativamente en la labor de los particulares, y creando instituciones mediante la adecuada legislación, que faciliten y hagan más agradable y llevadera la vida de los ciudadanos. Esta intervención se ha manifestado en la abundante legislación referente a planificación urbana y a construcción de viviendas de tipo social, que se puede apreciar en todos los países.

Así, en España existe una ley básica que es la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, ahora en trance de revisión, reforma y actualización, sobre todo con el fin de evitar a todo trance la especulación sobre el suelo que hasta ahora es el principal factor retardatorio de la urbanización de los terrenos y de la construcción de viviendas de tipo social.

Otras varias normas, muy conocidas, completan la legislación referente al tema en nuestro país, como el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares; la Ley 43/59, de 30 de julio, que creó la Gerencia de Urbanización (hoy Instituto Nacional de Urbanización desde el Decreto 1994/1972, de 13 de julio); en cuanto a edificación de viviendas sociales, el texto refundido de "Viviendas de Protección Oficial" de 24 de julio de 1963 y su Reglamento de 1968; con carácter

general la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, y por último la importante Ley de Valoraciones de 21 de julio de 1962.

Pues bien, a pesar de esta amplia regulación normativa y de la importante intervención administrativa que ella representa y que se refleja en la actividad de todo un Ministerio —el de la Vivienda, creado por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, principalmente a través de dos Organismos: Instituto Nacional de la Vivienda e Instituto Nacional de Urbanización—, es tan grande la magnitud del problema y son tantos los intereses a tener en consideración que, sin olvidar el avance indudable conseguido en estos últimos años, ha de reconocerse la necesidad de actuaciones más drásticas y profundas si se quiere solventar la cuestión de una vez por todas.

Precisamente como ayuda en la resolución de este difícil problema planteado en todas las ciudades del mundo, es importante el estudio comparado del Derecho vigente en otros países sobre la materia y observar cómo partiendo de principios básicamente diversos se puede llegar, con los medios adecuados, a resolver cuestiones idénticas siempre que la normativa se respete y sea conveniente y tajantemente aplicada.

En este caso vamos a ocuparnos de la legislación que sobre el tema se ha publicado en la República de Cuba para reducir completamente el déficit de viviendas decorosas y para urbanizar el suelo necesario a tal fin, siendo curioso observar la similitud de los fines y medios contenidos en esta legislación, con los específicos de nuestras leyes sobre vivienda y urbanismo que más arriba hemos descrito. Esto, que se refleja incluso en las Exposiciones de Motivos de las indicadas leyes, no es más que la justificación de la identidad de los problemas que ha de resolver toda sociedad moderna.

Nuestra información se centra en la legislación cubana sobre la materia a partir del nacimiento del moderno Estado Revolucionario, como expresión de las medidas adoptadas en un sistema radicalmente opuesto al vigente en nuestro país. Y tendremos ocasión de observar cómo dada la similitud de problemas que ya hemos señalado, las soluciones arbitradas resultan parecidas a las de otros sistemas jurídicos. El lector podrá comparar la legislación española sobre el tema con la normativa que aquí presentamos, y luego inferir sus propias conclusiones. Quedará patente una vez más la importancia y necesidad del método de estudio comparado, aun con respecto a las soluciones jurídicas aportadas por sistemas absolutamente diversos y cuyos principios básicos nacen de premisas incluso opuestas. Frente a problemas semejantes, aun empleando medios distintos, las comunidades humanas pueden llegar a soluciones casi idénticas, y siempre de interesante estudio para conseguir el constante perfeccionamiento de las propias instituciones jurídicas.

## II

## LAS PRIMERAS MEDIDAS SOBRE LA REFORMA URBANA

Ya a los pocos días del triunfo de la Revolución se publica la Ley 26 de 26 de enero de 1959, que suspendió por cuarenta y cinco días la expulsión de sus viviendas, decretada contra muchas familias mediante juicio de desahucio.

Un mes después, el 17 de febrero de 1959, la Ley 86 creó el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV), transformando la costumbre del juego en un mecanismo para obtener fondos con que dar solución al problema de la vivienda.

En 10 de marzo del mismo año, la Ley 135 paralizó en gran parte la especulación en los arrendamientos urbanos al determinar la rebaja en un 50 por 100 de los precios mensuales de arrendamiento, inferiores a 100 pesos; en un 40 por 100, de los alquileres de 100 a 200 pesos, y en un 30 por 100, en los demás casos.

En agosto del mismo año, la Ley 503 suspendió una vez más los juicios de desahucio, y por fin el 14 de octubre de 1960 se promulgó la Ley de Reforma Urbana, con rango Constitucional, bien entendido que tal carácter es otorgado por el propio Consejo de Ministros, dada la inexistencia de un Parlamento en la actual organización política cubana. Precisamente es la disposición final de la Ley la que recoge este principio al afirmar que "en uso del Poder Constituyente que compete al Consejo de Ministros, se declara la presente Ley parte integrante de la Ley Fundamental de la República, la que así queda adicionada". "En consecuencia, se otorga a esta Ley fuerza y jerarquía constitucionales, que comenzará a regir desde su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*."

## III

## LA LEY DE REFORMA URBANA

Ya hemos aludido al carácter constitucional de esta Ley. Su contenido gira alrededor de un principio capital reconocido en su artículo 1.º: "Toda familia tiene derecho a una vivienda decorosa".

Para la consecución de este fin, la actividad del Estado cubrirá tres etapas:

- 1.ª El Estado viabilizará la amortización de la casa-habitación de cada familia con lo que actualmente paga por renta en un período que no será menor de cinco años ni mayor de veinte, fijado de acuerdo con el año de construcción del inmueble.

- 2.<sup>a</sup> El Estado, con los recursos provenientes de esta Ley y otros recursos, acometerá la construcción masiva de viviendas, que serán cedidas en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no podrán exceder del 10 por 100 del ingreso familiar.
- 3.<sup>a</sup> El Estado con sus propios recursos construirá las viviendas que cederá en usufructo permanente y gratuito a cada familia.

Es decir, que en la etapa de promulgación de la ley, todos los que ocupaban una vivienda urbana, adquirieron el derecho de amortizar el precio de la misma, convirtiéndose con ello de inquilinos en propietarios por el mismo pago mensual y hasta un precio que la ley fija en consideración a la fecha de construcción del inmueble.

Por lo que se refiere a la entrega en usufructo, es importante indicar que sólo podrá llevarse a cabo por el Estado, en cuanto que el artículo 2.<sup>o</sup> de la ley prohíbe el arrendamiento de inmuebles urbanos y cualquier otro negocio o contrato que implique la cesión del uso total o parcial de los mismos.

Como excepción se establece que será lícita la cesión de uso mediante precio de:

- a) Habitaciones en hoteles, moteles, casas de huéspedes y similares.
- b) Cabañas, apartamentos o casas en lugares de veraneo, balnearios o lugares de descanso, pero siempre con la condición de que estos arrendamientos se pacten por días, semanas o temporadas, y no se conviertan en viviendas permanentes. Los precios de estos arrendamientos serán fijados en cada caso por un Organismo denominado Instituto Nacional de la Industria Turística, al cual deberán ser elevados los contratos para su posterior rectificación o ratificación.

Para el conocimiento de todas las cuestiones que origine la aplicación de esta ley y para la delimitación de los perímetros urbanos se crearon con carácter temporal siete Consejos Provinciales de la Reforma Urbana, y con carácter permanente un Consejo Superior.

Este se hallará integrado por tres funcionarios designados por el presidente de la República, siendo uno de ellos nombrado presidente del Consejo. Tiene por misión el Consejo Superior la resolución de los recursos de alzada interpuestos contra acuerdos de los Consejos Provinciales, así como resolver los casos de impago previstos en la ley.

Los Consejos Provinciales funcionaron en cada capital de provincia, menos en La Habana, donde se constituyeron dos, que se turnaron los asuntos. Cada Consejo constaba de tres miembros designados también por el presidente de la República, siendo uno de ellos presidente del Consejo. Por otro lado, el Consejo Superior podía constituir otros Consejos Provinciales, señalándoles sus atribuciones territoriales.

Estos Consejos hubieron de resolver sus asuntos en el plazo de un año natural contado a partir de la fecha de su constitución, transcurrido el cual se disolvieron. Todos los miembros de los Consejos son funciona-

rios públicos y no perciben sueldo por sus funciones. Para el mejor cumplimiento de los cometidos de los Consejos que la ley crea, se considera a los miembros de las Fuerzas Armadas como auxiliares de los mismos.

Con respecto a los inmuebles adquiridos por los arrendatarios mediante la amortización a la que más arriba nos hemos referido, se establece la necesaria confección de contratos de compraventa que se hallarán exentos del pago de derechos reales, prescindiéndose por ello de su presentación ante la Administración Fiscal. Tales contratos serán inscritos inmediatamente en el Registro de la Propiedad y los registradores no devengarán honorarios por dicha función. El comprador se hallará obligado al pago de los gastos del contrato e inscripción en un 20 por 100 del importe de una mensualidad de alquiler. Además el precio de compra será gravado en un peso mensual por los conceptos de servicio de acueducto y de impuesto territorial (50 centavos por cada uno).

Por lo que se refiere al precio de los inmuebles urbanos que se hallaban en construcción a la fecha de promulgación de la ley y que no fueran destinados al uso de su propietario, se afirma que será fijado por los Consejos de Reforma Urbana, quienes a la vez determinarán las personas a las que deberán ser traspasados. Si el propietario se negase a continuar la construcción, lo hará el Estado, estableciendo asimismo el Consejo las partes del precio de compraventa que percibirán el propietario y el Estado.

Se dicta una interesante norma en cuanto a las viviendas denominadas "cuarterías", "ciudadelas", "casas de vecindad" y "solares", constituidas por una sola habitación sin baño ni otra comodidad, puesto que el Estado las expropiará sin que los propietarios reciban cantidad alguna en concepto de precio o indemnización. Ello se justifica con el hecho de que el afán de lucro de determinados propietarios puede llegar a degenerar en auténtica explotación en los supuestos de viviendas insuficientes y antihigiénicas para sus moradores. Las cantidades abonadas por los ocupantes a partir de la expropiación se computan como pagadas a cuenta de la vivienda propia que se les construya.

En general, las mensualidades abonadas en concepto de compraventa serán recibidas por los Consejos y en su defecto por el Consejo Superior, el cual dará al propietario la parte correspondiente.

Una vez se hallen los inmuebles en manos de sus definitivos propietarios, éstos no podrán cederlos, permutarlos, venderlos ni traspasarlos en forma alguna sin previa autorización de los Consejos de Reforma Urbana, y siempre en la forma y condiciones expresas que éstos señalen. El Estado gozará en todo caso del derecho de tanteo, pudiendo adquirir el inmueble en los términos en que se hubiese ofrecido al comprador. Por otro lado, los inmuebles destinados a vivienda se consideran por la ley inembargables y se prohíbe a partir de su vigencia la constitución de gravámenes sobre fincas urbanas.

Para dar verdadera fuerza y vigor a estas disposiciones, la ley declara nulos los contratos celebrados infringiéndolos, pudiendo llegarse en su caso a la declaración por los Consejos de Reforma Urbana de la pérdida de los derechos del titular responsable de la infracción.

Por último, se ampara en la ley el derecho de los pequeños prestamistas y propietarios, a la vez que se deroga para siempre el sistema de créditos hipotecarios:

— Por una parte, se establece la confiscación total a favor del Estado, sin indemnización posible, de los créditos hipotecarios que gravaban las fincas o inmuebles urbanos.

Sin embargo, ante la existencia de unos pocos acreedores hipotecarios, cuyo único medio de vida era el cobro de los intereses de sus préstamos, se dictó el Acuerdo número 41 de 23 de diciembre de 1960, mediante el cual se concedió un auxilio económico mensual para dichos pequeños acreedores.

— En cuanto a los pequeños propietarios de inmuebles que obtenían sus únicos ingresos del arrendamiento de sus propiedades, recibirán el importe íntegro de sus anteriores alquileres hasta completar el precio de venta. Pero además se fija una pensión consistente en una renta mensual vitalicia que garantice la satisfacción de sus necesidades cuando se les termine de abonar el precio de venta. Tales funciones se encomiendan a los Consejos de la Reforma Urbana y los derechos a las indemnizaciones serán declarados por los mismos cuando se solicite dentro de los seis meses naturales contados a partir de la fecha de publicación de la ley. Tal término, sin embargo, podrá ser prorrogado por el Consejo Superior. La indemnización estatal dejará de abonarse en caso de que el beneficiario adquiera posteriormente ingresos propios que por su cuantía sustituyan aquélla.

Los que infrinjan la Ley de Reforma Urbana o impidan el ejercicio de los derechos que ella concede cometen un delito del que conocerán los jueces correccionales y los Organos de la Reforma Urbana. Estos últimos en cuanto se impone la pérdida de los derechos que la ley concede, y el traspaso, en su caso, de la propiedad del inmueble de que se trate al Estado. Las sanciones penales son: privación de libertad, multa, o ambas a la vez, y serán aplicadas por los jueces aludidos.

En las disposiciones transitorias de la Ley de Reforma Urbana se toman medidas importantes en la represión de viejas costumbres antisociales derivadas de la necesidad y escasez de viviendas. Es el caso, por ejemplo, de las cantidades que los propietarios de inmuebles urbanos hubieren recibido de los arrendatarios en concepto de garantía de alquiler, y que serán aplicadas por los Consejos de Reforma Urbana al pago del precio de compra del inmueble de que se trate.

Quedan excluidos de los beneficios de la ley los extranjeros que no tengan la condición de residentes, y se afirma que los que puedan corresponder al presidente de la República, primer ministro y a los ministros del Gobierno, se considerarán traspasados a favor del Estado cubano.

Puede afirmarse como conclusión que esta ley a la que se otorga rango constitucional trata de proporcionar vivienda habitable y suficiente para toda persona, evitando la especulación y explotación que inevitablemente se producía cuando la intervención del Estado no era lo suficientemente fuerte como para romper con los afaes egoístas de la iniciativa privada.

## IV

## CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE AHORRO Y VIVIENDA

Por Ley 86 de 17 de febrero de 1959, se substituyó el antiguo Servicio de la Lotería Nacional de Cuba por un organismo autónomo: el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda. En su exposición de motivos se condena el vicio del juego, especialmente el de la lotería, pues según el legislador concurren en ésta dos agravantes: efectuarse el juego a escala nacional y ser fomentado por el propio Estado.

Para erradicar definitivamente esta costumbre, se produce la transformación de la lotería en el organismo citado, a la vez que se cumple una finalidad de obtención de recursos para financiar la construcción de viviendas.

El mecanismo es el siguiente: El Instituto emite bonos con las características impuestas por la ley, en substitución de los billetes de lotería con sus correspondientes series. Se efectuará semanalmente un sorteo entre los adquirentes de bonos y se otorgará un premio de 100.000 pesos y mil premios de 100 pesos. Los adquirentes de bonos no premiados —y aquí está la esencial diferencia con la lotería— podrán recuperar el valor de los mismos, de acuerdo con una escala de porcentajes que va desde el 40 por 100 del valor si no ha transcurrido un año desde la fecha del sorteo correspondiente, hasta el 110 por 100 de dicho valor después del cuarto año transcurrido y sin llegar al quinto. Desde esta fecha percibirá el tenedor del bono un 3 por 100 de interés sobre aquel 110 por 100 del valor, para ser aumentado al 4 por 100 a partir del séptimo año de conservación del bono.

El valor de los bonos será fijado por el director del Instituto, previo informe técnico que se solicitará del Ministerio de Hacienda.

La ley, por otro lado, dispone que en el seno del Instituto se cree el Departamento de Construcciones de Viviendas, invirtiéndose en él lo adquirido por medio de la renta de bonos y obteniendo el Instituto un interés no superior al 5 por 100 anual, por lo cual podrá concertar y obtener préstamos siempre que el interés devengado por éstos sea inferior al 5 por 100 anual.

Las viviendas construidas por este medio serán compradas por los inquilinos mediante el pago de una mensualidad proporcionada para amortizar capital e intereses en un plazo aproximado de diez años. El tenedor de bonos reintegrables al 100 por 100 podrá emplearlos en este pago, con lo cual se conectan perfectamente las dos funciones a cumplir por el INAV: la abolición de la lotería y la construcción rápida de viviendas.

Finaliza la ley especificando que el Instituto no podrá obtener lucro alguno al percibir las mensualidades, limitándose a amortizar el importe del capital invertido, los intereses correspondientes y los gastos generales del organismo.

El INAV, dentro del ordenamiento jurídico cubano, cumple un cometido similar a nuestro Instituto Nacional de la Vivienda, aunque se dan dos esenciales diferencias:

- El INAV nace para sustituir la institución de la Lotería Nacional, aprovechando precisamente su mecánica para obtener los medios financieros necesarios para la solución del grave problema de la escasez de viviendas decorosas.
- Por otro lado, el INAV se financia no con fondos propios o provenientes de los presupuestos generales, sino mediante la emisión de unos bonos —antiguos billetes de lotería— que son muy semejantes a nuestra emisión de Deuda pública, puesto que cumplen el cometido de adquirir fondos de los inversores privados, con lo cual se consigue que el problema no sea gravoso para el erario público, a la vez que los inversores obtienen unos beneficios e, incluso, logran adquirir una vivienda. El informe técnico del Ministerio de Hacienda que preceptúa la ley es revelador a la hora de juzgar la importancia financiera de la función del INAV cubano.

## V

### RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SOLARES SIN EDIFICAR Y NORMAS URBANÍSTICAS

Hasta ahora hemos estudiado la legislación cubana con respecto a la construcción y financiación de las viviendas necesarias para cubrir el déficit nacional.

En este punto vamos a fijar nuestra atención en una importante ley sobre materias más puramente urbanísticas, si bien, como es natural, con una conexión indudable con el problema de la vivienda. Nos referimos a la Ley 691, de 23 de diciembre de 1959, sobre Compraventa de Solares Yermos Urbanos, reformada por la Ley 892, de 14 de octubre de 1960.

Esta ley trata de acabar con la especulación del suelo por los particulares y contiene en lo esencial dos instituciones:

- A) La regulación de los precios de los solares yermos, lo cual elimina la posibilidad de especulación; y
- B) La institución de la venta forzosa.

Con respecto al primer punto, la Ley de 14 de octubre de 1960 estableció como precio máximo de los solares urbanos el de cuatro pesos por metro cuadrado (art. 7.º).

En lo que se refiere a la venta forzosa de solares sin edificar, el razonamiento de la ley es que si alguien mantiene permanentemente un solar en la ociosidad, está contradiciendo el interés social. Por ello, además de la presión ejercida sobre el dueño a base de impuestos, si otra persona necesita el solar sin edificar, puede exigir legalmente que se le venda al precio oficial, es decir, mediante venta forzosa.

### A) *Regulación de precios de solares sin edificar*

Comienza la ley designando lo que se considera como áreas urbanas, que son los terrenos comprendidos dentro del perímetro urbano o contorno que limita el área de una población o ciudad. El Ministerio de Obras Públicas queda encargado de delimitar el perímetro urbano, que habrá de ser modificado cuando el desarrollo de la ciudad lo requiera. El mismo Ministerio deberá determinar las zonas dentro de las áreas urbanas, fijando las condiciones, especificaciones y destino de las construcciones a fin de obtener el mejor uso del suelo de acuerdo con su función social, y distribuyendo las edificaciones industriales, comerciales, de viviendas y de oficinas privadas y públicas, para lograr el conveniente desarrollo de la planificación urbana.

La ley define por otro lado el solar yermo como toda porción de terreno no edificado situado en un sector urbanizado, o en el que existiendo alguna edificación, su valor no sea por lo menos tres veces mayor que la cantidad resultante de multiplicar el área de terreno por el precio, promedio legal hallado conforme se explica en el artículo 5.º

En este importante artículo se establece el precio máximo de los solares sin edificar para cada reparto. Esta institución es semejante a nuestras parcelaciones urbanísticas, y en la ley se dispone que todo proyecto de urbanización o construcción de un reparto deberá ser sometido exclusivamente al Ministerio de Obras Públicas, sin cuya aprobación no podrá otorgarse la licencia municipal ni iniciarse las obras. Esta licencia municipal será de carácter administrativo y deberá otorgarse a todo proyecto aprobado por el Ministerio.

Pues bien, para hallar el precio promedio legal de los solares yermos en cada reparto, el citado artículo 5.º comienza estableciendo el precio máximo que podrán alcanzar y que resultará de sumar:

1.º El precio del terreno a urbanizar que resulte de la escritura de adquisición, más la comisión pagada a los corredores, que no podrá exceder del 5 por 100 de dicho precio, más los honorarios y gastos notariales, derechos reales, gastos de inscripción en el Registro de la Propiedad, indemnización a los ocupantes y demás gastos legítimos, pero todos referidos exclusivamente a la operación de adquisición, excluyéndose los causados por constitución de hipoteca o cualquier otro tipo de financiamiento. No se admitirá como costo de esta partida cantidad superior a 50 ctvs./m.<sup>2</sup>

2.º El costo de urbanización, entendiéndose por tal el de las obras de adecuación del terreno, instalación de servicios públicos y demás construcciones de uso comunal.

3.º Un 50 por 100 sobre la suma total de los costos relacionados en los dos epígrafes precedentes en cuya cantidad quedan incluidos la utilidad del urbanizador y los siguientes gastos: de administración, financiamiento y mantenimiento del reparto; de propaganda y venta de solares, y comisión de corredores (5 por 100 como máximo del precio de venta).

El importe que resulta de la suma de las partidas anteriores se dividirá por el número de metros cuadrados de terreno disponible para la venta, y el cociente será el precio promedio legal por unidad métrica. Y según la definición de solar yermo que más arriba hemos transcrito, cuando el valor de lo en él edificado no sea superior por lo menos en tres veces a la cantidad resultante de multiplicar el área por el precio promedio legal, nos seguiremos encontrando con un solar sin edificar suficientemente a los efectos de lo dispuesto en la ley.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, con respecto al precio promedio legal hallado, que nunca, según el artículo 7.º, al que ya hemos aludido, podrá ser superior a cuatro pesos por metro cuadrado, con lo cual el tope de precio como freno a la especulación se hace patente, cosa que no ocurriría de permitirse un aumento indefinido del valor de los solares por el hecho de urbanizarse de una u otra forma o de instalarse los servicios adecuados, o, en último extremo, por la mera ubicación del terreno, asunto de capital importancia en la mayor parte de los países y particularmente en el nuestro, en que las plusvalías pueden ser adquiridas por el dueño de un solar sin efectuar otra labor que dejar transcurrir el tiempo de forma que el sector de localización quede en mejor situación económica y haga subir el precio de los terrenos.

Por lo que se refiere a las segundas y posteriores ventas de estos solares el precio tope señalado por la ley será el precio de adquisición resultante de las anteriores reglas más los gastos legales en que haya incurrido el vendedor.

Antes de ser puestos a la venta los solares yermos, se deberán justificar todos los costes anteriormente señalados ante un organismo denominado Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), así como también deberá especificarse el precio promedio, debiendo este Organismo efectuar las oportunas investigaciones para dictar en el plazo de treinta días hábiles resolución fijando los precios comprobados. Contra ella podrá interponerse recurso de reforma en el término de quince días hábiles ante el mismo organismo, y tras la notificación de su no aceptación se podrá interponer recurso de apelación directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo y Leyes Especiales del Tribunal Supremo de Justicia, en el plazo de cinco días. Esta resolverá como máximo en el plazo de treinta días.

En los casos de solares vendidos a plazos según la normativa vigente con anterioridad a la promulgación de la ley, se ordena que su precio total se rebaje en un 30 por 100, y cuando el comprador hubiera pagado una cantidad igual o superior al 70 por 100 del precio pactado, se dará éste por liquidado y deberá el vendedor otorgar la escritura correspondiente.

Se declaran por otra parte nulas y sin valor ni efecto alguno todas las cláusulas pactadas en los contratos de compraventa a plazos de solares sin edificar, en las que se convenga el pago de intereses por la parte aplazada del precio, tanto para los contratos ya celebrados como para los futuros.

En caso de que el vendedor de un solar a plazos no otorgare voluntariamente la escritura de compraventa en las condiciones señaladas, el comprador podrá solicitar del juez de Primera Instancia de su domicilio que se le otorgue dicha escritura, acompañando a su solicitud un ejemplar del contrato de compraventa con precio aplazado que posee, el último recibo pagado y, en su caso, la suma que quedase por pagar. La única oposición que cabe al vendedor según la ley es la alegación de falsedad documental.

No obstante, las limitaciones de precios máximos de solares sin edificar, la Ley de Solares Yermos especifica que el Estado podrá fijar en su beneficio una plusvalía representada por la diferencia entre el precio de adquisición del terreno por el vendedor y su valor al momento de producirse la venta. No se exigirá abono de plusvalía alguna en los casos en que el solar fuese adquirido por el Estado, provincia, municipio, organismos autónomos o paraestatales, o por las personas y para los fines a que se refiere el artículo 17 de la ley al regular los casos de venta forzosa de solares sin edificar. Estas personas son:

- Aquellos ciudadanos cubanos que lo soliciten para construir una residencia para uso propio continuo o para uso propio o intermitente en lugar de veraneo.
- Las personas naturales o jurídicas que lo soliciten para construir un edificio de instalación de industrias, centros comerciales u oficinas de su propiedad, sin áreas adicionales rentables.

Las plusvalías y los costos de obras públicas realizadas en el terreno se añadirán a los precios tope establecidos en la ley, a fin de que formen parte del precio en las futuras transmisiones. Pero en general, los precios tope serán aplicables no sólo a las ventas voluntarias, sino también a las forzosas y a las expropiaciones.

Con respecto a estas últimas, la ley, previendo la existencia de resoluciones firmes anteriores a su promulgación fijando el precio definitivo de los inmuebles sujetos a expropiación, establece que el expropiante solicitará del juez o tribunal correspondiente la adecuación del precio fijado en la resolución a lo dispuesto en la ley, lo cual se hará por medio de auto. En aquellos casos en que el precio recibido por el expropiado hubiese sido superior al precio debido, no se podrá proceder contra esta diferencia, que quedará definitivamente en beneficio del expropiado.

La institución de la expropiación forzosa sirve plenamente a los fines del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda, sobre construcción de casas habitables y decorosas, y la ley faculta a este organismo para adquirir por medio de ella los inmuebles necesarios para la construcción de viviendas de acuerdo con el plan que tiene en ejecución. Igual derecho de expropiación asiste al Estado, provincia, municipio y organismos autónomos y paraestatales para la realización de toda clase de obras y edificaciones públicas o que sirvan a los planes sociales o económicos del Gobierno.

Por último, creó la Ley un Registro de solares yermos clasificados por su ubicación, que debe llevarse por el Organismo Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). En el Registro constará la descripción del solar y el nombre, domicilio y demás detalles del propietario. Toda persona se halla obligada a notificar al Registro la adquisición que realice de solares sin edificar en un plazo de treinta días, y los propietarios que ya existían al promulgarse la ley debieron realizarlo en el plazo de sesenta días a partir de la promulgación. El Organismo FHA estableció un servicio de información al público del precio de los solares sin edificar.

### B) *Venta forzosa*

Es el artículo 17 de la ley, al que ya nos hemos referido, el que establece las personas a favor de las que se regula la venta forzosa y los fines que se han de alegar para ser beneficiarios de la misma.

Son sus beneficiarios:

- Los ciudadanos cubanos que lo soliciten con el propósito de construir una residencia para uso propio continuo, o que construida ésta, se proponga construir otra para uso propio o intermitente en un lugar de veraneo o fuera de la población en que estuviese enclavada la primera.
- Y las personas naturales o jurídicas que lo soliciten para construir un edificio con el fin de instalar una industria, comercio u oficina de su propiedad, sin áreas adicionales rentables.

Con respecto al procedimiento que ha de seguirse en la solicitud de venta forzosa de un solar yermo, la ley especifica los siguientes pasos:

1.º Deberá solicitarse del Ministerio de Obras Públicas la aprobación del anteproyecto de edificación confeccionado para el solar yermo cuya venta forzosa se pretende, conforme siempre a la urbanización que se haya de dar a la zona. El Ministerio habrá de resolver en el plazo de treinta días.

2.º Obtenida la aprobación antedicha, el solicitante interesará de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) una certificación expresiva del precio legal del solar sin edificar de que se trate, percibiendo como derechos el 0,5 por 100 del mismo. Tal certificación habrá de entregarse también en el plazo de treinta días naturales.

3.º El solicitante requerirá al propietario del solar para que otorgue a su favor la escritura de venta en el plazo de veinte días naturales. Otorgada la misma, el notario autorizante deberá remitir dentro del plazo de diez días una copia a Fomento de Hipotecas Aseguradas.

De existir sobre la finca un gravamen hipotecario, se requerirá al titular del derecho real por el mismo plazo que al propietario, para que concurra al otorgamiento de la oportuna cancelación, percibiendo del precio del solar la cantidad que baste para cubrir su crédito, entregando-

se el resto, si lo hubiere, al propietario. En caso de que el precio legal del solar no bastare para cubrir el crédito hipotecario, se procederá también a realizar la cancelación entregándose al acreedor hipotecario exclusivamente la totalidad del precio legal del solar; norma que viene a apoyar la general prevención con que la ley mira los gravámenes hipotecarios como fenómenos jurídico-económicos de carácter especulativo, encarecedores de los precios de adquisición de viviendas.

4.º Si el propietario o acreedor hipotecario no realizaren la venta o cancelación dentro del plazo señalado, el solicitante deberá presentar instancia en el Juzgado de Primera Instancia en cuya circunscripción se halle el solar. El juez dictará resolución en el plazo de diez días y se señalará el otorgamiento dentro de los siguientes quince días. Los recursos que se interpongan no suspenderán la ejecución de la referida resolución.

Cuando existiere algún inmueble edificado en el solar, insuficiente para no considerarlo yermo, se efectuará la venta forzosa igualmente, pero aumentando el precio en el valor del inmueble. Si éste se hallara arrendado, se indemnizará al arrendatario con el importe de los daños y perjuicios, que deberá ser tasado por Fomento de Hipotecas Aseguradas.

5.º Otorgada la escritura de venta y cancelación, en su caso, el Juzgado, a instancia del interesado y con auxilio de la Fuerza Pública si fuese necesario, le dará posesión real del solar yermo al comprador.

6.º Cuando fuere solicitada la venta forzosa de un mismo solar sin edificar, por varias personas, tendrá preferencia el que primero hubiere presentado la solicitud de aprobación del anteproyecto ante el Ministerio de Obras Públicas.

Una vez obtenido el solar, la ley obliga al comprador a comenzar a edificar en él, dentro del plazo de seis meses y a terminar la construcción dentro de los dieciocho meses siguientes al día en que se comenzó la obra. El Ministerio de Obras Públicas podrá prorrogar este plazo al aprobar el proyecto en aquellos casos en que por su magnitud lo considere necesario. Si transcurriese cualquiera de los plazos señalados sin iniciar o terminar la obra injustificadamente a juicio de Fomento de Hipotecas Aseguradas, el terreno, con todo lo edificado, pasará a dominio del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda, y a este fin, la venta forzosa siempre se ejecutará bajo esta condición, que se hará constar en la escritura correspondiente.

Los inmuebles construidos en terrenos adquiridos por el procedimiento de la venta forzosa no podrán ser vendidos hasta que no transcurran cinco años desde su terminación, afirmándose así el carácter de necesidad que tiene el método de la venta forzosa para la adquisición de terrenos y su posterior edificación. Con ello se evita en buena parte la posible especulación comercial con la vivienda.

No obstante lo señalado hasta ahora sobre venta y construcción forzosa, la ley establece un derecho de prioridad en la edificación a favor del propietario a quien se le requiere para la venta forzosa de un solar. Puede dedicarlo a la construcción de edificios comerciales, industriales,

de oficinas o viviendas para uso propio o para su ulterior venta a otras personas, siempre dentro del plan urbanístico establecido por el Ministerio de Obras Públicas. Su intención deberá ser comunicada a Fomento de Hipotecas Aseguradas en un plazo de veinte días naturales a partir de la notificación de venta forzosa de su finca. Este Organismo a su vez lo hará saber al solicitante de la venta forzosa.

En el caso de que el propietario haga uso de este derecho de prioridad, la ley fija los mismos plazos preclusivos para edificar y la misma sanción de traspaso del dominio al INAV en caso de incumplimiento dentro de plazo de la obligación de construir. No obstante, se autoriza al propietario, mientras no transcurran los plazos a que venda judicial o extrajudicialmente su solar, pero el adquirente se entenderá subrogado en el lugar del vendedor, asumiendo todas las obligaciones señaladas anteriormente, que deberán ser cumplidas en el término que faltare, haciéndose constar esta condición en la correspondiente escritura.

Existe además en la ley un importante caso de venta forzosa, que tiene lugar con respecto a los terrenos rústicos, es decir, no urbanizados, que se hallaren ubicados dentro de áreas urbanas. Se venderá forzosamente a las personas que lo soliciten para urbanizarlo. El precio legal en estas ventas será el que aparezca en la última transmisión del dominio en que haya mediado precio, más un interés compuesto del 2 por 100 anual sobre la cantidad, contado desde la última transmisión hasta la fecha de la venta forzosa. Sin embargo, en ningún caso podrá exceder este precio de 45 ctvs./m.<sup>2</sup>

A tal precio se añadirá el valor de las siembras, plantaciones, edificaciones e indemnizaciones a los ocupantes, tasados por Fomento de Hipotecas Aseguradas, más los gastos de la escritura de compraventa, como son honorarios notariales, abono de derechos reales, gastos de inscripción en el Registro de la Propiedad y demás gastos legítimos. Por último, se establece un tope final, puesto que no se admitirá como importe de la totalidad de estos conceptos, inclusive el costo de la tierra, cantidad superior a 50 ctvs./m.<sup>2</sup> Además se fija también un plazo para urbanizar, que es de dos años a partir de la fecha de toma de posesión del terreno rústico.

Para la adquisición mediante venta forzosa de terrenos rústicos urbanizables, se seguirá según la ley idéntico procedimiento al estudiado en los casos de venta forzosa de solares sin edificar urbanos.

Y siguiendo el sistema que con respecto a éstos hemos analizado, también en el caso de fincas rústicas urbanizables el propietario gozará de un derecho de prioridad para realizar por sí la urbanización, comunicando su interés a Fomento de Hipotecas Aseguradas en el término de veinte días. Este organismo, acto seguido, expedirá, como en anteriores casos, mandamiento por duplicado al Registro de la Propiedad, para que se anote dicha intención del propietario. Se establecen asimismo plazos, puesto que el propietario que optare por tal derecho de prioridad, deberá comenzar la obra de urbanización dentro del plazo de un año y terminarla en no más de dieciocho meses, con lo cual el proceso de ur-

banización se acelera grandemente evitándose los molestos e interesados retrasos en urbanizaciones y construcciones que se observan en otras ciudades, como ocurre incluso en nuestro país con la labor de la antigua Gerencia de Urbanización, hoy Instituto Nacional de Urbanización, dependiente del Ministerio de la Vivienda.

La sanción aplicable en caso de incumplimiento de la obligación de urbanizar en el plazo señalado es la misma estudiada anteriormente de traspaso del dominio al INAV. También se fija un plazo de seis meses posterior a los dieciocho concedidos para las obras, en los que no podrá el propietario enajenar el terreno, incurriendo en caso contrario en las penas que con carácter general especifica la ley: privación de libertad y multa. Igualmente si el propietario se viese privado de su terreno mediante procedimiento judicial, el adquirente se subrogará en el lugar y grado de aquél con objeto de cumplir sus obligaciones y obtener sus derechos.

Como últimos gastos con respecto a los solares sin edificar establece la ley un "impuesto sobre solares yermos" de carácter ascendente al 3 por 100 anual sobre el precio legal de los solares. Sin embargo, se exceptúan de esta imposición:

- Los propietarios de un solo solar o dos contiguos de área no superior a 1.500 metros cuadrados durante cinco años.
- Los propietarios de varios solares, con respecto a uno de sus terrenos o a dos contiguos de área no mayor a 1.500 metros cuadrados.
- Las personas naturales o jurídicas urbanizadoras, mientras conserven el dominio de los terrenos urbanizados.

Por otro lado, la ley establece con carácter general unas penas a las que ya hemos hecho alusión: las de privación de libertad y multa aplicables a quien declare en falso o ejecute cualquier otra acción u omisión con el propósito de violar la ley, o impedir, limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos y acciones que se derivan de la misma.

En caso de tratarse de una persona jurídica, serán castigados los directores y el organismo con un año de clausura o multa. Las cantidades así recogidas vendrán a engrosar los fondos del INAV, que, como sabemos, se hallan destinados a la construcción de viviendas de tipo social.

Existe en la ley una declaración de utilidad pública e interés social para el adecuado desarrollo urbanístico de las ciudades, con respecto a la demolición decretada contra edificios que no ofrezcan condiciones suficientes de habitabilidad, higiene, duración y seguridad, así como de aquéllos cuyas características arquitectónicas pugnen con el progreso y planificación urbanos, medida esta última de carácter avanzadísimo en el Derecho comparado. La decisión de los edificios a demoler depende del Ministerio de Obras Públicas a propuesta del INAV.

Por idénticas razones se declara de utilidad pública e interés social la venta forzosa hecha a favor del INAV, con respecto a los inmuebles a que se refiere el caso anterior, mediante el pago de las siguientes indemnizaciones:

- 1.º Se pagará el terreno por la cuantía que señala esta ley.
- 2.º Por la edificación a demoler se abonará una indemnización equivalente a lo que resulte de capitalizar al 10 por 100 la renta total que está percibiendo el dueño del inmueble al momento del inicio del expediente de expropiación.

El INAV resolverá previamente cuanto concierne a la situación de los ocupantes de los edificios que se proyecta demoler y concederá a los mismos prioridad para la adquisición de viviendas, en su caso, en las nuevas edificaciones que se promovieran sobre el mismo terreno.

Además, por último, la demolición y venta forzosa reguladas de la forma descrita, podrán tener por finalidad no sólo el desarrollo de los planes de viviendas, sino también, y en general, la realización de obras públicas y generales de urbanización.

Dentro ya de las disposiciones transitorias, existe una de gran importancia para el favorecimiento de la labor urbanizadora y que en definitiva no hace otra cosa que amparar el derecho de los particulares a una vivienda decorosa situada en un lugar que goce de los mínimos servicios públicos, es decir, en terreno urbanizado, que es algo que en numerosas comunidades no se atiende, unas veces por las prisas en la construcción en cualquier espacio y otras veces por el interés lucrativo de los constructores o dueños de solares.

En esta disposición se especifica que en los repartos que no tuvieran completamente terminadas las calles y accesos viales, y operando la red de distribución de agua, acometimientos eléctricos y la iluminación pública, podrán los compradores con precio aplazado abstenerse de continuar pagando los plazos convenidos hasta que esas obras se hayan realizado. Queda asimismo prohibido a los dueños de estos solares realizar ventas hasta que hayan completado las obras de urbanización antes referidas, para cuya terminación se les concede el plazo de un año a partir de la promulgación de la ley.

Transcurrido este plazo, se procedería a tasar por Fomento de Hipotecas Aseguradas el valor de la realización o terminación de las obras de urbanización relacionadas precedentemente. El municipio dentro de cuya circunscripción se encuentre el reparto procederá a embargar todos los solares, créditos y demás bienes de los dueños hasta obtener el cobro de la cantidad que resulte de la mencionada tasación, lo que será llevado a efecto por el procedimiento de apremio que para el cobro de créditos del municipio establecen las leyes vigentes; procediéndose acto seguido a la realización de dichas obras de urbanización.

Finaliza la ley con unas declaraciones generales de utilidad pública e interés social respecto de:

- La venta forzosa de los solares sin edificar que viene regulada por ella, a favor de las personas que lo soliciten, con el fin de propiciar el desarrollo industrial del país y la construcción de oficinas, comercios y viviendas.

- En general las disposiciones de la presente ley, según lo preceptuado en la Ley Fundamental de la República, puesto que para dar a la propiedad privada de la tierra el amplio concepto de función social a que se refiere el artículo 87 de dicha Ley Fundamental, es necesario evitar que el alto costo de la misma, constituya un obstáculo al desarrollo industrial del país y a la solución del grave problema de la vivienda; con mayor razón cuando la elevación de los precios obedece a una desmedida especulación basada únicamente en el transcurso del tiempo y en otros factores ajenos a la intervención directa de la labor humana.

La presente Ley sobre Compraventa de Solares Yermos Urbanos posee algunas medidas urbanísticas y planificaciones que recuerdan ciertas disposiciones de nuestra Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Pero sobre todo, hace hincapié en la solución del difícil problema de la escasez de viviendas de tipo social, con lo que cumple un cometido similar a nuestro Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de solares aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

En lo que se refiere a la venta forzosa es innegable la similar función social de la misma, incluso mediante idéntica declaración o fundamento que el establecido con gran novedad según el profesor GARCÍA DE ENTE-RRÍA, en el artículo 1.º de nuestra Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954: el fundamento de la utilidad pública e interés social.

Cubre idéntico cometido que esta ley la vigente en nuestro ordenamiento jurídico sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo de 21 de julio de 1962 (Ley 52/62).

El papel ejercido por el organismo Fomento de Hipotecas Aseguradas puede parangonarse con el del Instituto Nacional de Urbanización, si bien es, en definitiva, el INAV, el encargado de realizar la labor urbanizadora en defecto de los particulares, que nuestro ordenamiento atribuye al INAV. Por otro lado, las competencias que en nuestro país corresponden al Ministerio de la Vivienda son realizadas en la República de Cuba por el Ministerio de Obras Públicas, a falta de otro departamento específico sobre Vivienda y Urbanismo.

## V I

### CONCLUSIÓN

Estos razonamientos nos obligan a constatar una vez más que los problemas urbanísticos y de vivienda planteados en las modernas sociedades son muy semejantes y puede incluso apreciarse una similitud en los medios jurídicos empleados, salvando siempre la distancia que supone el partir de premisas políticas, económicas e incluso constitucionales completamente dispares.

Sin embargo, a veces resulta difícil la investigación de determinados ordenamientos cuando debiera facilitarse el intercambio de soluciones para unos problemas que resultan muy parecidos. Ello ha sido sobradamente demostrado por el desarrollo moderno del Derecho comparado, como ciencia jurídica que va más allá de la mera exégesis legal, para conducir a un más profundo conocimiento de la realidad socio-económica y jurídica en que se vive dentro del mundo actual. La intercomunicación entre los más diversos países y el estudio con propósito investigador de las más dispares realidades sociales promoverían sin duda un mayor entendimiento entre los pueblos que no es en definitiva sino la meta ansiada de toda la Humanidad: que el mundo sea uno y que prevalezca la labor intelectual para favorecer la mayor comprensión entre todos los hombres.

En este punto hemos de hacer constar la insatisfacción de que este estudio haya tenido que reducirse a la legislación más primitiva que sobre el tema se publicó en la República de Cuba tras la instauración del Gobierno Revolucionario, aunque por ello sea también la más básica e importante, incluso porque refleja el difícil paso de un sistema social y económico a otro completamente distinto.

Lamentamos, por esto, la falta de información incluso en las oficinas representativas de la República de Cuba, sobre las modificaciones o promulgaciones posteriores, que indudablemente habrán perfeccionado el sistema, ya que con el tiempo la elaboración jurídica va adquiriendo necesariamente nuevos matices que hacen el Ordenamiento cada vez más rico y completo, máxime si se tiene en cuenta la etapa de asentamiento político y solidificación institucional transcurrida en aquella república hermana.

Ignacio DUCE SÁNCHEZ DE MOYA

