

Una visión crítica del derecho urbanístico cubano: contradicciones del modelo actual¹

ALEXEY MARTÍN LÓPEZ²

JOSÉ MANUEL JURADO ALMONTE³

RESUMEN

A enero de 2018, Cuba no ha tenido una ley de ordenación urbana que regule los usos del suelo y la actuación de la Administración pública en esa materia. En este contexto, en el país rige un modelo administrativo y económico altamente centralizado. Además, el poder público detenta la mayor parte de los recursos económicos con los que cuenta el país. Esta investigación tiene como objetivo abordar el funcionamiento del sistema y del modelo cubano de ordenamiento territorial desde una perspectiva interdisciplinaria, que incluye consideraciones de ciencia política, economía y derecho urbano. Los resultados del estudio permiten sostener que el ordenamiento jurídico cubano

- 1 Los primeros resultados de esta investigación fueron avanzados en FUNDICOT: VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y VIII Congreso de Derecho Urbanístico, Fuerteventura, España, 25-27 de mayo de 2016.
- 2 Doctor en Desarrollo Local y Planificación Territorial por la Universidad de Huelva (UHU), Huelva, España. Máster en Derecho Público, con énfasis en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Máster en Estrategias Territoriales por la UHU, Huelva, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. Investigador del Instituto de Desarrollo Local Universidad de Huelva, España. Correo-e: alexey.martin@dhis1.uhu.es.
- 3 Doctor en Geografía por la Universidad de Sevilla, Sevilla, España. Profesor titular de AGR e investigador del Instituto de Desarrollo Local Universidad de Huelva, Huelva, España. Correo-e: jurado@uhu.es. Fecha de recepción: 2 de febrero de 2018. Fecha de modificación: 15 de marzo de 2018. Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2018. Para citar el artículo: MARTÍN LÓPEZ, ALEXEY Y JURADO ALMONTE, JOSÉ MANUEL, "Una visión crítica del derecho urbanístico cubano: contradicciones del modelo actual", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 23-56. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.04>.

no brinda el soporte adecuado para regular la actividad de la Administración en el ámbito urbanístico.

Palabras clave: Cuba, Desarrollo urbano, Derecho urbanístico, Planificación urbana, Economía planificada-centralizada.

A Critical View of Cuban Urban Law: Contradictions of the Current Model

ABSTRACT

Cuba has not enacted a law regulating urban land uses and the scope of the interventions of the Public Administration in the land use planning field. The lack of regulation for local planning of urban land exposes a highly centralized administrative and economic model. In addition, public entities hold most of the economic resources in the country. This research aims to address the current Cuban system of urban planning from an interdisciplinary perspective which includes arguments from political science, economy and Urban Law. The findings of the study reveal a failure of the Cuban legal system in providing adequate regulation to public interventions in the urban land planning domain.

Keywords: Cuba, Urban Development, Urban Law, Urban Planning, Centralized and Planned Economy.

INTRODUCCIÓN

Un punto neurálgico de la planificación urbanística se reconoce en las tensiones entre los intereses colectivos y los individuales, concretándose, sobre todo, en la relación propiedad del suelo/planificación urbana. En el caso de la planificación urbanística en Cuba, de corte marxista⁴, se parte de la vital trascendencia de la mencionada interrelación, intentando salvar las contradicciones mediante una estrategia que se apoya en los dos pilares de su sistema económico: de un lado, la titularidad pública del suelo y, del otro, la planificación económica centralizada, que condiciona la planificación urbanística.

Además, en Cuba, el reconocimiento constitucional de los presupuestos teóricos marxistas implica que las normas (jurídicas o metodológicas) que desarrollan su Carta Magna deben incorporar, articular y concretar los citados fundamentos. En materia urbanística, el mencionado rol corresponde,

4 Con mayor propiedad, la planificación cuyo fundamento ideológico, así como su sistema político y económico, viene dado por la asimilación de los postulados marxistas.

en primer término, al Reglamento sobre Planificación Física⁵ (RPF). Si se hace una interpretación extensiva del artículo 5 del RPF, así como a tenor de la Disposición Especial Segunda, en su primer apartado –del propio Reglamento–, podría considerarse que existe el respaldo jurídico de las metodologías que han sido diseñadas desde el Instituto de Planificación Física nacional (IPF) con vistas a suplir las carencias del RPF⁶. Por tanto, dicha metodología, sin tener carácter jurídico, sí resulta vinculante para las administraciones locales. De este modo, son asumidas por las direcciones territoriales del IPF (provinciales y municipales), que también deben incorporar, respetar, desarrollar y articular los fundamentos constitucionales en los instrumentos de ordenación urbana.

Como señala Padrón⁷, lo antedicho ha sido actualizado por el Gobierno cubano. En los Lineamientos de la Política Económica y Social⁸, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011, se manifiesta la voluntad de fortalecer la planificación físico-espacial, así como su renovación. En el lineamiento 116 se recoge que las inversiones fundamentales a realizar responderán a la estrategia de desarrollo del país, erradicando la improvisación, el incumplimiento de los planes, la falta de profundidad en los estudios de factibilidad, etc. En coherencia con ello, el lineamiento 120 dispone que se eleve la jerarquía de los planes generales de ordenamiento territorial y urbano, su integración con las proyecciones de la economía y con el Plan de Inversiones⁹. Esa misma línea se sigue en el VII Congreso (2016), el cual ratifica los postulados anteriores. El lineamiento 88 del VII Congreso reproduce íntegramente el 116 del VI Congreso. Mientras que el 91 del VII Congreso dispone prácticamente lo mismo que el anterior 120.

5 Decreto 21 del 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física. Téngase en cuenta que Cuba no tiene ley del suelo. Esta situación ha traído consigo que no se establezcan de modo integrador y sistemático cuáles son los presupuestos para la ordenación urbana. Dichas bases se encuentran reguladas en el RPF (1978). Esta norma carece de respaldo parlamentario, promulgada por el Consejo de Ministros, presenta unos escasos 40 artículos. En el citado decreto podemos observar un tratamiento deficiente, o la carencia de reconocimiento de aspectos esenciales del urbanismo como la planificación, la gestión, la disciplina urbanística, la expropiación forzosa, las garantías a los derechos de los ciudadanos, la relación entre medio ambiente y urbanismo, etc. Ello obliga a auxiliarse de normas que, por su objeto, tendrían que ser supletorias en cuestiones de ordenación urbana. Sin embargo, el articulado de dichas normas termina siendo el referente único en esta materia.

6 Véase, IBIS MARÍA MENÉNDEZ-CUESTA, *Instrucción metodológica. Regulaciones territoriales y urbanísticas*, La Habana: Instituto de Planificación Física, 2016.

7 MIGUEL PADRÓN, "Prólogo", en *Acerca del derecho urbanístico*, La Habana: Miriam Velazco - Organización Nacional de Bufetes Colectivos, 2012, p. vii.

8 Líneas políticas trazadas por el Partido Comunista de Cuba.

9 Véase Partido Comunista de Cuba, *VI Congreso, Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, 2011. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf> [consultado el 20 de diciembre de 2016].

Ahora bien, la ordenación urbana en Cuba se caracteriza por la estatalización de los medios de producción, la planificación económica centralizada¹⁰ y la peculiar configuración del poder local y sus potestades, además de otras singularidades como: sobreplanificación, burocratización excesiva de la gestión del Plan, ausencia de control jurisdiccional a la Administración, una regulación deficiente, etc. Esto contrasta con lo enunciado en los preclaves del PCC.

En este artículo se hace un análisis que, sin tener precedentes en la doctrina cubana, examina si el sistema que rige en Cuba y su actual modelo garantizan la coherencia, eficacia y eficiencia que se espera (por parte de las autoridades cubanas que lo diseñaron y lo mantienen) devengan de la conjugación propiedad pública-planificación económica centralizada. Lo cierto es que las características preclavadas han traído consigo serias dificultades para el desarrollo urbano del país. Ello, dejando a un lado sus problemas económicos, pues gran parte de los obstáculos se deben a los inconvenientes prácticos para operar de modo eficiente según los presupuestos del sistema y su modelo económico, al menos bajo el modo y la visión en que se han asumido los presupuestos marxistas en Cuba, a lo que se añaden las limitaciones de su ordenamiento jurídico. En consecuencia, este trabajo tiene como objetivos exponer los fundamentos de la utilización del suelo, la planificación y la gestión urbanística en Cuba y sus dificultades. Para ello, se realiza un análisis de los elementos políticos, jurídicos, urbanos y económicos determinantes en este ámbito. Además, se realizó la revisión bibliográfica y consulta de datos estadísticos pertinentes.

1. UN ACERCAMIENTO AL SISTEMA SOCIOECONÓMICO CUBANO Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO URBANÍSTICO

Los pilares del sistema socioeconómico cubano, que de hecho lo caracterizan y definen, juegan un papel esencial en la utilización del suelo y el desarrollo urbanístico. Toda inversión importante, o transformación del territorio, debe estar prevista por la dirección económica del país, con lo cual las decisiones sobre el futuro de las ciudades van a estar condicionadas por las valoraciones y ponderaciones de los funcionarios, las que pueden coincidir o no con las necesidades territoriales. De este modo, los medios económicos destinados a desarrollar un municipio dependerán del nivel central, el que tiene la potestad decisoria para localizar las inversiones y determinar el destino de los fondos económicos estatales. Ahora bien, para tener una idea más precisa acerca del tema tratado y su desarrollo en Cuba es necesario establecer una distinción entre

10 Por tanto, ambas características deberían garantizar una mayor coherencia en la disposición de los usos del suelo.

sistema y modelo (explicando los distintos modelos por los que ha transitado el país), así como exponer los fundamentos constitucionales que les dan soporte.

1.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

De acuerdo con García¹¹, el sistema socioeconómico cubano se define a partir de dos características básicas: la propiedad estatal sobre los medios de producción fundamentales y la planificación económica. Esta última constituye un rasgo definitorio del sistema socialista que, en Cuba, ha sido interpretado bajo una forma de planificación altamente centralizada.

La distinción entre sistema socioeconómico y modelo viene dada porque este último es una manifestación del primero bajo determinadas circunstancias. O sea, un sistema socioeconómico socialista opera bajo los presupuestos de la propiedad social sobre los medios de producción (lo cual, en Cuba, ha sido entendido como estatalización de dichos medios) y la planificación económica, pero su modelo concreto opera con arreglo a determinadas soluciones organizativas, de funcionamiento y directrices de política económica¹².

Desde luego, la vía necesaria para implementar el sistema es su reconocimiento constitucional. La Constitución de la República de Cuba (CRC) de 1976 hace suyos ambos presupuestos: la propiedad estatal y la planificación económica centralizada.

En cuanto a las formas de propiedad, la Constitución reconoce seis de ellas, en su mayoría colectivas¹³. La más significativa por su naturaleza y peso en la economía imprime el carácter socialista al régimen de este país: la propiedad estatal socialista sobre los medios fundamentales de producción, prevista en los artículos 14, 15, 16 y 17 de la CRC, que, como refiere Garcini¹⁴, constituye el patrimonio administrativo. Asimismo, el artículo 9a de la CRC establece que el Estado dirige planificadamente la economía nacional.

1.2. DISTINTOS MODELOS POR LOS QUE HA TRANSITADO EL PAÍS EN LAS ÚLTIMAS SEIS DÉCADAS

Como se ha señalado, el sistema socioeconómico cubano tiene como pilares esenciales la propiedad pública sobre los medios fundamentales de producción

11 MARGARITA GARCÍA, "Transición socialista y modelo de desarrollo económico en Cuba", *Economía y Desarrollo*, vol. 148, n.º 2, julio-diciembre de 2012, p. 36. También puede verse JOHANA ODRIÓZOLA, "Plan y mercado: reflexiones sobre un debate no zanjado", en *Temas de derecho económico*, La Habana: Colectivo de Autores - Editorial Félix Varela, 2005, pp. 60-61.

12 MARGARITA GARCÍA, op. cit., p. 37.

13 Véanse también los artículos 128 y 136a de la Ley n.º 59, Código Civil, 16 de julio de 1987.

14 HÉCTOR GARCINI, *Derecho administrativo*, 2.ª edición, corregida y ampliada, La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1986, p. 176.

(incluyendo el suelo) y la planificación económica centralizada, cuyos modelos han oscilado desde 1959. También ha quedado patente que su soporte ideológico, político y económico viene dado por la asimilación de los postulados marxistas. Se puede decir que el sistema cubano ha transitado por dos modelos o etapas principales: de 1960 a 1990-1993 (período en que entra en juego el RPF de 1978) y de 1993 hasta la actualidad. No obstante, al interior de ambos modelos han ocurrido ciertas fluctuaciones en las políticas de desarrollo.

La primera de ellas (1960 a 1990-1993) se caracterizó por un alto nivel de centralización y una propiedad estatal monopólica. Se imponía desde arriba la utilización de prácticamente todo el suelo del país, con unos destinos previstos por la política económica estatal. Esto posibilitó la homogeneidad en la economía en todos sus niveles, una planificación de arriba a abajo altamente centralizada y uniforme. Al triunfo de la Revolución, el 1.º de enero de 1959, Cuba tenía una economía eminentemente agrícola, cuyo modelo consolidó en los años posteriores a la instauración de la república socialista. A raíz de este suceso, se realizaron dos reformas agrarias (1959 y 1963). Con ellas, la mayoría de la tierra (suelo) quedó en manos del Estado¹⁵. Tras la ruptura de las relaciones entre Cuba y EE.UU., en el inicio de la década de los sesenta, el Gobierno cubano sustituyó a EE.UU. como cliente o mercado para su producción de azúcar por el mercado socialista. De ese modo, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se convirtió en su socio comercial más importante. En esas condiciones, con una planificación centralizada, se priorizó la mono-producción azucarera como renglón privilegiado de la economía. Como refiere Odriozola, la planificación económica centralizada fue impulsada por el Che Guevara, basado en el ejemplo de la URSS donde fue implantada en los años treinta del siglo XX, considerando que este tipo de planificación económica era la única viable para el socialismo¹⁶. Desde luego, con ello se encaminaron todos los esfuerzos políticos y jurídicos hacia la reducción del papel de la economía privada, concentrando los recursos económicos y la planificación en manos del Estado. Así, en 1962 se establece definitivamente la planificación centralizada que supuso, a partir de ese momento, la confección de planes anuales. Como consecuencia de la significativa centralización en la asignación de los recursos económicos se produjeron resultados desfavorables. Aún así, en 1968 se

15 Según MARÍA DE LOS A. ARIAS, "Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura", *Revista IDEAS*, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, vol. 3, n.º 1, jan.-jun. de 2009, p. 15, el Estado cubano quedó en posesión de más del 75% del total de tierras agrícolas del país, el resto pasó a manos de los pequeños agricultores. Una parte importante del suelo que no tenía fines agrícolas también pasó a manos del Estado, utilizándose en defensa, producción industrial, minera, turística, etc., todas de titularidad y gestión de sus respectivos ministerios.

16 Para el Che, el plan económico era la única vía consciente y posible de desarrollo socialista y superación del capitalismo. Véase FERNANDO MARTÍNEZ, *Che, el socialismo y el comunismo*, La Habana: Ediciones Casa de las Américas, 1989.

lleva a cabo la "ofensiva revolucionaria". Este fue un proceso mediante el cual se nacionalizaron las actividades comerciales, de servicios e industriales que quedaban en el menguado sector privado. Este sector, ante la insatisfacción de la demanda por parte del Estado, había experimentado un crecimiento que fue frenado con la mencionada ofensiva. Con ello, la planificación centralizada con criterios políticos empezó a regir enseguida la economía cubana con el triunfo de la Revolución, y ya en 1989 Cuba tenía la economía más colectivizada, igualitaria, dependiente del exterior y subvencionada soviéticamente de todo el bloque socialista¹⁷. Como señala Valdés¹⁸, las relaciones de dirección comentadas se basaban en los principios de la doble subordinación de las instituciones y del centralismo democrático entre sujetos y actores. Una situación que se tradujo en una tendencia a convertir la doble subordinación en una suplantación de funciones y el centralismo democrático en un franco autoritarismo.

La situación a la que se ha hecho referencia se vio afectada tras el fin de la Unión Soviética (a principios de los noventa), con ello, la economía cubana dejó de ser una economía eminentemente azucarera y se inició una crisis no resuelta aún¹⁹. Desde luego, tras la caída del muro de Berlín (1989), para el Gobierno cubano, la estrategia a seguir era preservar el proyecto socialista haciendo las adecuaciones necesarias. Con el objeto de realizar dichas adecuaciones se comenzó a hablar de un modelo descentralizado y con la reforma constitucional de 1992^[20] se redefinió el régimen de propiedad reconociendo la propiedad de las empresas mixtas²¹.

Con el proceso de transformaciones que comienza a principios de 1990 se producen algunas modestas y zigzagueantes reformas orientadas al mercado.

- 17 CARMELO MESA-LAGO, "Hacia una evaluación de la actuación económica y social en la transición cubana de los años noventa", *América Latina Hoy*, n.º 18, 1998, p. 19. Disponible en línea <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72387> [consultado el 15 de diciembre de 2016]; JOHANA ODRIOZOLA, op. cit., pp. 60-72; CARLOS GARCÍA, "La propiedad social en la actualización del modelo económico", *Economía y Desarrollo*, vol. 147, n.º 1, 2012, pp. 6-7. Disponible en línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541205001> [consultado el 15 de enero de 2017]; ANTONIO SANTAMARÍA, "La Revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 71, n.º 2, julio-diciembre de 2014, p. 696. Disponible en línea: <http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/637/640> [consultado el 25 de noviembre de 2016].
- 18 JUAN VALDÉS, *El espacio y el límite*, La Habana y Panamá: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello - CubaRuth Casa Editorial, 2009, p. 179.
- 19 ANTONIO SANTAMARÍA, op. cit., p. 696.
- 20 La Revolución cubana triunfó en 1959, pero la Constitución de la República de Cuba no fue promulgada hasta 1976, naciendo en un período de gran influencia soviética y en el marco de un país altamente centralizado y con el monopolio estatal sobre los medios de producción.
- 21 JOHANA ODRIOZOLA, op. cit., p. 77.

Este proceso, segunda etapa o modelo, empezó con una apertura hacia la inversión exterior y el turismo. Las medidas se fueron tomando componente a componente, con ocasionales retrocesos, y el Gobierno intentó ajustar el control de la reforma recurriendo a una excesiva regulación. Los moderados cambios económicos introducidos en el periodo 1993-1996, a raíz de la reforma constitucional de 1992, promovieron cierta descentralización, expansión del pequeño sector privado (trabajadores por cuenta propia) y una recuperación económica y social parcial. Pero, a pesar de sus efectos, las reformas fueron virtualmente paralizadas en 1996. Así, en 2003 se revirtieron parte de las reformas con medidas de recentralización económica y reducción del sector privado. Pero, ya en 2005, la economía cubana se encaminaba nuevamente a un proceso de reestructuración. El modelo económico que había estado implementándose en la isla estaba en proceso de reconfiguración, aunque siempre se ha movido dentro de los parámetros del sistema de economía socialista (la preeminencia de la propiedad estatal sobre los medios de producción y la planificación económica centralizada). Los cambios se fueron consolidando con la transferencia de la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros a Raúl Castro, la cual asumió de forma provisional en 2006 y en 2008 lo hizo definitivamente. Tras su asunción, este prometió reformas estructurales. Sin embargo, algunas de las medidas más importantes no se habían implementado todavía en 2009, lo que pone de manifiesto las dificultades que encontró el Gobierno para llevarlas adelante²².

En resumen, para Carlos García²³, el proceso iniciado con la reforma constitucional de 1992 ha presentado tres momentos importantes: la descentralización que se produce entre agosto de 1993 y 1999, la recentralización entre 2003 y 2006, y un rescate de la descentralización a partir de 2007. Este último cambio debió consolidarse a partir de 2011 con la implementación de la política económica del VI Congreso del PCC²⁴ en el marco de la actualización del modelo económico.

Según el propio García²⁵, la actualización incorporaba, entre otras medidas –en relación a las cuestiones de suelo, aunque ese no era el objetivo–, las siguientes:

22 CARMELO MESA-LAGO, "Hacia una evaluación de la actuación...", op. cit., p. 19; NARCISO COBO, "El régimen jurídico del sistema empresarial cubano. Derecho económico y cambios en el marco jurídico", en *Temas de derecho económico*, La Habana: Colectivo de Autores - Editorial Félix Varela, 2005, p. 1; CARMELO MESA-LAGO, "Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba", *América Latina Hoy*, n.º 52, 2009, pp. 42-43. Disponible en línea <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72560> [consultado el 15 de diciembre de 2016].

23 CARLOS GARCÍA, op. cit., p. 9.

24 Véase PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *VI Congreso, Lineamientos de la política...*, op. cit.

25 CARLOS GARCÍA, op. cit., p. 10.

– Diversificación de las formas de gestión de la propiedad estatal socialista y potenciación de las formas económicas no estatales con énfasis en las nuevas cooperativas que son declaradas como socialistas.

– Mayor responsabilidad hacia la planificación que tendrá que contemplar formas no estatales de gestión y una mayor cantidad de transacciones mercantiles y monetarias. Se insiste en la obligatoriedad del plan.

– Vocación empresarial versus expansión de la esfera presupuestada, que significa eficiencia social a favor del eficaz desempeño de la propiedad social.

La magnitud de la crisis en Cuba es palpable ante medidas de ese tipo, las cuales muestran el dilema ante el que se encuentra el Gobierno cubano. De una parte, este debe inclinarse hacia el sector privado, al mismo tiempo que, por otra, no permite dudas respecto al control del Estado sobre la economía y la propiedad. No puede olvidarse que en el VI y VII Congreso del PCC se manifiesta la voluntad de dar mayores posibilidades al sector cooperativo y por cuenta propia para los ciudadanos cubanos. En paralelo, se mejoran las garantías y oportunidades para la inversión extranjera. Pero se deja bien claro en la conceptualización del modelo económico que el Estado se concentra en planificar, regular, conducir y controlar el proceso de desarrollo económico y social, y, por supuesto, es el PCC quien lo dirige en esta labor²⁶.

La dirección del país sigue manteniendo el control y es responsable de la planificación y de los procesos de inversión. El PCC no ha dejado de ser determinante en la concepción e implementación de las políticas de desarrollo. Estos presupuestos hacen difícil entender las estrategias marcadas por el Estado cubano al mantener una ideología y unos presupuestos constitucionales que difieren y frenan los objetivos que se marca a sí mismo.

En relación a ello, Monreal²⁷ comenta que la actualización del modelo económico cubano, si se valora por sus efectos macroeconómicos, es un proceso intrascendente. El producto interno bruto (PIB) durante los tres años posteriores a la aprobación del proceso de actualización (2011) no logró superar el 3% anual, y no asegura el progreso del bienestar material de la población. De este modo, para el citado autor, la actualización es un mecanismo de afianzamiento del sistema político unipartidista, al cual se subordina todo el diseño económico. Asimismo, este genera tensiones, motivadas por la convivencia entre la

26 Véase PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/05/Conceptualizacion-Modelo-Economico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf> [consultado el 20 de diciembre de 2016].

27 PEDRO MONREAL, "¿Actualización del modelo o reforma del Estado? Una lectura política del cambio económico en Cuba", *Cuba Posible*, 2015. Disponible en línea <http://cubaposible.net/articulos/actualizacion-del-modelo-o-reforma-del-estado-2-aa5-3-aa8-4-3> [consultado el 21 de octubre de 2016].

gestión económica pública y el crecimiento del sector privado. No obstante, a día de hoy, el proceso de actualización del modelo económico²⁸ no ha llegado a las políticas de suelo, y esto a pesar de reconocerse su importancia en los precitados Congresos del PCC. El monopolio de la propiedad estatal sobre este recurso y la centralización y planificación de la economía subyacen en el RPF²⁹. Ello, contrariamente al reconocimiento explícito, por parte del Gobierno, de la ineficiencia del modelo que se pretende superar, en el que sigue vigente una norma que, cuando menos, no guarda una estrecha coherencia con las condiciones del país.

2. CUBA: SU SISTEMA SOCIOECONÓMICO, SUS MODELOS Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

Antes de profundizar en este tema es preciso poner de relieve algunas cuestiones. Un punto esencial está dado por el hecho de que en los inicios de la Revolución se produjeron unas expropiaciones masivas de suelo (nacionalizaciones) que llevaron a la posesión por parte del Estado del 75% de las tierras agrícolas del país³⁰. Así, el suelo potencialmente urbanizable es propiedad estatal y está sujeto a la planificación económica centralizada (*ex* artículos 9a, 14, 15, 16 y 17 de la CRC, 128 y 136a, del CC³¹). A lo anterior debe añadirse que la ordenación urbana es una función pública (artículo 5 del RPF). El citado precepto normativo encuentra consolidación en el artículo 22 del propio RPF, según el cual los planes físicos se elaboran con la participación de los organismos de la Administración central del Estado en su esfera de competencia. Padrón y otros³² señalaban que alrededor de los años ochenta, al amparo del RPF, se establece una íntima relación entre planificación física y los programas de inversiones económicas y sociales contenidas en los planes económicos del Gobierno. Era normal la reformulación anual de los planes físicos. Al poco tiempo dejaban casi sin valor las propuestas de los planeamientos. Además, contenían los análisis, criterios, valoraciones y propuestas de técnicos y especialistas que no habían consultado a la población de la comunidad en la que iba a aplicarse el plan. Así se estructuró "un sistema de planeamiento físico y económico que, si bien posibilitaba una fuerte dirección central, no

28 Se refiere al segundo modelo o etapa dentro del sistema actual.

29 Norma que se enmarca en las concepciones políticas y económicas de la primera etapa o modelo que se implementa dentro del actual sistema, lo que evidencia la incoherencia del RPF con las condiciones actuales.

30 MARÍA DE LOS A. ARIAS, *op. cit.*, p. 15.

31 Ley n.º 59, Código Civil, 16 de julio de 1987.

32 MIGUEL PADRÓN Y OTROS, *Guía metodológica general. Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 2.ª edición, La Habana: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo - Instituto de Planificación Física, 2013, pp. 16-17.

facilitaba la participación de la sociedad local ni de las instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad, en su concepción y discusión³³. De hecho, se debatió la necesidad de un nuevo tipo de plan, en esencia, producto de la experiencia acumulada hasta 1989 y las nuevas exigencias que se producían en Cuba³⁴.

Como se puede observar, al parecer, lo establecido en los precitados artículos 5 y 22 del RPF³⁵ son contrarios a los cambios que se han producido (con la década de 1990 y que se acentúan en la actualidad) a nivel político y económico en el país. Por tanto, las transformaciones no alcanzaron a las estrategias de desarrollo urbanístico. De este modo, la Administración local debe seguir las pautas de la Administración central; esto último se opone de alguna manera a la llamada "municipalización del planeamiento" que se buscaba con las modificaciones introducidas por los acuerdos n.º 3435 del CECM y n.º 6686 del CM³⁶, concebidos en el marco del modelo actual.

Hasta ahora, las mencionadas contradicciones no han sido salvadas por ninguna vía normativa. Así, podemos observar reformas constitucionales, políticas y económicas que zigzaguean entre períodos de alguna descentralización y retorno a la recentralización, cierta permisividad en los pequeños negocios privados, conviviendo con serios problemas de vivienda³⁷. Todo ello al mismo tiempo que la ordenación urbana dependía conceptual, normativa y programáticamente de estructuras centralizadas diseñadas para un modelo de los años setenta. Un modelo que fue dejado atrás (a excepción de la planificación urbanística) con el derrumbe del campo socialista.

2.1. EL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y LA TITULARIDAD DEL SUELO

En el ámbito urbanístico, la canalización de las condiciones comentadas³⁸ se materializa con el RPF. Esta norma, en sus artículos 4, 5 y 11, dispone que la planificación territorial y urbana sea la expresión física y espacial de las directrices de carácter socioeconómico, fijadas para los planes de la economía. En línea con ello, si la planificación urbana debe ser la expresión física de los criterios económicos contenidos en los planes de la economía, el planeamiento

33 *Ibíd.*, p. 17.

34 *Ibíd.*, p. 25.

35 El cual data de 1978, enmarcándose en las concepciones del primer modelo que implementa el socialismo cubano.

36 Acuerdo n.º 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999, el que aprobó, con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local". Acuerdo n.º 6686 del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2009, Traspaso del IPF a la subordinación del Consejo de Ministros.

37 Véase CARMELO MESA-LAGO, "Hacia una evaluación...", *op. cit.*, p. 30 y el apartado 4.3 de este trabajo.

38 Propiedad estatal sobre los medios de producción y economía planificada-centralizada.

tiene entre sus funciones la clasificación del suelo en *urbano*, *urbanizable* y *no urbanizable* como espacio de concreción de las citadas directrices. Según la doctrina, clasificar el suelo y determinar su destino urbanístico es una función primordial del planeamiento³⁹. Esto corresponde a una decisión político-administrativa, formal, con apoyo y trascendencia material, que dispone técnicamente el destino de cada predio en función de las perspectivas de lo que se considere en cada momento como beneficioso en la transformación del territorio. De ahí que se habilite cada parcela en coherencia con estas perspectivas. Por tanto, la clasificación es una técnica⁴⁰ con la que el suelo es dividido en las tres clases mencionadas, de las que va a derivar toda utilización del espacio municipal.

El suelo *urbano* es aquel asociado a la ciudad consolidada⁴¹. Es posible hablar de suelo urbano cuando este cuenta con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, o sea, cuando está integrado en la red de dotaciones y servicios públicos característicos de los núcleos de población y, por supuesto, formar parte de la malla urbana. En el caso del *urbanizable* se hace referencia al suelo apto para urbanizarse y que es reconocido como tal por el planeamiento urbanístico en virtud de las necesidades de transformación del municipio. Esta clase es la que contiene las previsiones del crecimiento urbano y, debido a ello, debe contar con una disposición suficiente para satisfacer las perspectivas de cambio en el corto-medio plazo⁴². En cambio, el *suelo no urbanizable*⁴³ comprende aquel espacio que es preciso preservar de la urbanización, ya que es susceptible de protección medioambiental, forestal, agrícola, ganadera, paisajística, hidrológica,

39 MARIANO LÓPEZ, "El contenido del Plan General (I): determinaciones", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Navarra: Editorial Aranzadi, 2007, p. 284. También puede verse ROBERTO BUSTILLO, "Clasificación y calificación del suelo", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Navarra: Editorial Aranzadi, 2007, p. 388.

40 La clasificación del suelo es una técnica urbanística utilizada para articular el estatuto de la propiedad, pues la clasificación determina el contenido del derecho dominical en cuestión. De este modo se establece la homogeneidad del régimen jurídico sobre los predios según su clase. Sobre este punto puede consultarse JOSÉ LUIS DE VICENTE, "El suelo urbano", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Navarra: Editorial Aranzadi, 2007, p. 405; RICARDO SANTOS y JULIO CASTELAO, *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 7.ª edición, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (LA LEY), 2008, p. 373.

41 Aunque también se reconoce la existencia de suelo urbano no consolidado.

42 RICARDO ESTÉVEZ, *Manual práctico de planeamiento urbanístico*, 3.ª edición, revisada y adaptada a la legislación estatal y autonómica, Granada: Editorial Comares, 2006, pp. 91, 94 y 96; TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Manual de derecho urbanístico*, 23.ª edición, Pamplona: Thomson Reuters - Editorial Aranzadi, 2014, p. 116 y ss.

43 Al respecto puede consultarse JOSÉ MARÍA EZQUIAGA, *El planeamiento municipal*, en *La práctica del planeamiento urbanístico*, Madrid: Editorial Síntesis, 1996, pp. 93-94, 119-120; TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, op. cit., p. 120 y ss.; MARIANO LÓPEZ, op. cit., p. 289; RICARDO SANTOS y JULIO CASTELAO, op. cit., p. 406 y ss.

arqueológica, cultural⁴⁴, etc. Este resguardo se produce con el planeamiento por el interés de proteger determinados valores reconocidos por la Administración local o la legislación⁴⁵, los cuales son incompatibles con la urbanización misma. Sin embargo, en esta clase también se incluye aquel suelo que, sin tener ninguno de los atractivos señalados o simplemente ser inadecuado, no resulta apto para urbanizarse, al menos a corto-medio plazo. Ya sea por cuestiones estratégicas o por estar sometidos a una servidumbre de dominio público (como los casos previstos por las normativas de costa, puertos o aeropuertos), o porque su inadecuación se deba a cuestiones de localización, topología o ser una zona de riesgos naturales u otra específica.

En Cuba, *grosso modo*, las clases de suelo obedecen a la misma conceptualización, entendiéndose como *suelo urbanizado* aquel que haya sufrido un proceso de transformación, de escaso o gran impacto, que implique el establecimiento de infraestructuras y edificaciones. El *urbanizable* es el suelo destinado a los mismos fines, pero cuya transformación no se haya producido todavía. Mientras que el suelo *no urbanizable* es aquel que se reserva debido al interés por preservar sus valores ante la urbanización. Por supuesto, dichas previsiones responden a las necesidades de crecimiento residencial o de cualquier actividad económica presente o futura en el territorio⁴⁶.

Ahora bien, tras la clasificación de la totalidad del suelo municipal se procede a la calificación de los tipos resultantes. Cada parcela es definida en alguna de las tres tipologías comentadas, pero, a su vez, dentro de cada una de ellas existen una multiplicidad de usos que podrían asignárseles en función de las necesidades y condiciones del territorio. Con la calificación del suelo se subdivide cada clase en zonas diferenciadas para asignarles contenidos o aprovechamientos urbanísticos concretos diferenciados⁴⁷. Según dichos autores, esta técnica contiene detalles de usos, intensidades y tipologías concretas: industrial, terciario, zonas verdes, residencial, viario, etc.⁴⁸. Sin embargo, a diferencia de la coherencia en el tratamiento de la clasificación

44 Es importante destacar que las designaciones de espacios protegidos tienen un carácter reglado, por lo que constituye una obligación legal dicha protección. Es el caso, por ejemplo, de aquellos que se encuentran sujetos a alguna especial protección como las zonas previstas por la legislación y planes sectoriales. No obstante, la Administración local cuenta con la discrecionalidad suficiente para reconocer determinados espacios como protegidos sin condicionamiento normativo alguno, y de hecho con el planeamiento los protege. Al respecto puede verse RICARDO SANTOS y JULIO CASTELAO, op. cit., pp. 406 y ss.

45 También por la planificación sectorial o supralocal.

46 IBIS MARÍA MENÉNDEZ-CUESTA, *Instrucción metodológica. Regulaciones territoriales y urbanísticas*, op. cit., pp. 17-20.

47 RICARDO SANTOS y JULIO CASTELAO, op. cit., p. 373.

48 *Ibíd.*, pp. 374, 377, 423 y ss. También puede verse MARÍA PARDO, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de derecho*, Madrid: Marcial Pons - Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005, p. 285.

del suelo entre la doctrina y las normas del IPF, en relación a su calificación se ha producido un empobrecimiento conceptual. En las instrucciones metodológicas derogadas⁴⁹ la identidad entre doctrina e IPF era clara, pero tras la aprobación de las nuevas instrucciones⁵⁰ se confunden la clasificación y la calificación.

Sin embargo, al analizar el funcionamiento del régimen jurídico del suelo objeto de desarrollo urbano en el marco del sistema cubano y su actual modelo puede observarse que el suelo urbano no arroja grandes problemas. Pero, en el caso del urbanizable y no urbanizable no ocurre lo mismo. Si se parte de lo explicado hasta aquí, es fácil comprender que, sin ser una categoría, el suelo potencialmente urbanizable (material y jurídicamente es suelo rural) es aquel que el plan no ha destinado a urbanizarse, pero reúne las condiciones necesarias para ello y podría emplearse para tales fines. La cuestión es que precisamente es la determinación del suelo urbanizable y el no urbanizable (espacio en que actúa con mayor fuerza la discrecionalidad de la Administración, sobre todo en relación al suelo potencialmente urbanizable) la que genera mayores fricciones al interior del sistema cubano.

Como ya se ha señalado, entre las seis formas de propiedad que reconoce la CRC, la más significativa económicamente es la propiedad estatal socialista sobre los medios fundamentales de producción (artículos 14, 15, 16 y 17 CRC). Así, conforme al artículo 15a de la CRC, el 128 y el 136a del CC, se dispone que son de propiedad estatal socialista las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por estos. De esta forma, se utiliza un criterio residual para garantizar que todo el suelo que no tenga un titular determinado sea propiedad del Estado, aun cuando no se ostente un título que lo habilite a tales efectos. En la Constitución se regula la propiedad del suelo de los agricultores pequeños y cooperativas en los artículos 19 y 20, respectivamente. Los agricultores pequeños y las cooperativas poseen, usan y disponen el suelo únicamente con fines agropecuarios⁵¹. Asimismo, el CC hace eco de tales pronunciamientos en sus artículos 145 y 146 para la propiedad cooperativa, y 150, 151 y 152 para la propiedad de los agricultores pequeños⁵².

49 Consúltense IBIS MARÍA MENÉNDEZ-CUESTA, *Instrucción metodológica. Régimen urbanístico del suelo*, La Habana: Instituto de Planificación Física, 2015.

50 Citadas anteriormente, véase IBIS MARÍA MENÉNDEZ-CUESTA, *Instrucción metodológica. Regulaciones territoriales y urbanísticas*, op. cit., pp. 17-20 y el término en cuestión recogido en el glosario, p. 38.

51 El régimen de posesión y herencia de la tierra se encuentra regulado por el Decreto-Ley n.º 125, de 30 de enero de 1991, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios (DL-125).

52 So pena de expropiación en caso de incumplimiento de tales fines ex artículo 152.2 CC y 8, 9d y 10 del DL-125.

Como se puede observar, el suelo rústico potencialmente urbanizable sólo aparece de tres maneras: como propiedad estatal (con múltiples finalidades⁵³), como propiedad de los pequeños agricultores y como propiedad de las cooperativas de producción agropecuarias (estos últimos con la única posibilidad de explotar el suelo con fines agropecuarios⁵⁴). En resumen, conforme al artículo 15a de la CRC y el 136 del CC –en relación con su artículo 8 y su Disposición Final Primera (los cuales disponen el carácter supletorio del citado Código), se determina el régimen urbanístico del suelo de acuerdo al RPF, CC, CRC y el DL-125^[55]–, el suelo susceptible de urbanizarse pertenecería al Estado⁵⁶.

El elemento clave es el contenido del derecho de propiedad. Este atribuye a los propietarios del suelo los derechos y deberes de contenido urbanístico. Así, se reserva al titular (el Estado) el derecho exclusivo de iniciativa de urbanización. La clasificación del suelo es un elemento esencial de la planificación porque es la vía de especificación del contenido urbanístico de la propiedad del suelo (artículo 12 RPF). Del mismo modo, los derechos y deberes respectivos a urbanizar son titularidad del Estado. Conforme a la CRC, la forma de propiedad que prima sobre el suelo urbanizable en la isla es la propiedad estatal, al mismo tiempo que es la Administración pública quien tiene la comentada función (*ex* artículos 9a, 14, 15, 16 y 17 CRC). Sin embargo están sujetos a la planificación urbana, que es función pública local. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo depende del estatuto que le sea aplicable a cada terreno (artículo 129.1 del Código Civil cubano⁵⁷ y el DL-125), el cual está sujeto al tipo de propiedad. Por tanto, el uso del suelo no depende de las decisiones de su titular sino del planeamiento, que a su vez está coordinado con el Plan Económico Nacional.

53 Bajo la titularidad de distintos ministerios, pueden citarse la producción azucarera, agropecuaria, turismo, actividad industrial, minera, defensa, etc. Al respecto, pueden consultarse los artículos 15 de la CRC y 139 del CC, como se ha reiterado, la mayor proporción de suelo está en manos del Estado con las limitaciones pertinentes.

54 Según los artículos 127, 129.1, 132, 146 y 150 CC, en relación con los artículos 1a y 1b, y 2a y 2ch del Decreto-Ley n.º 125, las cooperativas y los agricultores pequeños poseen, usan, disfrutan y disponen de los bienes de su propiedad conforme a la explotación agropecuaria.

55 Recuérdese que Cuba no cuenta con ley del suelo.

56 Artículos 15a CRC y 136 CC, son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por estos. Es preciso acotar que, como señalan EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. 1, 14.ª edición, Navarra: Editorial Aranzadi, 2008, pp. 45-46, la integración de la mencionada laguna no debería hacerse a través de la norma civil, ya que se trata de derechos distintos. Sin embargo, debido a las deficiencias legislativas del sistema cubano, no es posible resolver este tema sin acudir al CC.

57 Artículo 129.1: "La propiedad confiere a su titular la posesión, uso, disfrute y disposición de los bienes, conforme a su destino socioeconómico".

De esto se colige que el régimen urbanístico del suelo se va a determinar de acuerdo a: a) la titularidad estatal del suelo, pues aquel espacio cuya propiedad la detente, por ejemplo, un organismo ministerial con un objetivo definido por su ámbito de actuación en coherencia con el Plan Económico nacional, va a supeditar a la decisión local en la clasificación y calificación del suelo (artículo 139 CC); b) la clasificación y calificación determinadas por el planeamiento urbanístico; y c) conforme al artículo 129.1 del CC, la propiedad confiere a su titular la posesión, uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo a su destino socioeconómico, el cual viene dado por las condiciones anteriores. Por lo tanto, aunque la Administración local pueda prever la clasificación de suelo urbanizable con el objetivo de incrementar el suelo urbanizado para satisfacer la demanda de vivienda, dicha Administración estará supeditada a la primera condición, ya que la titularidad estatal del suelo y la utilización de tal recurso por un determinado organismo va a ser prioritaria a los intereses locales. Esto aun en detrimento de la necesidad local de mejorar el fondo habitacional municipal.

2.2. POTESTAD DE PLANEAMIENTO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Al amparo del artículo 102 de la CRC, el municipio tiene personalidad jurídica a todos los efectos legales. Asimismo, tiene la capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales, además de coadyuvar a la realización de los fines del Estado. A tenor del artículo 103 del propio texto constitucional, las Administraciones locales (dirigidas por las asambleas municipales del poder popular) tendrán una serie de funciones en su demarcación territorial. Estas funciones aparecen preestablecidas en el artículo 106a, 106e y 106n de la CRC. Así, las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) deben cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones de carácter general adoptadas por los órganos superiores del Estado, adoptar acuerdos y dictar disposiciones dentro del marco de la Constitución y de las leyes vigentes sobre asuntos de interés municipal (potestad reglamentaria), y cualquier otra que le atribuyan la Constitución y las leyes.

Si ponemos dichos preceptos en relación con el RPF en su artículo 2, podemos observar que si "la planificación física, a través de los planes y proyectos físicos, expresa la adecuada localización de las actividades de producción y servicios mediante la determinación del destino de la tierra para los distintos fines, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de la sociedad", entonces, en su marco de actuación o competencial, será la Administración local la encargada de planificar el suelo para prever el desarrollo urbanístico municipal.

En relación a la elaboración de los planes de ordenación urbanística, el artículo 20 del RPF dispone que su elaboración sea responsabilidad de los órganos del Poder Popular de las Provincias, a través de sus Direcciones de

Planificación Física. Particular sobre el que se suscita otro problema de orden jurídico, ya que, como señalan Padrón y otros⁵⁸, una de las estrategias implantadas en 1993 en el Sistema de la Planificación Física se centra en la municipalización del planeamiento. Ello se materializó mediante el Acuerdo n.º 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999, el que aprobó, con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local". A partir de ese momento, las Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física. El problema que tiene asociada tal decisión es que, de un lado, la solución provisional se tornó definitiva sin idoneidad normativa alguna. De otro lado, un acuerdo como el que citan los autores de referencia vulnera el principio de jerarquía normativa, pues modifica una norma de rango superior (RPF), lo que implica su invalidez desde su propio nacimiento.

Con las modificaciones introducidas en 1999 por el Acuerdo n.º 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), se crearon las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física. Más tarde, en 2009, con el Acuerdo n.º 6686 del 16 de septiembre del Consejo de Ministros (CM), dichas Direcciones pasaron a tener una doble subordinación. De un lado, una subordinación metodológica al Instituto de Planificación Física (nacional)⁵⁹. De otro, quedaron subordinadas a los respectivos Consejos de Administración Provincial y Municipal. Así, las funciones de estas direcciones son dirigir, regular, realizar y controlar la ordenación territorial y el urbanismo en sus respectivos niveles. Unas funciones que siguen las líneas dispuestas por la política del Estado y del Gobierno, así como las decisiones de las respectivas Asambleas del Poder Popular (provincial o municipal) y sus Consejos de Administración, órganos competentes para aprobar y gestionar los planeamientos de sus respectivos territorios. Por lo tanto, las Direcciones Municipales de Planificación Física son los órganos competentes para elaborar e implementar los planes de ordenamiento urbano en la isla⁶⁰.

A todo ello es preciso añadir que los planeamientos gozan del carácter de norma jurídica de rango reglamentario. Esto se debe a que su elaboración y aprobación es responsabilidad de las AMPP (aunque sean elaborados por las Direcciones Municipales de Planificación Física subordinadas a las AMPP). Además, los planes, a la par de ser instrumentos técnicos, son disposiciones

58 MIGUEL PADRÓN Y OTROS, *op. cit.*, p. 19.

59 El que se subordina a su vez al CM.

60 Véase también MIGUEL PADRÓN Y OTROS, *op. cit.*, p. 19; MIRIAM VELAZCO, *Acerca del derecho urbanístico*, La Habana: Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC), 2012, pp. 48-49 y 51; MIRIAM VELAZCO, "Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en Cuba", *Revista de la abogacía*, Boletín ONBC, n.º 53, enero-junio de 2015, p. 91.

de carácter general que innovan y forman parte del ordenamiento jurídico, normas adoptadas por las propias asambleas municipales (las cuales, *ex artículo 103 CRC*, gobiernan el municipio y tienen el carácter de Administración local) que inciden directamente sobre el derecho de propiedad delimitando su contenido.

Ante esto es posible cuestionarse el alcance real de la potestad de planeamiento y de dichas normas. El artículo 68 de la CRC establece la subordinación de los órganos inferiores a los superiores, ello en relación con el artículo 5 de la propia Constitución que establece que el PCC es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, si la Administración local, en virtud de los precitados artículos constitucionales, tiene que seguir las directrices del PCC y de los órganos estatales superiores, además de acatar el Plan Económico Nacional, entonces, ¿cuál es el ámbito de aplicación de la llamada municipalización del planeamiento que se buscaba con los acuerdos antes citados? Si se hace una interpretación integradora, puede decirse que si la economía (lo que incluye todos los recursos, entre ellos el suelo) se planifica centralmente, que la propiedad sobre el suelo objeto de transformación urbanística es de titularidad pública, y que la Administración local tiene que seguir las directrices del PCC y de los órganos estatales superiores, entonces la potestad para decidir sobre la utilización del suelo potencialmente urbanizable es, al menos en mayor medida, una potestad central y no local. Esto resulta en que el propio diseño institucional cubano vacía de contenido la potestad de planeamiento de la Administración local, y solo sirva como vía para dotar de carácter jurídico como reglamento local una política trazada por las instancias gubernativas superiores.

2.3. LA AUSENCIA DE CONTROL A LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO

En Cuba, la ausencia de una ley que regule el régimen jurídico y el procedimiento administrativo de forma común a todas las Administraciones hace que la regulación, como refiere Velazco⁶¹, se realice mediante normas reglamentarias independientes para cada una de ellas. Cada una de estas normas concreta los objetivos, las atribuciones y las funciones de dichas Administraciones. Esto presenta dos problemas. De una parte, resulta engorroso manejar una norma para cada jurisdicción especial (o vía ministerial, administrativa). De otra parte, solo existe la posibilidad de interponer recursos ante la propia Administración, lo que es un verdadero obstáculo, insalvable, para la tutela judicial (artículo 120 CRC), cuya tutela es imprescindible para impugnar los actos y resoluciones dictadas por las respectivas Administraciones. Esto implica, como señala la

61 MIRIAM VELAZCO, *Acerca del derecho urbanístico*, op. cit., p. 112.

autora⁶², un fortalecimiento de la autoridad de la Administración y, al mismo tiempo, un debilitamiento de los derechos de los ciudadanos.

Desde la doctrina cubana⁶³ se ha tratado de justificar la situación comentada apoyándose en que esto se corresponde con el sistema sociopolítico de Cuba. Así, se considera que no se ha precisado –hasta ahora– un tratamiento normativo sistemático porque el suelo con destino urbanístico es de propiedad pública. Desde luego, en Cuba la Administración goza de una amplia discrecionalidad para la gestión del mencionado recurso, así es que el Sistema de Derecho (o el ente regulador) no ha considerado necesario disponer de leyes sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento común, ni de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Comenta la propia Velazco⁶⁴ que “esa carencia jurídica es una de las causas que reduce la radicación de reclamaciones de los ciudadanos contra las actuaciones públicas sobre la materia urbanística, y otras relacionadas con el Derecho Administrativo”.

A tenor de lo expuesto es fácil comprender que una de las mayores dificultades que presenta el modelo cubano es el impedimento relativo al control de la discrecionalidad administrativa y sus consecuencias para la planificación urbanística. De hecho, existe una falta total de control jurisdiccional de la actuación de la Administración, lo que incluye la potestad de planeamiento. Y ello ocurre al amparo del artículo 657.6 de la Ley n.º 7 de 19 de agosto de 1977, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE), ya que el citado artículo dispone la inadmisibilidad de una demanda de esa naturaleza.

Ahora bien, ante esta situación puede señalarse que, de poder cuestionarse la discrecionalidad de la Administración en la planificación urbana y, conforme a lo tratado en el punto anterior, ¿la discrecionalidad de qué Administración se estaría controlando, la local o la central? A esto podría responderse que, si bien formalmente sería la discrecionalidad de la Administración local (encarnada técnicamente por las DMPF, pero cuya consideración como Administración recae en el órgano gubernativo de carácter dual: Asambleas Municipales del Poder Popular y sus respectivos Consejos de Administración), materialmente se estaría cuestionando, principalmente, la discrecionalidad de la Administración central, que es la que traza la política en la utilización del suelo. Al respecto debe recordarse que según el RPF en sus artículos 4, 5 y 11, la planificación territorial y urbana es la expresión física y espacial de las directrices fijadas por el Plan Económico Nacional, lo cual encuentra un sustancial apoyo, entre otros, en los artículos 5, 9a y 68 de la CRC. Y, como es de suponer, si la LPCALE impide el control a la discrecionalidad de la Administración local, entonces

62 *Ibíd.*, p. 112.

63 MIRIAM VELAZCO, “Instrumentos de Ordenación...”, *op. cit.*, p. 90.

64 *Ibíd.*, p. 90.

también debe impedir, con más razón, el control a la discrecionalidad de la Administración central. En efecto, al amparo de su artículo 657.3, la LPCALE deja claro que no corresponden a la jurisdicción administrativa las cuestiones de esta naturaleza.

3. LA PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA Y LA PROPIEDAD ESTATAL DEL SUELO: SUS IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO

Si se han puesto de manifiesto algunos de los problemas más significativos que se derivan de la relación planificación centralizada/propiedad estatal del suelo, las implicaciones de dicha relación respecto a la gestión del planeamiento urbanístico no son menores.

3.1. ¿PLANIFICACIÓN ECONÓMICA CENTRALIZADA Y PROPIEDAD ESTATAL DEL SUELO VS. EJECUCIÓN DEL PLAN?

En Cuba, las bases para la gestión o ejecución del planeamiento y la necesaria obtención del suelo se encuentran recogidas en la Constitución, específicamente en sus artículos 16 y 17. Según los preceptos en cuestión, el Estado controla la economía nacional y administra, y directamente los bienes que integran la propiedad socialista, o podrá hacerlo indirectamente a través de empresas u otras entidades. Ahora bien, en este contexto se suscita un problema que vincula la titularidad de los medios de producción (lo que incluye el suelo) y la planificación. Ello, a pesar de que aparentemente eso no suceda porque se presume que, siendo el Estado el titular y a la vez el planificador, todas las contradicciones quedan salvadas. Los mencionados artículos 16 y 17 de la CRC sirven de fundamento a los artículos 4, 5, 11 y 20 del RPF, regulando la planificación territorial y urbana como sostén físico de las directrices socioeconómicas determinadas a nivel central. La responsabilidad en la elaboración y proposición de los planeamientos, como se ha reiterado, recae en las Direcciones de Planificación Física de las provincias y municipios. Y es en este punto donde deviene la contradicción que se pretende poner de manifiesto. La propiedad está en manos del Estado y el municipio tiene que gestionar los recursos municipales, pero el suelo no es propiedad del ente local sino de la institución que lo detenta. En ese escenario, ¿cómo puede gestionar el desarrollo urbano el gobierno local?

La Administración municipal, al planificar el territorio, determina cuál es el suelo urbanizable (*ex* artículos 2 y 3 RPF), por ejemplo, con destino residencial (un problema de primer orden en la isla y que, obviamente, es de interés general). Sin embargo, puede ocurrir que el suelo necesario para tales fines sea titularidad de una empresa estatal o esté bajo la administración del Estado, a través de alguna institución, destinado a un determinado tipo de producción o

uso de interés público. En ese caso, como resulta obvio, se produce un conflicto en los fines. Un problema que deriva del hecho que la posesión y titularidad estatal de los bienes no recaen de modo general o abstracto sobre cada una de las parcelas del país, sino que se concretan en manos de alguna persona jurídica específica que tiene que, para cumplir con su objeto social, utilizar sus bienes. Y en este caso el planeamiento podría prever un uso del suelo que, siendo de interés general, es distinto al que le da su titular. Así, siendo la propiedad del bien, en última instancia, de todo el pueblo, es el pueblo el que, de una u otra manera, se ve afectado a la vez que ve satisfechos sus intereses con uno y otro uso. Esa situación evidencia un conflicto, no entre intereses privados y públicos, sino entre intereses generales y públicos.

Como se sabe, la planeación es el instrumento que determina los usos del suelo y tiene carácter normativo, también en Cuba⁶⁵. De ello deriva un problema, ¿si el plan tiene carácter normativo, pueden las empresas y las instituciones estatales propietarias del suelo descocer las determinaciones del planeamiento urbanístico? En principio no deben hacerlo, pero ello implicaría dejar de cumplir con sus fines. Y, de no existir una clara ausencia de regulación de tales particulares, se produciría un conflicto entre el Gobierno local y una institución sectorial de alcance nacional que sigue un plan económico. La contradicción expuesta se debería resolver a favor de la institución por el destino especial de su actividad y su alcance nacional. Podría verse así, si de hecho la inmensa mayoría del suelo no fuera de titularidad estatal, inhabilitando de facto a los poderes locales en su gestión.

A ello se suma que el suelo estatal no podría expropiarse (artículo 25 de la CRC en relación con el 425 de la LPCALE). En defecto de la expropiación, los predios podrían permutarse, pero, para ello, el suelo a intercambiar tendría que cumplir con los criterios de funcionalidad, localización y valor, lo que hace difícil la transacción por su naturaleza heterogénea. Además, en Cuba no se reconocen los patrimonios públicos de suelo⁶⁶, propiedad del ente municipal

65 Véase el apartado 3.2. También puede consultarse, con igual criterio, MARÍA ELENA PÉREZ y GRISEL GALIANO, "Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica", en *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 1, 2012, pp. 1-25. Llama la atención que desde el IPF se desconozca la naturaleza jurídica del plan. Según MIGUEL PADRÓN Y OTROS, op. cit., p. 30, "hay que ampliar la concepción del Plan utilizado tan solo como instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, a la de un instrumento jurídico, con carácter vinculante tanto para los particulares como para la Administración, en los aspectos que se definan y que hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente". El citado comentario evidencia claramente que el plan, a pesar de ser una disposición normativa de la Administración, no es asimilado como tal por las instancias competentes del país.

66 Sobre esta figura puede verse FELIPE ORTEGA, *Actuaciones urbanísticas para el fomento de la edificación y la reducción del precio de los solares*, Granada: Editorial Comares, 2008, capítulo 4; y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, op. cit., pp. 138 y ss.

con fines de urbanización. También se puede argumentar que la Administración local no tendría competencia para planificar el suelo en propiedad de las personas jurídicas que se ponen de manifiesto, pero entonces surge un problema mayor. De ser así, ¿qué suelo puede planificar la Administración local si casi la totalidad es patrimonio estatal y está en manos de instituciones o empresas? Es preciso agregar que aquel suelo que pretenda destinarse a fines urbanísticos y se encuentre bajo el régimen agropecuario tiene una restricción adicional. Conforme al artículo 4 del DL-125, las asignaciones de tierra a entidades estatales para su parcelación, urbanización y otros usos no agropecuarios requerirá igualmente la aprobación previa del Ministerio de la Agricultura.

3.2. LA COMPLEJA RELACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE INVERSIÓN EXTRANJERA Y URBANISMO

El Gobierno cubano y el PCC han procurado "actualizar" el modelo económico de la isla. Esta actualización ha sido diseñada y estructurada a través de las medidas acordadas en el VI y VII Congresos del PCC. Asimismo, se sistematizaron en los "Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución" (en lo adelante, Lineamientos), "Actualización de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021", "Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista" y "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos"⁶⁷. En este sentido, uno de los principales ejes de actuación previstos fue la atracción de capital foráneo. Así, siguiendo los Lineamientos se aprueba la Ley n.º 118, de la Inversión Extranjera, del 29 de marzo de 2014.

La relación entre el proceso inversionista y la ordenación territorial se articula inicialmente con los Lineamientos 116 y 120, que disponen que las inversiones fundamentales responderán a la estrategia de desarrollo del país e integrarán los Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbano con las proyecciones de la economía. Esto se consolida en el VII Congreso con los lineamientos 88 y 91. Ahora bien, en el artículo 17.1.2c de la Ley n.º 118/2014

67 Partido Comunista de Cuba, *VI Congreso, Lineamientos de la política...*, op. cit.; Partido Comunista de Cuba, *Actualización de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf> [consultado el 20 de diciembre de 2016]; Partido Comunista de Cuba, *Conceptualización del modelo económico...*, op. cit.; Partido Comunista de Cuba, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/05/Conceptualizacion-Modelo-Economico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf> [consultado el 20 de diciembre de 2016].

se prevé la posibilidad de invertir en el desarrollo de complejos inmobiliarios con fines de explotación turística. En este contexto, se manifiestan problemas de dos tipos. De un lado, el sistema lleva implícitas algunas dificultades de coherencia interna cuando las previsiones de inversión u oportunidades están reconocidas en los planes de inversión nacionales y en los respectivos PGOTU. De otro, cuando esas previsiones no existen y, por tanto, los PGOTU no pueden contenerlas.

En referencia al primero de los problemas que se enuncian, el Decreto n.º 327 del 11 de octubre de 2014 del Consejo de Ministros, Reglamento del Proceso Inversionista (RPI), en sus artículos 5a y 12.1, dispone que será el Ministerio de Economía y Planificación, a propuesta de los órganos, organismos de la Administración central del Estado, organizaciones superiores de dirección y consejos de la Administración provinciales quien prepare, planifique, contrate, ejecute y controle las inversiones como un sistema desde su concepción hasta la puesta en marcha de la producción y servicios⁶⁸. Según el artículo 67 del RPI, la elaboración de la documentación de inversiones corresponde al inversionista y toma como base las directivas y Lineamientos, así como los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbano. También toma como base los estudios de macro y microlocalización de inversiones, así como las regulaciones urbanas. Por su parte, el artículo 83.1 del RPI prevé que en caso de que una propuesta de inversión no tenga definida con antelación su ubicación territorial, el IPF realiza el estudio de macrolocalización pertinente⁶⁹. Este estudio se realiza tomando como base los Planes de Ordenamiento Territorial y de Urbanismo. Sin embargo, el artículo 7 de la Resolución n.º 74/2014^[70] establece un principio que rige el proceso de localización de las inversiones, según el cual el interés nacional prevalece sobre cualquier interés ramal o local.

Las Administraciones locales, para evitar una clasificación del suelo incoherente con una futura decisión de la Administración central, en cuanto a inversión se refiere, debe incorporar las determinaciones del Plan de Inversiones a su PGOTU. O sea, las Administraciones locales deben cumplir las indicaciones centrales y recogerlas en sus respectivos planeamientos. Esto viene dispuesto así en el RPI en sus artículos 190, 191 y 192. Según el citado Reglamento, el Plan de Inversiones forma parte del Plan de la Economía Nacional. A partir de

68 En este caso se refiere a inversiones nominales, o sea, aquellas que superen los 15 millones de pesos.

69 Según la Resolución n.º 74 del 10 de noviembre de 2014 del Instituto de Planificación Física, Procedimiento para la localización de inversiones, la macrolocalización es el estudio técnico realizado por el Instituto de Planificación Física correspondiente a la escala nacional de ordenamiento territorial, orientado a definir la ciudad o el territorio en el que se estudia la localización de una inversión de carácter nacional, en correspondencia con los intereses económicos y sociales del país.

70 *Ibíd.*

este se planifica todo el proceso inversionista. Por lo tanto, conforme al precitado cuerpo normativo, las previsiones de inversión que deben contener los PGOTU, para que puedan establecer las pautas que deben seguir las inversiones concretas previa obtención del certificado de macrolocalización, vienen dadas por el nivel central. Como se puede apreciar, la localización de las inversiones y, en consecuencia, las necesidades de suelo urbanizable vienen dadas desde arriba, desde el Plan de Inversiones (artículo 190 RPI).

Una situación así hace resurgir una reiterada cuestión: la Administración local debe seguir las pautas de la Administración central, lo que se opone a la descentralización del planeamiento como finalidad del Acuerdo n.º 3435 del CECM y con el Acuerdo n.º 6686 del CM. Esto hace pensar que el espíritu del RPF sigue vertebrando el sistema de planificación física del país. Pero, hay otro aspecto que no se puede pasar por alto. El RPI es un decreto, el cual es complementado por la Resolución n.º 74/2014, y ambos contradicen a los acuerdos n.º 3435 del CECM y el n.º 6686 del CM. El RPI es una norma de rango superior a dichos acuerdos, pero la Resolución n.º 74/2014 no lo es. Luego, ante una contradicción así, prevalece el RPI sobre los acuerdos, pero estos, a su vez, prevalecen sobre la Resolución n.º 74/2014. Por lo tanto, se rompe la coherencia del sistema, ya que, debido a la existencia de los citados acuerdos, las medidas recentralizadoras de la Resolución n.º 74/2014 no pueden complementar al RPI. Y es precisamente la comentada Resolución, en su artículo 7, la que establece el principio que en la localización de inversiones el interés nacional prevalece sobre el interés ramal o local.

En cuanto al segundo de los problemas que se señalaban, se pone en evidencia el tema de la contradicción entre las determinaciones del PGOTU y la decisión de llevar adelante una inversión no prevista en el Plan de Inversiones que condiciona dicho instrumento. En otras palabras, el conflicto se evidencia cuando no existe correspondencia entre lo que se determine a través de este tipo de proceso inversionista y las previsiones de los respectivos Planes de Ordenación Urbanística. Esta circunstancia puede revelar una clara contradicción entre los intereses de una empresa extranjera inversionista en el sector turístico y las determinaciones de la Administración local. Sin embargo, no se debe olvidar que en Cuba prima el principio de economía planificada y centralizada. De este modo, los beneficios que se les brindan a los inversores extranjeros se pondrían por delante de las previsiones del PGOTU, así como se ven desconocidas las potestades reglamentarias de la Administración local. Ahora, como en Cuba se carece de ley de la Administración pública, de ley del régimen local y de ley suelo, la situación descrita, antes del año 2014, aparecía insalvable. De hecho, el RPF no proporciona solución a estos problemas. Al contrario, en el propio Reglamento se abre la puerta para, desde la propia legalidad, inhabilitar las previsiones de desarrollo urbanístico local del planeamiento.

El artículo 27 del RPF determina que en los planes físicos *puede* quedar fijado el carácter indicativo u obligatorio del total o de sus partes, o en relación a

los distintos aspectos físicos, económicos o sociales expresados en el mismo, dentro del marco de la concepción general aprobada en su conjunto. Ello se traduce en un uso heterodoxo de la normatividad de los planes, cuyos instrumentos quedan sujetos en sus determinaciones concretas a las disposiciones centralizadas y jerarquizadas, y así pueden ver invalidados sus esfuerzos por decisiones superiores, lo cual los desnaturaliza, ya que tienen como objetivo transformar la realidad y dicho fin se les veta por decisiones supralocales. De ahí que la pretendida municipalización del Plan no se produce. En el caso que las determinaciones del PGOTU no sean indicativas y no exista coherencia entre el planeamiento y el proyecto de inversión, entonces sería preciso modificar el PGOTU⁷¹.

El RPF, en su artículo 4, prevé unos horizontes temporales para la planificación física de 25 a 30 años. Pero en la redacción de un instrumento de este tipo no pueden preverse inversiones ni siquiera a ocho años vista. De ello deriva que la situación de falta de coherencia entre los planes de inversión y los PGOTU podría ser muy frecuente, de ahí su necesidad de actualizarlos o modificarlos. Esto genera inseguridad jurídica y propicia las modificaciones de los planes sin una participación ciudadana adecuada.

3.3. URBANISMO Y VIVIENDA

Es interesante el ejemplo relativo a la situación de la vivienda en Cuba. Según el sitio web (del gobierno) CubaDebate⁷², en 2013 solo el 61% de las viviendas del país se encontraba en buen estado, el resto se clasifican como regular o malas. Las circunstancias motivaron que desde las instituciones oficiales se desarrollara una estrategia centrada en la urgente necesidad de renovar el fondo habitacional: la construcción por esfuerzo propio. La respuesta dada resulta incongruente con las condiciones del país. Una de las razones de dicha incoherencia radica en el hecho que, en Cuba, la mayor parte del suelo está en manos del Estado, por lo tanto, para su adquisición, los particulares quedan sujetos a las políticas de entrega de suelo en derecho de superficie de acuerdo a la disponibilidad local, la que presenta serias limitaciones. Sin embargo, para algunos autores esto no es un problema⁷³, ya que el Estado, a través del Instituto Nacional de la Vivienda⁷⁴, promueve políticas habitacionales según la

71 Una modificación de esta naturaleza constituiría una vulneración del principio de indelegabilidad singular de los reglamentos. Sin embargo, el citado principio no se reconoce en el ordenamiento jurídico cubano, con lo cual, no se incurriría en su vulneración.

72 DANIEL URBINO, "El desafío de la vivienda en Cuba", en CubaDebate, 2013. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vu8loOLhDIU> [consultado el 26 de marzo de 2017].

73 MIRIAM VELAZCO, "Instrumentos de Ordenación...", op. cit., pp. 89 y 91.

74 Véase artículo 4 de la Ley n.º 65, Ley General de Vivienda, 23 de diciembre de 1988 (LGV).

proyección urbana estatal. De hecho, conforme al artículo 1 de la Ley General de Vivienda (LGV), el Estado trabaja por lograr que no haya familia sin una vivienda confortable, y a dichos efectos promueve, entre otras, la construcción y reparación de viviendas por las empresas y otras entidades estatales y por esfuerzo propio de la población. Así, el artículo 3a de la propia LGV expone que uno de los objetivos básicos de la Ley es propiciar la solución de los déficits habitacionales mediante el incremento en la construcción de viviendas por el Estado, por la acción de la comunidad y la población, y entre las principales formas está la construcción de viviendas por esfuerzo propio de la población.

Para analizar la viabilidad de las políticas estatales para estimular la construcción por esfuerzo propio es preciso tomar en cuenta varios aspectos. Uno de estos es el bajo nivel adquisitivo de la población cubana, circunscribiendo la posibilidad de construir por sus propios medios a un número muy reducido de personas. En estas circunstancias, el Gobierno estaría delegando en los ciudadanos sin recursos una gestión que este asumió al triunfo de la revolución al nacionalizar el suelo, detentar la propiedad de los medios de producción y planificar la economía de acuerdo a sus políticas y prioridades. E hizo la mencionada delegación sin facilitar los recursos necesarios.

Según un estudio realizado por Monreal⁷⁵, en Cuba, en 2013, el salario mínimo era de 225 pesos mensuales⁷⁶, mientras las estimaciones señalaban que el nivel de ingresos que marcaba el umbral de pobreza en Cuba era de 841,40 pesos mensuales por persona. Es decir, el salario mínimo representaba apenas la cuarta parte del ingreso necesario para cubrir necesidades básicas. No obstante, el salario medio nacional hasta 2013-2014 era de 460 pesos (aproximadamente el doble del salario mínimo)⁷⁷. Todo ello siendo el Estado cubano el principal empleador. Como aparece en el propio sitio CubaDebate, a partir de 2011 se pusieron en marcha una serie de ayudas públicas para paliar la comentada situación. Sin embargo, hasta marzo de 2013 se habían beneficiado, de una u otra forma, algo más de 33.000 personas. La comentada cifra no resulta muy alentadora para una población de algo más de 11 millones de habitantes, con un 39% de viviendas que no gozan de buen estado, muy bajo nivel adquisitivo y serios problemas habitacionales. De acuerdo a los datos de Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba, según el Censo, en

75 PEDRO MONREAL, "El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad", en Sinpermiso, 2016. Disponible en línea <http://www.sinpermiso.info/textos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad> [consultado el 26 de marzo de 2017].

76 225 pesos cubanos (CLIP) equivalen a 9 pesos cubanos convertibles (CUC) o algo menos de 9 dólares americanos, dependiendo del tipo de cambio.

77 Sobre este particular, también puede consultarse MESA-LAGO, "Balance económico-social...", op. cit., p. 43.

2012^[78], la cantidad de hogares en viviendas particulares era de 3.785.196. De ese total, el 39% de las viviendas estaban en situación regular o mala, para una cantidad de 1.476.226 viviendas. Ahora, según el Acuerdo n.º 7155 del 13 de diciembre de 2011 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda, en su artículo 1 se dispone que el objeto del Reglamento es regular el procedimiento para el otorgamiento de subsidios a las personas naturales con falta de solvencia económica que lo requieran. Esto con el propósito de adquirir materiales de construcción y pagar mano de obra para la ejecución, reparación y conservación de viviendas por esfuerzo propio. Si partimos del estudio referenciado⁷⁹, entonces, al menos en principio, el 100% de las familias, o sea, aquellas que ocupan las 1.476.226 viviendas en regular o mal estado, necesitarían el subsidio⁸⁰. No obstante, las autoridades cubanas mantienen una consideración distinta, pues en la Resolución n.º 47 del 28 de diciembre de 2011 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Procedimiento para la evaluación integral de la situación socioeconómica de las personas naturales solicitantes de subsidios para acciones constructivas en su vivienda, en sus artículos 1 y 3 establecen el procedimiento para la evaluación integral de la situación socioeconómica de las personas con menos recursos. Ello con la finalidad de determinar la insolvencia económica para realizar acciones constructivas en su vivienda. Así, la investigación socioeconómica tiene que dar cuentas acerca de la situación laboral de los convivientes, ingresos económicos del núcleo familiar, gastos del núcleo, desglosados en los conceptos fundamentales y descripción de la situación de salud y discapacidad de los miembros del núcleo familiar (artículo 3, incisos b, c, d y e, respectivamente).

A pesar de lo expuesto podría argumentarse que los problemas habitacionales en Cuba se deben a la falta de recursos con que cuenta el Estado a raíz de la crisis que sufre el país desde la caída del muro de Berlín y producto del bloqueo/embargo económico de EE.UU. Sin embargo, en la década de los ochenta el país no tenía los severos problemas económicos que tiene hoy en día. De hecho, como recuerda Mesa-Lago⁸¹ en esa época la economía cubana contaba con una abundante ayuda económica proveniente de la URSS. A lo que se suma que se encontraba en la primera etapa o modelo con una fortísima planificación económica centralizada y el monopolio estatal sobre la propiedad del suelo. No obstante, señala el propio Mesa-Lago, que el déficit habitacional

78 Consúltese Oficina Nacional de Estadísticas e Información, *Censo de Población y Viviendas, 2012. Informe Nacional*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2014.

79 PEDRO MONREAL, "El salario en Cuba...", op. cit.

80 Es de suponer que si una familia cuenta con ingresos superiores al salario medio que le permitiera acometer la reparación del inmueble por sí misma, entonces su vivienda no estaría contemplada en el 39% de las viviendas que se encontraban en regular o mal estado.

81 CARMELO MESA-LAGO, "Hacia una evaluación...", op. cit., p. 19.

en Cuba no tuvo una respuesta adecuada por las instancias gubernamentales. Según dicho autor:

La vivienda ha sido el único servicio social seriamente descuidado por la Revolución. El número total de casas construidas aumentó de 60.576 en 1980 a 74.437 en 1985, pero descendió a 69.107 en 1987 (la población cubana sobrepasaba los 11 millones de habitantes en 1996). En lugar del "boom de la vivienda", en la primera mitad de los ochenta, el déficit de viviendas alcanzó los 880.000 y probablemente ha superado el millón en 1989 [...]. Según Raúl Castro (1996), la escasez de viviendas, que ya era muy grande anteriormente a la crisis, se ha empeorado en los años noventa porque toda la inversión se ha frenado abruptamente⁸².

Durante el período 1986-1989, comenta Odriozola⁸³, se desarrolló un proceso político-ideológico en el que se identificaron una "serie de errores y tendencias negativas que se venían cometiendo en la conducción de la política económica como burocratismo, copismo, descontrol, derroche, situación laboral crítica e insuficiente competitividad". El objetivo de dicho proceso era erradicar los aspectos perjudiciales que incidían en el desarrollo económico-social del país, y se decide dar un nuevo impulso al sector de la construcción debido a la necesidad de desarrollar el turismo y las obras sociales y viviendas.

El problema habitacional de Cuba durante el período que se comenta (en el cual se gozaba de cierta bonanza económica producto de los beneficios obtenidos por ser miembro del bloque socialista) también fue reconocido por Vega⁸⁴ en sus comentarios a la Ley n.º 48 del 27 de diciembre de 1984, Ley General de la Vivienda. Pero, la Ley 48 es derogada cuatro años después por otra ley de igual nombre, la Ley n.º 65 del 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda, y esta otra también señala en su exposición de motivos, aunque tímidamente, que en Cuba hay un problema de déficit habitacional. Por tanto, la situación de la vivienda ha sido un problema que el Gobierno cubano, con un sistema de economía planificada y centralizada y de monopolio sobre el suelo, no ha resuelto y que pervive a día de hoy. Hecho que no sólo se evidencia con los datos antes expuestos, sino que incluso es reconocido por la doctrina⁸⁵.

82 *Ibíd.*, p. 30.

83 JOHANA ODRIOZOLA, *op. cit.*, p. 76.

84 JUAN VEGA, *Comentarios a la Ley General de la Vivienda*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1986.

85 Véase MELQUIADES ESPINOSA y REBECA HERNÁNDEZ, *Ley General de la Vivienda, concordada y anotada con las disposiciones complementarias del Instituto Nacional de la Vivienda, las provenientes del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular y las sentencias de la Sala de la Especialidad del propio máximo órgano de justicia, así como comentada con criterios de la doctrina científica*, La Habana: Ediciones ONBC, 2009, pp. xv y 2.

CONCLUSIONES

En el ámbito urbanístico se podría suponer que si todo el suelo fuese del Estado, y la planificación y gestión también fuesen de su competencia, entonces sería mucho más sencillo (desde el punto de vista jurídico) hacer ciudad. Esa posición se asumió en Cuba y no se han obtenido los resultados esperados. A esa afirmación puede oponerse que tales resultados se deben a la crisis económica de la isla y a la falta de organicidad de su ordenamiento jurídico urbanístico. Por lo tanto, ha sido imprescindible dilucidar hasta qué punto las ineficiencias y contradicciones se deben a la falta de organicidad en la regulación del urbanismo en Cuba, o se deben a la economía planificada y centralizada y el monopolio del Estado sobre el suelo.

Los resultados de esta investigación atribuyen a ambos factores las incoherencias e inconsistencias del sistema y sus modelos, a lo que se puede añadir la falta de control a la Administración. De hecho, un elemento esencial de la precaria situación del ordenamiento jurídico cubano está dado porque se carece de ley de suelo, y es plenamente aceptado que el desarrollo de las ciudades debe estar sujeto a una regulación orgánica. Sin embargo, este tipo de cuestiones han sido desarrolladas de modo poco recomendable. Así, en este artículo se han expuesto algunas dificultades y limitaciones:

a. Existe un claro distanciamiento entre la concepción teórica de la propiedad social o estatal sobre los medios de producción, entre los que el suelo es esencial, y su pretendida eficiencia práctica. El hecho de que el Estado ostente la titularidad del suelo y se planifique de modo centralizado la economía, no justifica que la planificación responda a las necesidades locales. En la práctica, la lejanía entre planificación centralizada y realidad local impone una distancia clara entre las previsiones nacionales y la realidad municipal.

b. La estrategia económica planificada y centralizada, como principio constitucional, sigue prevaleciendo ante las condiciones locales. Por lo tanto, las decisiones de la Administración municipal seguirán careciendo de eficacia y estrategia propia mientras no se cambien los presupuestos comentados. De ello se deriva la necesidad de una modificación y flexibilización de los presupuestos constitucionales y legales, así como el desarrollo y puesta en vigor de una ley del suelo, que pongan en práctica un sistema de planificación, gestión y control del desarrollo urbano capaz de responder a las necesidades locales.

c. El Estado cubano se ha puesto a sí mismo en una posición difícil. De un lado, busca descentralizar las decisiones y dotar de cierta autonomía a los actores económicos. Sin embargo, de otro lado, la Administración central mantiene un alto grado de control sobre la economía y los medios productivos, así como una excesiva burocracia que, entre otros motivos, hace ineficiente el sistema.

d. Existe una gran dispersión normativa e incoherencia en el ordenamiento jurídico cubano y de este con las políticas de actualización del modelo. Las

normas son deficientes en sus regulaciones y descontextualizadas de acuerdo al momento económico-político que vive el país.

e. La descentralización no encuentra vías de materialización en el ámbito urbanístico.

f. Existe una clara falta de reconocimiento estatal a la potestad discrecional de la Administración local en su determinación del modelo territorial a concretar en el planeamiento.

g. Existe una falta de control a la potestad discrecional de la Administración. Asimismo, el ordenamiento cubano no reconoce principios básicos de la actividad de la Administración pública, de ahí que se hace necesario tenerlos en cuenta en la redacción de una norma futura.

h. En el modelo de desarrollo urbano cubano se vislumbran contradicciones internas e inconsistencias que hacen injustificable su mantenimiento.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ARIAS, MARÍA DE LOS A. "Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura", *Revista IDEAS, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, vol. 3, n.º 1, jan.-jun. de 2009, pp. 6-29.

BUSTILLO, ROBERTO. "Clasificación y calificación del suelo", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Luis Martín y Roberto Bustillo (dirs.), Navarra: Editorial Aranzadi, 2007.

COBO, NARCISO. "El régimen jurídico del sistema empresarial cubano. Derecho económico y cambios en el marco jurídico", en *Temas de derecho económico*, La Habana: Colectivo de Autores - Editorial Félix Varela, 2005, pp. 1-12.

DE VICENTE, JOSÉ LUIS. "El suelo urbano", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Luis Martín y Roberto Bustillo (dirs.), Navarra: Editorial Aranzadi, 2007.

ESPINOSA, MELQUIADES Y HERNÁNDEZ, REBECA. *Ley General de la Vivienda, concordada y anotada con las disposiciones complementarias del Instituto Nacional de la Vivienda, las provenientes del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular y las sentencias de la Sala de la Especialidad del propio máximo órgano de justicia, así como comentada con criterios de la doctrina científica*, La Habana: Ediciones ONBC, 2009.

ESTÉVEZ, RICARDO. *Manual práctico de planeamiento urbanístico*, 3.ª edición revisada y adaptada a la legislación estatal y autonómica, Granada: Editorial Comares, 2006.

EZQUIAGA, JOSÉ MARÍA. *El planeamiento municipal*, en *La práctica del planeamiento urbanístico*, L. Moya (ed.), Madrid: Editorial Síntesis, 1996.

- FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. *Manual de derecho urbanístico*, 23.ª edición, Pamplona: Thomson Reuters - Editorial Aranzadi, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 14.ª edición, Navarra: Editorial Aranzadi, 2008.
- GARCÍA, CARLOS. "La propiedad social en la actualización del modelo económico", *Economía y Desarrollo*, vol. 147, n.º 1, 2012, pp. 5-21. Disponible en línea <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541205001>. [Consultado el 15 de enero de 2017].
- GARCÍA, MARGARITA. "Transición socialista y modelo de desarrollo económico en Cuba", *Economía y Desarrollo*, vol. 148, n.º 2, julio-diciembre de 2012, pp. 28-48.
- GARCINI, HÉCTOR. *Derecho administrativo*, 2.ª edición, corregida y ampliada, La Habana: Editorial Pueblo y Educación, 1986.
- LÓPEZ, MARIANO. "El contenido del Plan General (I): determinaciones", en *Fundamentos de derecho urbanístico*, Luis Martín y Roberto Bustillo (dirs.) Navarra: Editorial Aranzadi, 2007, p. 284.
- MARTÍNEZ, FERNANDO. *Che, el socialismo y el comunismo*, La Habana: Ediciones Casa de las Américas, 1989.
- MARX, CARLOS Y ENGELS, FEDERICO. *Manifiesto del Partido Comunista*, México: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, 2011.
- MARX, CARLOS. *Crítica al Programa de Gotha*. Moscú: Editorial Progreso, 1977.
- MENÉNDEZ-CUESTA, IBIS MARÍA. *Instrucción metodológica. Régimen urbanístico del suelo*, La Habana: Instituto de Planificación Física, 2015.
- MENÉNDEZ-CUESTA, IBIS MARÍA. *Instrucción metodológica. Regulaciones territoriales y urbanísticas*, La Habana: Instituto de Planificación Física, 2016.
- MESA-LAGO, CARMELO. "Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba", *América Latina Hoy*, n.º 52, 2009, pp. 41-61. Disponible en línea <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72560>. [Consultado el 15 de diciembre de 2016].
- MESA-LAGO, CARMELO. "Hacia una evaluación de la actuación económica y social en la transición cubana de los años noventa", *América Latina Hoy*, n.º 18, 1998, pp. 19-34. Disponible en línea <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/72387>. [Consultado el 15 de diciembre de 2016].
- MONREAL, PEDRO. "¿Actualización del modelo o reforma del Estado? Una lectura política del cambio económico en Cuba", *Cuba Posible*, 2015. Disponible en línea <http://cubaposible.net/articulos/actualizacion-del-modelo-o-reforma-del-estado-2-aa5-3-aa8-4-3>. [Consultado el 21 de octubre de 2016].

- MONREAL, PEDRO. "El salario en Cuba: los falsos paradigmas y la terca realidad", en *Sinpermiso*, 2016. Disponible en línea <http://www.sinpermiso.info/textos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad>. [Consultado el 26 de marzo de 2017].
- ODRIOZOLA, JOHANA. "Plan y mercado: reflexiones sobre un debate no zanjado", en *Temas de derecho económico*, La Habana: Colectivo de Autores - Editorial Félix Varela, 2005, pp. 60-83.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN. *Censo de Población y Viviendas, 2012. Informe Nacional*. Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2014.
- ORTEGA, FELIPE. *Actuaciones urbanísticas para el fomento de la edificación y la reducción del precio de los solares*, Granada: Editorial Comares, 2008.
- PADRÓN, MIGUEL Y OTROS. *Guía metodológica general. Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 2.^a edición, La Habana: Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo - Instituto de Planificación Física, 2013.
- PADRÓN, MIGUEL. "Prólogo", en *Acerca del derecho urbanístico*, La Habana: Miriam Velazco - Organización Nacional de Bufetes Colectivos, 2012, pp. vii-xii.
- PARDO, MARÍA. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de derecho*, Madrid: Marcial Pons - Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Actualización de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf>. [Consultado el 20 de diciembre de 2016].
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/05/Conceptualizacion-Modelo-Economico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf>. [Consultado el 20 de diciembre de 2016].
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/05/Conceptualizacion-Modelo-Economico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf>. [Consultado el 20 de diciembre de 2016].
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Resolución sobre Resultados de la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI congreso y su actualización para el periodo 2016-2021*, 2016. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/05/Resolucion-sobre-Resultados-de-la-implementacion-de-los-Lineamientos-de-la-Politica-Economica-y-Social-del-Partido-y-la-Revolucion-aprobados-en-el-VI-congreso-y-su-actualizacion-para-el-periodo-2016-2021.pdf>. [Consultado el 20 de diciembre de 2016].

pcc.cu/pdf/congresos_asambleas/vii_congreso/resolucion5.php. [Consultado el 26 de marzo de 2016].

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *VI Congreso, Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, 2011. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>. [Consultado el 20 de diciembre de 2016].

PÉREZ, MARÍA ELENA Y GALIANO, GRISEL. "Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica", *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 1, 2012, pp. 1-25.

SANTAMARÍA, ANTONIO. "La Revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero", *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 71, n.º 2, julio-diciembre de 2014, pp. 691-723. Disponible en línea <http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/637/640>. [Consultado el 25 de noviembre de 2016].

SANTOS, RICARDO Y CASTELAO, JULIO. *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 7.ª edición, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (LA LEY), 2008.

STIGLITZ, JOSEPH. *La economía del sector público*, 3.ª edición, Barcelona: Antoni Bosch, 2000.

URBINO, DANIEL. "El desafío de la vivienda en Cuba", en *CubaDebate*, 2013. Disponible en línea <http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/02/el-desafio-de-la-vivienda-en-cuba/#.Vu8loOLhDIU>. [Consultado el 26 de marzo de 2017].

VALDÉS, JUAN. *El espacio y el límite*, La Habana y Panamá: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello - CubaRuth Casa Editorial, 2009.

VEGA, JUAN. *Comentarios a la Ley General de la Vivienda*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 1986.

VELAZCO, MIRIAM. "Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en Cuba", *Revista de la Abogacía*, Boletín ONBC, n.º 53, enero-junio de 2015.

VELAZCO, MIRIAM. *Acerca del derecho urbanístico*, La Habana: Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC), 2012, pp. 87-96.

NORMATIVIDAD

Constitución de la República de Cuba, 1976.

Ley n.º 118, de la Inversión Extranjera, 29 de marzo de 2014.

Ley n.º 65, Ley General de Vivienda, 23 de diciembre de 1988.

Ley n.º 59, Código Civil, 16 de julio de 1987.

Ley n.º 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, 14 de julio de 1977.

Decreto-Ley n.º 125, 30 de enero de 1991, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios.

Decreto n.º 327, 11 de octubre de 2014 del Consejo de Ministros, Reglamento del proceso inversionista.

Decreto n.º 21, 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física.

Acuerdo n.º 7155, 13 de diciembre de 2011, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda.

Acuerdo n.º 6686 del Consejo de Ministros, 16 de septiembre de 2009, Traspaso del IPF a la subordinación del Consejo de Ministros.

Acuerdo n.º 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, enero de 1999, el que aprobó, con carácter provisional, las "Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local".

Resolución n.º 74, 10 de noviembre de 2014, del Instituto de Planificación Física, Procedimiento para la localización de inversiones.

Resolución n.º 47, 28 de diciembre de 2011, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Procedimiento para la evaluación integral de la situación socioeconómica de las personas naturales solicitantes de subsidios para acciones constructivas en su vivienda.