

UN CASO ATÍPICO: CATASTRO, VIVIENDA Y PROPIEDAD EN LA REPÚBLICA DE CUBA

PABLO LÓPEZ BLANCO
GERENTE TERRITORIAL DE LEÓN

Introducción

EL desplome de los regímenes comunistas en la Europa del Este, ha dejado a Cuba como uno de los pocos países

en los que sobrevive el socialismo real. Nada ha cambiado en la isla antillana. Ni su estructura política, ni su sistema constitucional, ni su ordenamiento jurídico. El alegato “la Historia me absolverá” continúa siendo la

principal fuente doctrinal, y la construcción del socialismo el principal objetivo de las autoridades cubanas.

Por ello en estos momentos reviste un especial interés conocer en detalle la situación y organización de institu-

Golfo de México, Cuba y la Española. Grabado del siglo XVII



ciones de tanta importancia como el Catastro. Un Catastro que en Cuba no responde al esquema básico europeo, ni tiene esta triple vertiente fiscal, documental e informativa que configura al Catastro entre nosotros. Antes bien, carente de utilidad impositiva y con escasa proyección registral, el Catastro en Cuba se constituye en una rica fuente de información territorial y urbanística, cuya trascendencia nadie pone allí en entredicho.

El marco jurídico del Catastro

Como en muchos otros países, tampoco existe en Cuba una norma única que se ocupe de la institución catastral, sino que, por el contrario, su regulación se encuentra dispersa en disposiciones de muy diferente rango. Así, por ejemplo, la Ley 18 que fija los límites territoriales de las provincias y municipios, el Decreto n° 16, de 16 de diciembre de 1977, que crea la

Comisión Nacional de Catastro, el Acuerdo 1165 del Consejo de Ministros que dispone el funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Catastro, un Reglamento sin fecha que regula la Oficina Municipal y por último una serie de normas técnicas, la NC 57-22: 83 y la NC 57-95: 86 que definen el Catastro, los símbolos convencionales y los procedimientos de actualización.

De esta manera nos encontramos con una institución denominada Catastro Nacional cuyo objetivo es el de servir de fuente de información actualizada sobre el uso del suelo, que expresa la coincidencia del terreno con los mapas y la documentación establecida, y por tanto, se conforma, según las normas legales, como un elemento idóneo que permite, por medio de métodos de planificación y dirección socialistas, intensificar el desarrollo socioeconómico del país.

Como órganos gestores, por así decirlo, del Catastro Nacional, citare-

mos en primer término al Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía, organismo dependiente de las Fuerzas Armadas. Como órganos descentralizados funcionan las Comisiones Provinciales del Catastro y las Oficinas Municipales. Asimismo, del Instituto dependen una serie de empresas públicas, entre las que destaca la Empresa Occidental de Geodesia y Cartografía, encargadas de llevar a cabo los trabajos estrictamente cartográficos.

Breve reseña histórica

De nada menos que de 1746 y 1756 datan los primeros trabajos catastrales de los que se tienen noticias en Cuba. Estos trabajos deben de coincidir más o menos en el tiempo con el llamado Catastro de Ensenada que se inicia en los territorios de la Corona de Castilla también a mediados del siglo XVIII.

Al igual que en España con las leyes de 1906 y 1913, en Cuba se comienza, a partir de 1937, a promulgar normas catastrales que, no obstante, no llegan a tener demasiada incidencia práctica en tanto en cuanto los levantamientos catastrales solamente afectan a contados municipios de la provincia de La Habana y sus alrededores.

En la Constitución de 1940 se señala la necesidad de disponer de un buen Catastro como base para el desarrollo de la nación, y en consecuencia ocho años más tarde se crea el Instituto Cartográfico Nacional que en 1955 pasa a denominarse Instituto Cubano de Cartografía y Catastro. Esta entidad se dedicó al levantamiento topográfico de pequeñas zonas tabacaleras, sin que sus trabajos tuvieran demasiada trascendencia.

Tras el triunfo de la revolución y la entrada de las tropas castristas en La Habana el 1 de enero de 1959, se inician algunas tareas catastrales con vistas a facilitar la aplicación de las leyes de la reforma agraria. No obstante hasta 1975 no se puede decir que se emprenda en serio la empresa de dotar a Cuba de un Catastro Nacional.

La Habana y su puerto en el siglo XVIII



A través del Instituto de Geodesia y Cartografía creado por la Ley 1214 de 1967 y a partir de 1981 se procedió a la mapificación catastral rústica de buena parte de la isla con vistas a finalizar el proceso en este mismo año 1990. Posteriormente se emprenderá la tarea de realizar los trabajos de creación y mantenimiento de la red geodésica, levantamientos topográficos, elaboración de cartografía catastral y laboración de la cartografía básica conducentes al Catastro de urbana.

En la primera fase de realización, Cuba ha contado con la ayuda inestimable del Servicio Geodésico de la República de Checoslovaquia.

Conceptos generales

La norma cubana 57-18 de 1983 define al Catastro Nacional como la "expresión gráfica y literal de los bienes inmuebles del país, que abarca la posesión inmobiliaria de las personas naturales y jurídicas mediante la cual se obtiene el conocimiento real de territorio nacional".

No se trata, por consiguiente, de una definición descriptiva como la que ofrece la Disposición Adicional cuarta de nuestra Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ya que en el ulterior desarrollo de la norma se precisan conceptos tales como parcela, zona catastral, posesión, uso del suelo, verificación de los límites territoriales, mapificación y alteraciones catastrales. De otra parte, en la referida definición se mezclan conceptos que en nuestro ordenamiento corresponden a instituciones diferentes tales como la expresión gráfica (Catastro) o literal (Registro de la Propiedad). Por todo ello quizá sea más completo el concepto de Catastro que ofrece el propio Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía al señalar que el Catastro cubano "es el sistema primario de informaciones donde se reflejan gráfica y literalmente los bienes inmuebles y del país y de las personas naturales y jurídicas que lo utilizan, a fin de obtener un conocimiento real del territorio nacional que sirva a los objetivos de la dirección del desarrollo econó-

mico y social en todos los aspectos necesarios".

Para el logro de estos fines, el sistema catastral cubano contiene la delimitación exacta de las parcelas (unidad técnica básica en que a los efectos catastrales se divide el territorio nacional) cuya superficie está definida y delimitada por elementos físicos identificables y reconocibles por su extensión, posesión y uso.

La información catastral

El Catastro cubano contiene tanto información de tipo textual como de tipográfico y cartográfico. La escala normal de representación es de 1:10.000 teniéndose en cuenta de que hablamos de catastro rústico en el que la superficie se expresa en centésima de hectárea.

Los elementos que aparecen grafados en mapas y croquis son los siguientes:

- Los límites territoriales de las provincias y municipios, zonas catastrales y parcelas.
- El número de las parcelas.
- Los usos del suelo.
- Los edificios, instalaciones técnicas u otros objetos representables según la simbología y escala del mapa.

La información llamada documental expresa la información literalmente y se recogen en listados de poseedores y parcelarios, resúmenes territoriales y sectoriales y tablas de fluctuación de uso del suelo. Esta información refleja:

- Número de parcela.
- Ubicación de la parcela dentro de la zona catastral, municipio y provincia.
- Nomenclatura de la hoja de mapa donde está ubicada la parcela.
- Tipo de uso del suelo.
- Superficie.
- Posesión.
- Sector, rama o subrama de la economía donde se clasifica el poseedor.
- Régimen de posesión.

Como puede observarse, la información que ofrece el Catastro cubano es similar a la disponible en cualquier Catastro europeo, no en vano se ha

utilizado la metodología checoslovaca. Sin embargo, al no existir el derecho de propiedad individual en Cuba se habla siempre de posesión y de su régimen, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de contemplar el sistema catastral cubano.

Indudablemente, la información que aparece en el Catastro tendría un interés meramente histórico si no se renovase con periodicidad. Un catastro moderno para que sea válido debe hallarse en un permanente estado de actualización, incorporando las alteraciones que el tráfico inmobiliario introduce en la realidad. Por ello, el ciudadano cubano está impelido a notificar a los órganos competentes cualquier modificación que se produzca en el nombre del poseedor, número de identidad, dirección, delimitación y superficie de la parcela, uso del suelo, construcciones, redes técnicas, pozos, tanques de agua, bombas, etc. Sólo de esta manera se logra que el Catastro sea un instrumento útil, una radiografía siempre al día del patrimonio inmobiliario de la República de Cuba.

Efectos jurídicos

Sin llegar a la exactitud germana que considera a los mapas catastrales como integrantes del Registro de la Propiedad, existe en Cuba un denominado *Certificado de información catastral* que emite la Oficina Municipal del Catastro y en el que constan los datos referidos a las informaciones catastrales, gráficas y literales que conciernen a las parcelas pertenecientes al poseedor. Este documento tiene el carácter de probatorio de cara a los organismos oficiales competentes para tramitaciones relacionadas con los bienes inmuebles.

Sin embargo, no aparece clara la conexión que pudiese haber entre el Catastro y el Registro de la Propiedad de la Vivienda y Solares Yermos. Este Registro, creado por la Ley General de la Vivienda de 23 de diciembre de 1988, a la que nos referiremos más adelante, está a cargo de las Direcciones municipales de la vivienda y en el mismo serán inscritos los documentos acreditativos sobre las vivien-



Plaza de Armas de la Habana

das y solares yermos, todas las transferencias de propiedad que se produzcan y cualesquiera otras circunstancias que determine el Instituto Nacional de la Vivienda.

Estamos en presencia, por consiguiente y teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema cubano, ante un modelo registral que no coincide ni con el alemán, en el que la inscripción en el Registro de la Propiedad es constitutiva del derecho inscrito, ni con el napoleónico en el que, exceptuando las hipotecas, la inscripción no garantiza derechos sino únicamente tiene efectos de publicidad frente a terceros.

El Registro en Cuba es quien, de acuerdo con la Ley mencionada, determina la efectividad jurídica de los títulos que se le presenten para ser inscritos, decidiendo si la propiedad pertenece al Estado o a los particulares.

Con todo, se ha perdido una gran oportunidad para integrar el Catastro en el recién surgido Registro de la propiedad. Una simple referencia al Catastro considerando su documentación como dotada de efectos jurídicos, hubiese descargado al Registro de la ingrata labor de *ajustar* medidas y linderos, que, o bien lo realiza mediante una mera descripción literaria, necesariamente inexacta, o bien lo solicita al Catastro, puesto que resulta impensable que el Registro se pertreche del aparato técnico necesario para demostrar la validez de la inscripción. De cualquier modo, esta descoordinación entre Registro y Catastro, estimamos, será subsanada ante el empuje de la propia realidad. Tanto más cuanto que las informaciones catastrales se recogen y procesan de tal forma que expresan inequívocamente el estado de cada parcela y son de obligada observancia las que se refieren al uso del suelo, la extensión y los límites de las parcelas.

Usos del Catastro

No existe en la República de Cuba ningún Impuesto sobre Bienes Inmuebles que como en nuestro derecho grave la propiedad de dichos bienes o

la titularidad de un derecho real de usufructo, de superficie o una concesión administrativa. En primer lugar, el concepto de propiedad en Cuba está muy lejos del que rige en nuestro ordenamiento y que, por ejemplo, Albadalejo define como "el poder jurídico pleno sobre una cosa. Poder —añade— en cuya virtud la cosa queda sometida directa y totalmente a nuestro señorío exclusivo". Este señorío en Cuba, como veremos, está sujeto a importantes limitaciones que afectan a un atributo de la propiedad que para nosotros es tan esencial como la posibilidad que tiene el propietario de enajenar los bienes de los que es titular. Por consiguiente, parece consecuente que el Catastro no tenga ninguna aplicación fiscal, aunque pudiera tenerla en el denominado impuesto sobre transmisión de bienes inmuebles que deben satisfacer los que transmiten la propiedad de una vivienda por compraventa o donación. Este impuesto se asemeja en cierto modo al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentales, cedido parcialmente a las Comunidades Autónomas, y para cuya valoración fiscal sería de suma utilidad el contar con un valor catastral previo.

Sea como fuere, todavía nadie ha planteado en Cuba la utilización del Catastro con fines tributarios y no parece por el momento que la situación vaya a cambiar. Otro tanto sucede con la aplicación del Catastro para garantizar el tráfico jurídico inmobiliario, para lo cual habría que emprender profundas reformas legales que no se otean en un próximo horizonte.

En consecuencia, nos encontramos ante un modelo catastral exclusivamente informativo, un *sistema primario de informaciones* tal y como reza la terminología oficial. Se trata, por tanto, de un sistema volcado a la captación de datos que permitan el conocimiento de la realidad física, social y económica del país. Por ello no es de extrañar que al lado del Catastro Nacional, existan una serie de Catastros especializados destinados a su utilización por las empresas agrícolas, forestales, complejos agroindustriales,

cooperativos de producción agropecuarias, de aguas superficiales, de minas a cielo abierto, de planificación territorial y urbanística, etc. Y de la misma manera a partir del mapa catastral general se derivan mapas especializados temáticamente mediante el añadido de elementos de interés específico, con lo que se confeccionan mapas especiales de posesión de la tierra, de salinización de la cuenca subterránea, de volumen de extracción de agua por área bajo riego, etc.

De esta manera el Catastro en Cuba, y cuenta tenida de sus peculiaridades evidentes y de sus limitaciones, tiende a configurarse como un sistema de información territorial organizado y gestionado como un auténtico servicio público. Este servicio público se mantiene actualizado con el fin de servir de base a:

- La planificación física del territorio.
- La realización de censos de población y viviendas.
- El perfeccionamiento de las estadísticas.
- La actualización de los mapas existentes.
- El establecimiento de documentación especializada.
- La aplicación de medidas que conduzcan a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

En consonancia con la reciente evolución histórica cubana, que ha primado el campo sobre la ciudad, el sistema de información catastral descrito se aplica a lo que nosotros llamaríamos catastro de rústica, permaneciendo como una de las tareas pendientes del Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía la elaboración del catastro de urbana.

La tradicional institución europea del Catastro, ligada a fines tributarios y jurídicos, se transforma en Cuba en un instrumento del Estado destinado a garantizar el uso racional de la tierra. Para ello ha establecido la base técnica necesaria para la obtención de la información objetiva sobre el uso de la tierra y las posibilidades de su empleo racional, lo cual resulta fundamental, según las autoridades cubanas, para una mejor dirección y plani-

ficación de la economía.

Las circunstancias históricas han movido a Cuba a dotarse de un Catastro, que en la terminología al uso, llamaríamos *multifuncional* y que opera, por tanto, como registro de la riqueza inmobiliaria y como inventario de recursos naturales. En cierto modo, y salvando la obvia diferencia, el Catastro en Holanda, que ha abandonado cualquier finalidad fiscal, encuentra como el cubano, su justificación en la recogida y difusión de datos territoriales. Datos que deben ser puestos a disposición no sólo de la Administración, sino también de los ciudadanos en general para que la razón de ser del Catastro tenga pleno sentido.

El Catastro en Cuba, por consiguiente, tiene ante sí la tarea de ahondar en este sistema de información catastral capaz de suministrar toda clase de datos territoriales, sistema, por otra parte, basado en un marco constitucional socialista, y que no puede, sin más ni más, ser aplicado a otros países del entorno, cuya realidad y necesidades son radicalmente diferentes.

La vivienda en Cuba

Aunque la finalidad primordial de ese artículo es la de ofrecer una visión general del Catastro, creemos que dicha visión quedaría incompleta si no se examinasen someramente algunas cuestiones directamente relacionadas con dicha institución.

El régimen de la vivienda en la isla, responde al principio establecido por la Ley General de la Vivienda, de que el Estado socialista trabaja por lograr que no haya familia sin una vivienda confortable. Y como este principio dista mucho de ser realidad, el mismo Estado promueve la construcción y reparación de viviendas a cargo de microbrigadas, empresas, cooperativas y del esfuerzo propio de la población.

Todo ello en el marco de la Ley General de la Vivienda aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular con fecha 23 de diciembre de 1988. Esta norma pretende impulsar

el incremento en la construcción de viviendas, así como propiciar la conservación y recuperación de su fondo patrimonial. El país ha ido destinando sus recursos a garantizar infraestructuras básicas como la vial y la hidráulica, a la electrificación del territorio, a la industrialización y a las inversiones en educación y salud. Disponiendo de medios escasos, Cuba se enfrenta hoy al inmenso problema de contar con una población de más de 10 millones de habitantes y tan sólo 2 millones y medio de viviendas, siendo la situación más grave en las ciudades, especialmente en La Habana. Estos datos hay que situarlos en el contexto al que Cuba pertenece, el del Tercer Mundo. Según datos recientes del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, más de 600 millones de personas carecen en el mundo de viviendas adecuadas, situación que se agrava en los países en desarrollo en muchas de cuyas ciudades del 40 al 50 por cien de sus habitantes viven en chabolas y asentamientos precarios.

No sólo la Ley General de la Vivienda, sino también el Programa para el desarrollo de la vivienda, pretenden dar una solución adecuada al que hoy por hoy aparece como el más grave de los problemas del país. El programa citado pretende durante el período 1986-2000, la construcción de un millón de nuevas viviendas y la rehabilitación de 400.000, lo que supondría incrementar el patrimonio inmobiliario en más del 50 por cien. Propósito difícil de cumplir a la luz de los recientes acontecimientos en el mundo comunista y a la precaria situación de la economía cubana, cuya prioridad absoluta en estos momentos es la producción de alimentos.

Nos encontramos ante una panorama inmobiliario caracterizado por la escasez de viviendas, su mala conservación, el envejecimiento y abandono de edificios y casas, sobre todo en La Habana, problemas a los que se intenta dar respuesta mediante programas de rehabilitación histórica dotados de muy escasos medios. El Estado, a pesar de que pretende fortalecer legalmente su control sobre las operaciones concernientes a la vi-

vienda, no tiene más remedio que acudir a la iniciativa popular, especialmente a las microbrigadas para poder paliar en cierta medida tan grave situación.

¿Existe la propiedad en Cuba?

Para nosotros, herederos del derecho romano y sus instituciones jurídicas, la propiedad es un derecho real que otorga un señorío, un dominio pleno sobre la cosa, que consiste en el poder de someterla a nuestra voluntad en todos sus aspectos y obtener de ella toda utilidad que pueda prestar en cualquiera de ellos. Esto significa que el propietario tiene la facultad de usar, disfrutar, abusar, poseer, disponer, reivindicar y enajenar la cosa. Así lo proclama nuestro Código Civil en su artículo 348 al disponer que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las Leyes. La propiedad se configura como uno de los pilares básicos de nuestro ordenamiento jurídico y de nuestra organización social como pone de relieve la Constitución al decir que se reconoce el derecho a la propiedad privada... (artículo 33, 1). La Ley, pues, admite la propiedad privada estimando que, para cumplir la misión de servir a los fines humanos es más apta que la colectiva que carece de estímulos al hacer los bienes de todos, diluyendo el interés particular de cada cual en los mismos.

Era, en nuestra opinión, necesario traer a la memoria el concepto de propiedad que rige en nuestro mundo, antes de examinar brevemente la propiedad de la vivienda en Cuba. Con un término de referencia siempre se llega a una comprensión más clara de las cosas.

La Ley General de la Vivienda no deja lugar a dudas al establecer que "la propiedad personal de la vivienda debe entenderse en el verdadero sentido de esa forma de propiedad en las condiciones concretas de la construcción del socialismo en nuestro país, es decir, como el derecho a disfrutar de una vivienda por el propietario y su familia, sin pago alguno después de

abonar su precio, sin que en ningún caso pueda el derecho de propiedad personal de la vivienda convertirse en un mecanismo de enriquecimiento ni de explotación”.

Este derecho de propiedad así configurado se reduce a una sola vivienda (“ninguna persona tendrá derecho a poseer más de una vivienda” artículo 2 de la Ley) excepto en el caso de los pequeños agricultores y cooperativistas a los que se permite disfrutar de otra vivienda en zona destinada al descanso o veraneo.

Como titulares o propietarios de viviendas en Cuba pueden figurar:

- El Estado.
- Personas individuales.

Las viviendas que el Estado construya o queden a su disposición pueden ser asignadas a las personas que sean seleccionadas por el órgano local del Poder Popular (Ayuntamiento) y consiguientemente transferidas en régimen de propiedad. Al no existir economía de mercado, el precio será el fijado por la Dirección Municipal de la Vivienda en base a lo que establezca el Consejo de Ministros. Asimismo, el Banco Popular de Ahorro, transferirá la propiedad de las viviendas estatales mediante contrato de compraventa a plazos en el que el comprador se constituye en deudor del Estado por el importe del precio legal de la vivienda a pagar en mensualidades iguales. Dicho importe se amortizará en veinte años si se trata de pisos, o de quince en el caso de viviendas de una sola planta. El comprador tiene la opción de adelantar el pago de todas o de algunas de las mensualidades que adeuden al Banco Popular de Ahorro.

Una vez adquirida así la propiedad de la vivienda, o bien en el caso de los propietarios con un derecho originario, surge de inmediato la cuestión, ¿puede el propietario vender libremente su vivienda? La respuesta no deja de ser paradójica para nuestra mentalidad, pues es comúnmente aceptado que quien es titular de una casa puede disponer de ella, y en aspecto práctico conocemos las innumerables operaciones que cada día se realizan en nuestros mercados inmobiliarios.



Guerra de Cuba (1899). Encuentro de doscientos rebeldes con las tropas españolas en Río Hondo

En Cuba existen las siguientes instituciones:

- La permuta, consistente en el cambio de una vivienda por otra. Debe formalizarse ante notario. Este rechazará su inscripción en escritura pública en el supuesto de que se trate de permutas desproporcionadas basadas en operaciones lucrativas o siempre que puedan perjudicar a los familiares directos del propietario.

- La compraventa o donación. Se realizará ante notario por el precio que acuerden las partes o sin precio alguno, con autorización previa del Estado que tiene, en todo caso, derecho de tanteo para su adquisición por el precio legal establecido. En este supuesto la venta está gravada con el denominado impuesto sobre transmisión de bienes inmuebles.

Por otra parte, las viviendas situadas en zonas declaradas de interés turístico son sometidas a un régimen especial entre cuyas disposiciones destaca el que las permutas solamente podrán llevarse a cabo con el propio Estado.

Estamos en presencia de un derecho de propiedad sometido a esenciales limitaciones. Se sustrae a la vivienda de los mecanismos usuales en un sistema de mercado, aunque nominalmente pueda existir la compraventa.

En consecuencia, si bien es cierto que en Cuba existe el derecho de propiedad sobre la vivienda, sus facultades son tan reducidas —libre determinación de las personas que convivan en ella, posibilidad de dejarla en he-

rencia, permuta, compraventa— para nuestro punto de vista que, desde luego, se puede concluir que la propiedad individual no existe, y de existir se encuentra tan constreñida que es legítima la duda de designarla como tal.

Conclusiones finales

Podríamos estar tentados a sacar la conclusión de que en Cuba la institución del Catastro está fuertemente mediatizada por las circunstancias políticas y que la carencia de efectos fiscales o jurídicos condiciona gravemente su utilidad final. Sin embargo, no es así. Dejando a un lado el interés fundamental del Catastro para la defensa nacional, esta institución ha adquirido carta de naturaleza de cara a las diversas estrategias de desarrollo económico y social que adoptan los poderes públicos.

Con ello queda demostrado, una vez más, la singular importancia del Catastro en el mundo actual, independientemente de sistemas políticos y organizaciones estatales. Siempre que el Catastro se configure como una institución viva, presente en la vida nacional, instrumento para la toma de decisiones económicas y sociales, servicio público a la disposición de todos los ciudadanos, siempre que ocurra así, el Catastro tendrá lugar al lado de las instituciones que más contribuyen al desarrollo y la modernización de las naciones.