

# **HISTORIA DEL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL EN CUBA. PERSPECTIVAS FUTURAS<sup>1</sup>**

**- HISTORY OF MUNICIPAL ASSOCIATIONS IN CUBA.  
FUTURE OUTLOOK-**

**Orisel Hernández Aguilar<sup>2</sup>**

**Universidad de Pinar del Río**

**Resumen.** El presente artículo ofrece un análisis de los orígenes históricos y de las perspectivas futuras de implementación jurídica del asociativismo municipal en los municipios cubanos. Desde la exposición de sus antecedentes se pretende dejar sentados los presupuestos esenciales que explican la naturaleza de dicha institución como expresión de la relación entre las categorías asociación y municipio. A fin de puntualizar las actuales perspectivas para su desarrollo en Cuba se hará referencia a la realidad cubana y las posibilidades que se abren en ella con la implementación de los Lineamientos.

**Palabras claves:** asociación y municipios.

**Summary:** The present article offers an analysis of the historical origins and of the future perspectives of juridical implementation of the municipal associability in the Cuban municipalities. From the exhibition of their antecedents are thought to clarify the essential budgets that explain the nature of this institution like expression of the relationship among the categories association and municipality. In order to remark the current perspectives for their development in Cuba

---

<sup>1</sup> Recibido el 3 de marzo de 2013, aceptado el 8 de mayo de 2013.

<sup>2</sup> Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Profesora de Historia General del Estado y el Derecho y Derecho Romano, Departamento de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad de Pinar del Río, Cuba. oriselha@fcs.h.upr.edu.cu

it will be made reference to the Cuban reality and the possibilities that open the implementation of the Guidelines.

**Key words:** association and municipalities.

## 1.- Introducción

El municipio es una de las instituciones públicas de mayor importancia dentro de la vida de cualquier sociedad debido a su destacada trayectoria en la difusión de prácticas democráticas y por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad. En la actualidad, el municipio se desarrolla en un contexto marcado por realidades que debe enfrentar y que le exceden en cuanto a posibilidades tecnológicas, recursos financieros y humanos, de donde surge la tendencia a constituir asociaciones con otras municipalidades, de diferente tipo y naturaleza, a fin de aunar fuerzas para enfrentar los nuevos retos que deben asumir.

Las prácticas asociativas no son una creación reciente toda vez que, a lo largo de la historia de la institución municipal, han existido experiencias diversas que van desde Roma, pasando por las hermandades hispánicas, las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos de la época colonial, hasta llegar a las experiencias más recientes que presentan una amplia gama de opciones en cuanto a formas y finalidades.

El acercamiento hoy al tema del asociativismo supone la novedad de enfrentar un enfoque de la institucionalidad, donde “un gobierno en red, horizontal y concertador, apueste por un protagonismo en el marco de una visión integral de desarrollo”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ITDG, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA, PERÚ: “El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia”, pp. 3- 4, en [www.grupochorlavi.org/webchorlavi/concurso2005/062-05-PE.pdf](http://www.grupochorlavi.org/webchorlavi/concurso2005/062-05-PE.pdf), consultado en fecha 20 de marzo de 2012.

Esta tendencia convierte a los municipios asociados en protagonistas de un nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional<sup>4</sup> en el que los municipios seguirán desarrollando sus labores tradicionales de prestación de servicios, promoviendo el desarrollo local desde una óptica más amplia, con perspectiva integracionista, tomando en consideración que su desarrollo local - democrático se inserta y se potencia en la medida en que se articula dentro de su región. Este fenómeno constituye una manifestación particular de la integración como respuesta a la globalización, desde lo municipal.

Aunque el asociativismo ofrece todas estas posibilidades, en la actualidad se trata de un proceso no exento de limitaciones y anomalías, a pesar de que su concepción lo eleva a la categoría de dinamizador de determinadas formas de actuación política altamente deseables para cualquier sociedad.

De ahí la necesidad de indagar en sus orígenes para precisar sus aspectos más generales y las dinámicas que genera en su desarrollo. Particularmente, en el ámbito cubano pueden adicionarse otras dos razones para justificar el interés por su estudio, en primer término una de las, sino las más, importante figuras defensora de las relaciones intermunicipales fue un cubano Ruiz de Lugo Viña; y en segundo lugar porque, aunque no es una institución conocida o destacada dentro de la historia municipal cubana, en la actualidad puede resultar viable y prometedora dentro de los cambios que se anuncian y esperan en materia de organización de nuestros municipios.

---

<sup>4</sup> Cuando se hace alusión de forma general a región o regional no se está haciendo referencia a una división político-administrativa, sino al marco geográfico-cultural próximo al municipio y del que este es parte, una suerte de sociedad mayor a la municipal y dentro de la que esta se inserta, interactuando y de la que recibe interacciones. Al respecto de las complejidades en torno a la acepción de “región” Cfr. HERNÁNDEZ, A. M.: “Derecho Municipal”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 229-282.

## **2.- Tradición municipal en España desde el Medioevo hasta el descubrimiento de América. Cabildos abiertos como germen para Comunidades de Villas y Tierras y Hermandades.**

La razón por la que se ciñe nuestra exposición histórica a España viene dada por la razón misma del interés que nos motiva, pues esta es la fase siguiente de evolución de la institución municipal que heredaría Cuba.

Muchas son las posiciones que han adoptado tanto los partidarios como los detractores de la continuidad del municipio romano en el hispano<sup>5</sup> pero lo cierto es que el peso de los argumentos históricos y sociológicos de los primeros parece inclinar la balanza a su favor, con lo que las municipalidades hispanas se erigirían en herederas de una larga tradición.

El auge del desarrollo de las municipalidades en España no es resultado de un proceso aislado sino que se inserta, con sus particularidad en la “revolución comunal”<sup>6</sup>, que trajo aparejada la

---

<sup>5</sup> Tanto SAVIGNI, A. THIERY, EICHORN y BIELSE creen posible su permanencia unido a otros elementos. Existen además un grupo de defensores de la teoría de la extinción del municipio entre los que figuran HEGEL, ARNOLD, LAURENT y Claudio SÁNCHEZ ALBORNOZ. Otros, entre ellos HINOJOSA, creen que quedaron reminiscencias del mismo en la institución visigoda del “Conventos pulicus vicinorum”.

<sup>6</sup> “A principios del siglo XII toda Italia estaba llena de repúblicas municipales, por insurrección o por pacto. Este movimiento de Italia influye en Alemania y en el mediodía de Francia, así como en el Norte influyó la constitución de los municipios en los Países Bajos. En el siglo XII tiene lugar en general esta revolución” DE AZCÁRATE, G.: “El municipio en la Edad Media”, en *Municipalismo y regionalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1979, p. 11.

“Por esta época (...) cogidos los Municipios entre los reyes y los señores feudales (...) condujo a un movimiento general de protesta por parte de las municipalidades, que se conoce en la Historia con el nombre de “Revolución comunal”.” CARRERA Y JUSTIZ, F.: *ob. Cit.*, p. 178.

“El proceso de las instituciones locales de la Edad Media, tiene tantos aspectos, cuantos fueron las nacionalidades europeas levantadas sobre los despojos del Imperio romano.” CARRERA Y JUSTIZ, F.: *ob. Cit.*, p. 186.

creación de diversas formas asociativas en Europa<sup>7</sup>, las cuales cobraron gran relevancia.

Si se examina el municipio castellano - leonés, que es el paradigma, además del más extendido e influyente de la época, se aprecia como sostiene Bulté una "...independencia funcional, autoridad propia, no delegada, base de la posible unidad superior, síntesis de la unión económica y política de una localidad."<sup>8</sup>

Estamos ante la consagración de una forma de organización municipal altamente conocida por sus méritos democráticos. Casi en

---

“Por la fuerza arrancan de los reyes o de los señores feudales el reconocimiento de sus derechos políticos y surge en ellos el gobierno democrático...” CARRERA Y JUSTIZ, F.: *ob. Cit.*, p. 179.

<sup>7</sup> “La possibilità di costruire ordinamenti ampi su base comunale, attraverso lo strumento federativo, è percepita e sperimentata immediatamente. Lo scontro militare tra il re de Francia, Luigi VII, e la federazione comunale 'di Poitiers' è del 1137. Notevole è la esperienza delle leghe guelfe in Italia. La Lega Lomabrda (fusione delle Leghe Veronese e Cremonese) è del 1167 (giuramento di Pontida) en el 1176 sconfigge l'imperatore Federido I (battaglia di Legnano). Nel -consegente- tratado di pace di Constanza (1183) è esplicitamente riconosciuto ai Comuni il diritto di costituirsi in leghe. La II Lega Lombarda, fondata nel 1226, sconfigge nel 1248 l'imperatore Federico II. La Lega Renana del 1254 comprende tutte le Città dell'alto e medio Reno. La Lega Anseatica, iniziata nel 1241 dalle Città di Lubeca e Ambuego, fiorisce particolarmente durante tutto il Medioevo, riunendo sino a 90 Città nord- e centro-europee, e sopravvive sino al 1815. La Confederazione elvetica nasce nel 1291, su esplicita base comunale. Cola di Rienzo, che si proclama nel 1347 'Tribuno' di Roma, propone (lettera al Comune di Firenze) la unificazione dell'Italia in termini di confederazione di Comuni, della quale massimo órgano di governo sarebbe dovuta essere una assemblea dei delegati delle Città. Nello stesso secolo, una federazione di Città e pievi conrse si opone, guidata da Sambucuccio d'Alando, alla dominazione genovese. All'inizio del secolo XVI, il movimento dei 'comuneros' unisce un decina di Città della Castiglia in difesa dei loro diritti contro l'imepratore Carlo V, che le sconfigge a Villarlar nel 1521 (ma Toledo resiste sino al 1522).” LOBRANO, G.: “Consiglio...” *ob. Cit.*, p. 4.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Historia General del Estado y el Derecho II*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000, p. 45.

el punto inicial de su declive, Jerónimo CASTILLO DE BOBADILLA<sup>9</sup> publicó su obra <<Política para corregidores y señores de vasallos>> en la que hace una interesante síntesis del desarrollo que había alcanzado. Según este autor en “... la congregación y universidad de todo pueblo (que se llama concejo abierto) residía la mayoría y superioridad, pero ya por costumbre reside en los Ayuntamientos y concejos, los cuales sólo pueden lo que el pueblo junto: pero los pueblos nombran por cuadrillas, o según sus usos y costumbres procuradores generales o síndicos, o cuatro de la ciudad y de la tierra, que asistan a los Regidores, para ver, y contradizeir y apelar de lo que mal ordenaren los Regidores>>.”<sup>10</sup>

Se nos presenta pues, una realidad marcada por la soberanía – autonomía de estos entes, en los que el “pueblo junto”, integrado por todos los vecinos, es el titular de amplias facultades que le permiten elegir sus autoridades, una de las cuales (Regidores) tiene un “curioso” poder de veto, y determinar las leyes, por medio de las Ordenanzas y costumbres, ya que “favorecían el predominio de la *costumbre* como fuente de derecho, puesto que ésta, producto espontaneo de la actividad popular, iba determinando las reglas jurídicas que exigían las necesidades de cada día y las nuevas condiciones de la vida.”<sup>11</sup> De tal manera que “Cada Concejo español era un templo de pura democracia consagrada tradicionalmente por sabias Ordenanzas...”<sup>12</sup>

Es por este clima municipal democrático que “Las figuras asociativas municipales surgieron casi simultáneamente con los

---

<sup>9</sup> Nacido “en Medina del Campo hacia 1547, estudió Cánones en la Universidad d Salamanca y fue corregidor de Soria y Guadalajara, ejerció abogacía, fue letrado de las Cortes y en 1602 designado fiscal de la chancillería de Valladolid.” ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de la Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 174.

<sup>10</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y ...*, ob. Cit., p. 174.

<sup>11</sup> DE AZCÁRATE, G.: “El municipio...” ob. Cit., p. 15.

<sup>12</sup> CARRERA Y JUSTIZ, F.: ob. Cit., p. 206.

primeros municipios...”<sup>13</sup> su creación es una consecuencia de la necesidad de las comunidades de “...tratar de resolver y hacer frente a los problemas planteados por su gestión, en terminología de nuestros días, generaron el nacimiento de las asambleas vecinales, con la característica ya mencionada de constituir la reunión de todos los vecinos”<sup>14</sup>

### *Comunidades de Villa y Tierra*

Una de las formas asociativas españolas propias del periodo son las Comunidades de Villa y Tierra, también conocidas como Comunidades. Su desarrollo se da “desde fines del siglo XI a la primera mitad del XII”<sup>15</sup> en el marco del proceso de repoblamiento que difunde el modelo municipal del Cabildo Abierto.

ORDUÑA REBOLLO citando a GARCÍA VALDEAVELLANO explica que “...estaban integradas << por la unión, bajo un régimen común, de la ciudad o villa, cabeza de la comunidad y de los poblados situados en su término o tierra >> y su denominación correspondía a la del Consejo principal.”<sup>16</sup> De hecho el Concejo de la villa cabecera tenía un rango superior, “...pues organizaba las expediciones militares, sus alcaldes podían perseguir a los malhechores en las aldeas y éstas recurrir al Concejo mayor para resolver las diferencias con otras aldeas o concejos rurales.

Tales particularidades en su forma de funcionamiento no debe inducir a error en cuanto al carácter soberano y democrático de estas organizaciones y los Concejos que las integran ya que ellas surgen “... por la libre y espontánea voluntad de los pueblos o de los Concejos, manifestada expresa o tácitamente o formadas por costumbres

---

<sup>13</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y ...*, ob. Cit., p. 724.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 50.

inveteradas”<sup>17</sup> y a lo interno aquellos mantienen su capacidad de auto-gobierno.

Coincidiendo con el auge económico de las sociedades locales el peso en el plano militar de estas organizaciones creció tanto que “Con razón se dirá que las milicias aportadas por los concejos de ciudades (...) cuando el Rey las reclame para alguna campaña militar, constituirán las fuerzas más importantes de su ejército, siendo prácticamente en todas las ocasiones más fuerte que las aportadas por los señoríos más relevantes.”<sup>18</sup>

El alejamiento de la guerra y, desde la mitad del siglo XII, el protagonismo militar ganado por las órdenes militares hace que pierdan protagonismo en el plano bélico, pero, en contraste, creció su desarrollo económico, favorecido por el aumento demográfico que se da con la inserción de judíos y moros.

Las Comunidades implican que la villa cabecera y los concejos rurales, de las comunidades creadas en torno a ella para repoblar, mantuvieran una relación estrecha. Esta precedencia es la que explica la supremacía de las primeras, y el carácter funcional de la misma que responde al bien común. Los niveles de autonomía que se dan al orden interno de los Concejos y el asentamiento, asumiendo las reglas, en tales villas o sus tierras confirman la naturaleza democrática de las mismas, con afinidad al modelo municipal imperante.

### *Hermandades*

Aunque históricamente cercanas y semejantes en el origen democrático, las Hermandades tienen signos propios. Eran creadas por el “... el libre consentimiento de los concejos y los pueblos (...)

---

<sup>17</sup> ÁLVAREZ Y BLANCO GEDÍN, S.: *Las mancomunidades municipales*, Tipografía de la “Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos”, Madrid, S/F, p. 4.

<sup>18</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y ...*, ob. Cit., p. 43.

expreso en acuerdos tomados en reunión convocada al efecto”<sup>19</sup> con lo que se marca una primera diferencia respecto a las Comunidades.

Si bien su finalidad primaria fue la defensa contra “...la inseguridad social promovida por las luchas nobiliarias y los problemas sucesorios...”<sup>20</sup> así como los “...delincuentes rurales que ponían en riesgo no solo el comercio, sino la seguridad de las personas”<sup>21</sup> durante la segunda mitad del siglo XV adquirieron relieve político al devenir en “organizaciones dispuestas a defender los derechos, franquezas y privilegios, no los frente a los señores, sino frente al Rey mismo”<sup>22</sup>. Estas agrupaciones de villas<sup>23</sup> podían otorgar ordenanzas para su ordenación interna, de forma que quedaran claros los términos de la cooperación y las áreas en las que se materializaría el mismo. Con lo que la voluntad colectiva tenía un amplio protagonismo en su desarrollo. La razón misma de constitución explica la naturaleza de su denominación, pues su fin es la velar, como hermanos, por la protección de los intereses comunes.

---

<sup>19</sup> ÁLVAREZ Y BLANCO GEDÍN, S.: *Las mancomunidades... ob. Cit.*, p. 5.

<sup>20</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y...*, *ob. Cit.*, p. 121.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>22</sup> ÁLVAREZ Y BLANCO GEDÍN, S.: *Las mancomunidades... ob. Cit.*, p. 7.

<sup>23</sup> *V. gr.*: “...propiciaron en 1416 la formación de una Hermandad, constituida por las tres villas reales de Vitoria, Treviño y Salvatierra, cuyas Ordenanzas se aprobaron por Cédula Real al año siguiente. Sin embargo esta Hermandad debió tener una vida no muy fecunda ni duradera, hasta que a iniciativa de Enrique IV en 1458, se constituyó la Hermandad alavesa, con un ámbito no reducido exclusivamente a las tres villas, sino que se incorporaron también las ciudades y los lugares alaveses.” ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y... ob. Cit.*, p. 121.

“En los años siguientes fueron incorporándose nuevas villas y lugares hasta superar, incluso, la actual provincia de Álava, lo que motivó, en 1463, una reforma de las Ordenanzas de la Hermandad alavesa, redactadas en esta ocasión por el licenciado Pedro ALONSO VALDIVIESO, cuya vigencia se prolongaría durante casi cuatrocientos años.” ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y... ob. Cit.*, p. 121-122.

En Guipúzcoa “las villas con fueros, para defenderse de la violencia de las luchas feudales formaron hermandades para contrarrestar el poder de los nobles”, ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y... ob. Cit.*, p. 123.

La misma lógica que conecta el florecimiento de estas formas asociativas con la lozanía de las municipalidades explica la progresiva extinción de ellas y/o su pérdida de importancia relativa ante la política centralista seguida posteriormente en España.

El primer paso puede ubicarse en “... las mercedes de los Trastámara a favor de los nobles que los apoyaron, entregando la jurisdicción sobre villas y aldeas deprimió las libertades municipales y la fortaleza de las Comunidades”<sup>24</sup>, aunque su punto más alto se encuentra en “... la exacerbación absolutista de los Austrias, á la que siguió luego la imitación, por los Borbones, de la centralización francesa (...) abatió cuanto pudo las energías de sus brillantes municipalidades”<sup>25</sup>

Con el inicio mismo de esta última dinastía se da la gran reacción de las ciudades contra la que se auguraba claramente como una época de decaimiento municipal, y que, aunque se encuentra ligeramente fuera del marco temporal que nos proponemos abordar, ilustra la fuerza alcanzada por los municipios y las ideas de asociación entre ellos.

Así pues, con “... la exigencia de nuevos impuestos para cubrir los gastos del viaje real, se desató un movimiento en su contra conocido como la Sublevación de los Comuneros<sup>26</sup> (1520-1521) (...) reclamando mayor independencia de los Concejos frente a la monarquía, una especie de recuperación de sus libertades alcanzadas en los siglos XIV y XV...”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y... ob. Cit.*, p. 61.

<sup>25</sup> CARRERA Y JUSTIZ, F.: *ob. Cit.*, p. 217.

<sup>26</sup> Al respecto nos dice el Profesor ANGULO Y PÉREZ “Es la rebeldía justificada y la enérgica entereza de aquellas corporaciones populares que ilustraron la literatura del siglo de oro, inspirando a Lope de Vega(...) la dramaticidad del heroico Concejo de Fuente Ovejuna y al inmortal Calderón la firme autoridad de El Alcalde de Zalamea.”, ANGULO Y PÉREZ, A.: *La afirmación y la quiebra de la libertad en las instituciones locales*, Conferencia pronunciada en el Ateneo de La Habana, abril de 1941, p. 10.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ MUÑIZ, A. M.: *Breve historia de España*. Editorial de Ciencia Sociales, La Habana, 2008, p. 83.

“En la mayoría de las ciudades castellanas se organizaron comunidades, con la divisa de “asociación y hermandad jurada” a lo largo de 1520.”<sup>28</sup>

El triunfo final de la monarquía marcó el fin de la época dorada de las municipalidades hispanas que por entonces recobraban esplendor en el nuevo continente<sup>29</sup>.

### **3.- Cuba: escaso desarrollo histórico del asociativismo y perspectivas futuras**

#### *Etapa colonial*

El periodo inicial de la vida políticamente organizada en Cuba está marcado por la creación de las municipalidades, primer acto de la metrópoli en el territorio recién descubierto. Estas son “... un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”<sup>30</sup> lo que ANGULO PÉREZ define como “...una retrogresión interesante”<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> *Ídem.*

<sup>29</sup> No obstante este auge centralista muchas de estas instituciones se resistieron como lo demuestran los resultados de los trabajos realizados por el Conde de Floridablanca, para cumplimentar el Real Decreto de 22 de marzo de 1785, trajeron como resultado un Nomenclador territorial que evidencia que el territorio esta subdividido en “Partidos, Sexmos, Cuartos, Ochavos, Concejos, Jurisdicciones, Merindades, Hermandades, etc.”<sup>29</sup> Aunque el Decreto de 31 de mayo de 1837 ordenaba la desaparición de las Comunidades pero sobrevivieron y actualmente están reguladas en el R D Legislativo 781/ 1986 de 18 de abril, e incluso en Estatutos de Autonomía como el de Castilla – La Mancha (art. 29.2 c))

ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y ...*, ob. Cit., p. 199.

<sup>30</sup> OTS CAPDEQUI, J. M.: *El Estado Español en las Indias.*, Ed. Ciencias Sociales. 1975. Habana. p. 76.

<sup>31</sup> ANGULO PÉREZ, A.: *Temas Municipales* (compilación), Cuba Intelectual, La Habana, 1936. p. 56.

presumiblemente debida a que esa es la forma conocida por la corona para repoblar y organizar los nuevos territorios que incorpora.

Una amplia democracia municipal caracteriza la época comprendida entre las primeras fundaciones de villas<sup>32</sup> hasta la vigencia de las Ordenanzas de Cáceres<sup>33</sup>. A pesar de ello no se encuentran referencias legales a formas asociativas municipales.

Es de general conocimiento que “Los Ayuntamientos cubanos siguieron, pues, con las Ordenanzas del siglo XV, más o menos modificadas, hasta que por Real decreto fecha 27 de julio de 1857, se estableció un nuevo régimen municipal”<sup>34</sup> que sin dudas puede clasificarse como “extremadamente centralizado”<sup>35</sup> consagrado en las Ordenanzas de Concha.<sup>36</sup> Dentro de ese marco normativo era impensable cualquier acto que requiriera autonomía municipal.

Aunque la Constitución de Cádiz “tuvo prácticamente una nula vigencia en nuestro país marca el nacimiento del Municipio

---

<sup>32</sup> “Juzgando el ilustre historiador Pezuela, las facultades de esos primeros Ayuntamientos cubanos, dice que “la ejercían tan vastas, que ningún empleado político, eclesiástico, ni aun militar, entraba en sus funciones sin autorización y beneplácito del Cabildo local. Elejían, en unión con el Gobernador, los empleados de Hacienda. Y hasta con las mismas ordenes que se extendían de la Península ó por la Audiencia de la Española, usaban la fórmula de revestirlas con su cúmplase ó autorización, ántes de que observase”.”<sup>32</sup> Carrera y Justiz, F.: *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, Tomo II, Lib. é Imp. “La Moderna Poesía”, La Habana, 1905, p. 53.

<sup>33</sup> Una de las razones más importantes de que perduraran dos y medio siglos las Ordenanzas de Cáceres es “... la vidente eficacia con que satisfacían entonces los intereses comunes de la vida social en Cuba, hay que atribuirlos al excepcional mérito intrínseco de aquellos, como pieza legislativa.”<sup>33</sup> CARRERA Y JUSTIZ, F.: *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, Tomo II, Lib. é Imp. “La Moderna Poesía”, La Habana, 1905, p. 143.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>36</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 200 ss.

constitucional”<sup>37</sup> esta merece atención por cuanto con ella nace la Mancomunidad como “...la figura asociativa del constitucionalismo (...). Aunque en aquella Constitución no se habló, ni en los debates ni en el texto de la necesidad de asociación entre los Ayuntamientos, es evidente que en ella se produjeron las condiciones que obligaron, pasados los años, a la unión de varios municipios para el mantenimiento de servicios comunales.”<sup>38</sup>

Por Real decreto de 21 de Octubre de 1878 se extiende la Ley Orgánica Municipal española de 2 de Octubre de 1877 y con ella “comienza la época moderna de nuestra vida institucional”<sup>39</sup>

Aunque esta ley amplía incluso las facultades previstas por su predecesora, que no estuvo vigente en Cuba, está marcada por las secuelas del absolutismo en la doctrina del municipio que lo entienden como una creación estatal, invirtiendo la lógica del funcionamiento y de la construcción estatal, lo que a su vez se refleja en “su primera falsa hipótesis es suponer que todos los Municipios son iguales.”<sup>40</sup>

Asimismo “... carece esa ley municipal de un espíritu práctico de autonomía, ya que es inútil declararla teóricamente en su artículo 72, si en el hecho que luego poco menos que anulada entre previas autorizaciones, aprobaciones, fiscalizaciones é intervenciones...”<sup>41</sup>

A pesar de tales carencias representaba un adelanto respecto a la legislación municipal anterior y en cuanto a las figuras asociativas manda expresamente en su artículo 77 que se estimulen las formas asociativas<sup>42</sup>. Los rasgos más sobresalientes de estas formas son su

---

<sup>37</sup> VILLABELLA ARMENGOL, C.: “La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Feliz Varela, La Habana, 2006.

<sup>38</sup> ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios... ob. Cit.*, p. 727.

<sup>39</sup> CARRERA Y JUSTIZ, F.: *Introducción... ob. Cit.*, p. 210.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>42</sup> Art. 76. Los Ayuntamientos, con autorización y aprobación del Gobernador, pueden formar entre sí y con los inmediatos, asociaciones y

carácter voluntario y el estar destinadas a fines exclusivamente administrativos.

De forma general la inexistencia de asociativismo durante el periodo colonial en Cuba obedece:

- En el periodo de nuestra historia, correspondiente a la fundación de las primeras villas y la vigencia de las Ordenanzas de Cáceres, al inicial número pequeño de municipios, sobre todo al inicio, y al aislamiento de estos (la 22 ordenanza al tratar la jurisdicción menciona la lejanía entre villas y pueblos), además del contexto variable marcado por migraciones del exterior y los ataques de corsarios y piratas.

---

comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta, compuesta de un Delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal de la Junta que la Junta elija.

La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a las municipalidades de cada pueblo; y en defecto de aprobación de todas o de alguna, al Gobernador, que resolverá, oyendo necesariamente a la Comisión provincial.

102 Art. 77. El Gobernador general cuidará de fomentar y proteger por medio de sus Delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales u otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy. Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas por Juntas de Delegados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados.

Cuando se produzcan reclamaciones contra la administración de dichas comunidades serán resueltas por el Gobernador general con audiencia del Consejo de Administración, salvas siempre las cuestiones de propiedad, que quedan reservadas a los Tribunales de justicia.

*Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba*, publicada en Gaceta de Madrid, No. 204 y No. 251 de 25 de julio de 1878 y 28 de julio de 1878. Gazeta, colección histórica: ayuda y contenido. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado Español. Consultado en [www.boe.es](http://www.boe.es), en fecha 21 de octubre de 2011.

- En el periodo del centralismo comprendido desde 1859 a 1877 esta misma política implica la imposibilidad objetiva de su desarrollo.
- Con posterioridad a la Ley municipal de 1877, que las autoriza y promueve, se debe a la inestabilidad política interna marcada por las luchas independentistas.

### *República neocolonial*

Aunque de la Constitución de 1901 desarrolla los principios municipales de democracia y autonomía no los garantizó con suficiencia, provocando conflictos a la hora de aplicar la Ley Orgánica de 1908. De ello da testimonio Ramiro CAPABLANCA al defender su importancia en los debates constituyentes de la Constitución de 1940 cuando sostiene que “Lo que ha hecho [el texto de 1940] es garantizar constitucionalmente su autonomía, porque la Ley Municipal, obra de mi ilustre maestro, el introductor de los estudios municipales en Cuba, doctor Francisco CARRERA JÚSTIZ, consigue ampliamente esta autonomía municipal pero la constitución del 1901 no la garantizaba debidamente, y de ahí, que la autonomía se haya violado de tal modo, que el Poder Central ha convertido a nuestros municipios en meras oficinas recaudadoras.”<sup>43</sup>

Aun con las aludidas limitaciones se le confirió a los Ayuntamientos en la Ley Orgánica de 1908 la facultad de “asociarse para la realización de obras de cualquier naturaleza, que, en común, interesen a dos o más Municipios, designando al efecto una Comisión Mixta de dos Concejales por cada Municipio, cuyo informe se someterá oportunamente, a la resolución de cada Ayuntamiento”<sup>44</sup>. Se

---

<sup>43</sup> LEZCANO Y MAZÓN, A. M.: *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, Ed. Cultural, La Habana, 1941, p. 184.

<sup>44</sup> Artículo 122, Ley Orgánica de los Municipios de 1908, VENEGAS MUIÑA, A. y VENEGAS PAZOS, A.: *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, tomo I, Jesús Montero Editor, La Habana, 1947, p. 130.

trata unas posibilidades asociativas bien delimitadas y acotadas, pero que sientan las primeras pautas al respecto en textos legales propiamente nacionales.

Esta realidad legal contrasta con la intensa labor llevada a cabo por el impulso del cubano Ruy DE LUGO-VIÑA, tanto dentro como fuera de Cuba<sup>45</sup>, por el desarrollo de la Intermunicipalidad, a la que consideraba “una de las necesidades más trascendentes y eficaces de la vida de asociación y cooperación municipales...”<sup>46</sup> que “...como una modalidad nueva del Derecho público en sus ramas política e internacional, no debe estar limitada a las fronteras nacionales”<sup>47</sup>.

En la Constitución de 1940 estas carencias fueron superadas. Se diseñó un municipio con amplias facultades que iban desde la selección entre tres sistemas de gobierno: el de Comisión, el de Ayuntamiento y Gerente o el de Alcalde y Ayuntamiento<sup>48</sup>, hasta la posibilidad de darse una Carta Municipal<sup>49</sup>.

Esta regulación fue complementada con un importante sistema de mecanismos de participación popular que recogían, amén de la tradicional elección de los oficios municipales, la votación respecto a

---

<sup>45</sup> Como Concejal del municipio de La Habana consigue que este respalde su empeño en 1922, para 1923 el asunto es presentado con favorable resultado en la 5ta Conferencia Internacional Americana y finalmente logra su reconocimiento por parte de la Sociedad de Naciones gracias al apoyo de la Unión Internacional de Ciudades.

Cfr. LUGO-VIÑA, R.: *La intermunicipalidad universal*, Municipio de La Habana, 1938.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>48</sup> Cfr. Artículo 223, párrafo 3, Constitución de la República de Cuba de 1940, publicada en el CD de Memorias del IV Encuentro Internacional: Constitución Democracia y Sistema Políticos, celebrado en La Habana, en marzo de 2007

<sup>49</sup> La Carta Municipal funge como documento legal constituyente y ordenador del municipio.

la los modelos; la revocación<sup>50</sup>, entre otros, incluido un referendo popular con carácter municipal<sup>51</sup>.

No es casual entonces que una norma tan progresista y acabada técnicamente regulara expresamente el asociativismo en su artículo 210<sup>52</sup>. Por contraste con el nivel de debate que motivaron otros artículos relativos al municipio destaca el nivel de consenso con que este pasó a formar definitivamente parte del texto constitucional. La suerte corrida por la Constitución del 40 fue seguida por esta institución que careció de desarrollo legislativo posterior y con ello se vio imposibilitada de llegar a cobrar vida práctica en un marco que, al menos en el plano normativo, se auguraba prometedor. En consecuencia la subsistente ausencia de figuras asociativas en la realidad cubana de la neocolonia se debe a que:

- No estaban previstas en la Constitución de 1901 y la incongruente relación de esta con la ley municipal de 1908, que relegó a las municipalidades a un rol instrumental de la administración central, no favoreció su aparición como resultado de la autonomía y la democracia municipal.
- Aunque fueron previstas por el texto constitucional de 1940, dentro de un modelo municipal autónomo y democrático, el golpe de Estado impidió su desarrollo posterior.

---

<sup>50</sup> *Cfr.* Artículo 219 d), Constitución de la República de Cuba de 1940.

<sup>51</sup> Según el artículo 219 b). Estos se harían obligatorios en cuanto a "...la contratación de empréstitos, emisiones de bonos y otras operaciones de movilización del crédito municipal que, por su cuantía, obliguen al Municipio que las realiza a la creación de nuevos impuestos para responder al pago de las amortizaciones o pagos de dichas contrataciones".<sup>51</sup> A estos supuestos se suma el previsto en el artículo 210 párrafo segundo relativo a la segregación de parte de un término municipal.

<sup>52</sup> Artículo 210 "Los municipios podrán asociarse para fines intermunicipales por acuerdo de sus respectivos ayuntamientos o comisiones. (...)"

### *República socialista*

Con el triunfo de la revolución cubana se abre una nueva época, signada por la introducción de cambios en todos los aspectos de la vida nacional. Dentro de la vida política se fue institucionalizando como rasgo distintivo "... la autenticidad y funcionalidad democrática del sistema institucional cubano [que] depende en importante medida de la distancia que asume con respecto a las formas de la representación liberal e, incluso, de la moderna representación de partidos..."<sup>53</sup>. Esta democracia reviste un carácter socialista que implica la más amplia y plena participación popular.

El primer periodo de la revolución en el poder, comprendido entre 1959 y 1976, se conoce como provisionalidad y fue dedicado en gran medida a probar las formas organizativo - estatales que hicieran posible, a todos los niveles, la construcción de un Estado nuevo y dotado de toda la fuerza democrática que implica una revolución, por demás una socialista.

Como nos advierte el profesor FERNÁNDEZ BULTÉ "Es preciso recordar que durante (...) la provisionalidad del Estado cubano, lo que preocupó esencialmente a la dirigencia revolucionaria no fue la estructura del aparato central, sino, por el contrario, las formas que adoptaran los aparatos locales (...) en el claro entendido de que en esos niveles es que se resuelve realmente la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y, con ello, en el verdadero ejercicio de la democracia."<sup>54</sup>

La naturaleza temporal de estos ensayos de formas de organización municipales permite comprender, que en un contexto tan variable y transitorio, no se crearan entes asociativos.

---

<sup>53</sup> FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: "El proceso de institucionalización en Cuba", publicado en MATILLA CORREA, A. (coordinador): *Estudios de Historia del Derecho en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2009, p. 120.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 119.

Las razones para la ausencia en la legislación revolucionaria de las prácticas intermunicipales se pueden encontrar en la tesis sostenida por VILLABELLA de que en la década del 70 y el 80 “la división política-administrativa instaurada logró una relativa uniformidad municipal que contemplaba además el rápido desarrollo de los Municipios surgidos con la misma”<sup>55</sup>, por lo que estos solo se enfrentan, a partir de la década del 90, con las problemáticas de satisfacer las necesidades locales en un contexto económico adverso e insertadas en un mapa municipal asimétrico que “incide en que las estructuras de gobierno resientan su viabilidad funcional.”<sup>56</sup> Son esas precisamente las razones que motivan la necesidad en la actual realidad municipal de la existencia de alternativas para integrar las potencialidades derivadas de la heterogeneidad en la consecución de fines comunes o afines.

Las perspectivas para el asociativismo municipal hoy responde, además de a la novedad del tema y su enfoque potencialmente progresista, a la realidad política de cubana en la que, a partir de lo planteado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución<sup>57</sup>, se prevén un grupo de cambios que atañen al municipio y dentro de los cuales esta tipología de instituciones serían viables y deseables<sup>58</sup>.

La realidad jurídica en que se desenvuelven las municipalidades cubanas, comprometidas y responsables en el desarrollo local, carece de instituciones que permitan instrumentar, por vía legal y dentro de marcos jurídicos claros y delimitados<sup>59</sup>,

---

<sup>55</sup> VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998, p.58.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.59.

<sup>57</sup> En lo adelante “Lineamientos”.

<sup>58</sup> *Cfr.* Lineamientos 21, 35-37, 263 y 264, VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.”

<sup>59</sup> La única práctica que asemeja una idea de asociativismo municipal son las hermanaciones que celebran los municipios cubanos, exclusivamente, con municipios extranjeros y que tiene en el Presidente de la Asamblea

formas de colaboración, trabajo conjunto o complementario que les permitan beneficiarse mutuamente evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos.

Esta situación deja a los municipios solos ante los problemas propios, que pueden ser compartidos y/o solubles de consuno con otros, en una situación que desconoce que el sentido del desarrollo local no puede quedar encerrado a los límites territoriales establecidos legalmente, sino que las fronteras de lo local son más amplias, variables y por ende interminables.

Recientemente una tesis de grado desarrollada en la Universidad de Pinar del Río<sup>60</sup> que indagó sobre las potencialidades existentes en los municipios de la provincia para considerar la implementación del asociativismo aplicó un cuestionario a Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular<sup>61</sup> con la finalidad de determinar, en opinión de estos, cuán necesario les resultaba el establecimiento de relaciones de cooperación intermunicipales y este arrojó como resultado que las autoridades consultadas consideran mayoritariamente la asociación entre municipios como una alternativa

---

Nacional, la figura esencial para su constitución, aprobación y desarrollo, manifestando que estos no tiene su fundamento en la autonomía municipal.

CÁCERES MONTERREY, Y. y CALZADA TORRES, M.: *El Asociativismo Municipal. Posibilidades de su implementación en los municipios de Pinar del Río*, Trabajo de Diploma en opción al Título de Licenciado en Derecho, Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca, mayo de 2012, p. 43 ss.

<sup>60</sup> CÁCERES MONTERREY, Y. y CALZADA TORRES, M.: *El Asociativismo... ob. Cit.*

<sup>61</sup> El cuestionario fue aplicado a 8 de los 11 Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular con que cuenta la provincia, de ellos solo uno (1) cuenta con un mandato de experiencia, otro (1) delegado con dos mandatos y medio de experiencia, un tercero (1) posee cuatro mandatos y medio, otro delegado (1) cuenta con 6 mandatos en su haber, y un quinto representante de la Asamblea Municipal del Poder Popular tiene siete mandatos de experiencia, representando un por ciento por cada delegado de 12,5; mientras que tres(3) delegados coinciden con 5 mandatos, lo cual representa un 37,5% del total.

viable para la solución de problemáticas, generalmente administrativas, de los respectivos gobiernos municipales.

Ello se evidencia fundamentalmente de los resultados obtenidos en la pregunta que indagaba sobre si consideraban la asociación con municipios como alternativa viable para dar solución a las problemáticas que se presentan en su municipio que siete (7) presidentes respondieron afirmativamente, lo cual representa el 87.5 %, mientras que solo uno (1) manifestó opinión negativa para un 12,5 %; y en la que les interrogaba sobre las ventajas y desventajas que se consideraban tendría la asociación entre municipios, ya que de los 8 participantes solo uno no contestó esta pregunta; mientras que los restantes 7 consideraron como posibles ventajas las experiencias que obtienen de otros municipios para la solución de los problemas, considerando cinco de estos delegados (71, 42%), que es imposible el desarrollo integral de un municipio sin recibir la cooperación de otros municipios, pues existen muchas carencias que solo se pueden suplir con el intercambio de experiencias y recursos; mientras que otros dos delegados (28,57%) destacaron como otra de las ventajas el fortalecimiento de trabajo entre los municipios y las administraciones.

Reexaminando, a la luz de la legislación vigente y las perspectivas políticas de su perfeccionamiento, la relación romanista entre la concepción societaria, y por ende soberana-autónoma, de la República y el municipio que tienen en la democracia el contenido esencial de su desarrollo y que conlleva a la asociación podemos ver que en el caso cubano solo la última parte está pendiente a desarrollarse.

La Constitución parte de reconocer la forma republicana<sup>62</sup> en la cual la soberanía reside en el pueblo<sup>63</sup>, lo cual garantiza por medio

---

<sup>62</sup> No solo lo hace nominalmente, sino que parte de la vertebración del aparato estatal sobre la base de la unidad de poder negando con ello la tripartición de poderes, dota de amplios espacios a la participación popular para la intervención del proceso de toma de decisiones y tiene una especial consideración por el municipio como célula democrática-democratizadora.

de una amplia gama de mecanismos participativos<sup>64</sup> que dan cuerpo a la democracia socialista. En cuanto al municipio se pronuncia por entenderlo como “sociedad local”<sup>65</sup> y dentro de este mantiene y refuerza las prácticas democráticas<sup>66</sup>.

Quizá el mayor freno subsistente sea el relativo a los niveles de autonomía de los que estos gozan, y que son el presupuesto fundante de la libre determinación de la asociación en las materias de su estricta competencia, pues resulta claro que “Es necesario conferir más autonomía de gestión a las instituciones locales, ampliar su capacidad decisoria, para que pueda afrontar las demandas populares y su solución, en especial, para que pueda promover el desarrollo local a

---

<sup>63</sup> ARTÍCULO 3. En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes. (...)

Constitución de la República de Cuba, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M.: *Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 1999.

<sup>64</sup> Entre ellos figuran el derecho de queja y petición que establece artículo 63, la elección de para los órganos representativos, en el artículo 68 a), la rendición de cuentas que se dispone en el artículo 82, la revocación del artículo 83, la consulta popular en materia legislativa, regulada en el inciso b) del artículo 75, los referendos previstos por el inciso u) del mismo precepto; y por último en el artículo 88 aparece la iniciativa de las leyes, en el inciso g) que adquiere carácter popular al facultar a diez mil ciudadanos para su ejercicio.

<sup>65</sup> Art. 102 (...) El Municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.

Constitución de la República de Cuba

<sup>66</sup> Los Consejos Populares son previstos en el artículo 104 de la Constitución, todo el proceso electoral y la revocación tienen un carácter más directo (*Vid.* Ley No. 72 Ley Electoral) y aparecen los despachos en el artículo 57 i) del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular.

*Cfr.* PÉREZ HERNÁNDEZ, L. Y PRIETO VALDÉS, M.: *Selección...*”, *ob. Cit.*

partir de recursos propios y conforme a las características territoriales y poblacionales”.<sup>67</sup>

En tal sentido los Lineamientos prevén cambios que otorgarían más facultades a las municipalidades para la gestión. Como parte de los mismo ya en la Ley No.113 Del Sistema Tributario de 2012 se estableció una contribución directamente afectada a los municipios<sup>68</sup> y se le confirió a los Consejos de la Administración Municipales, en el caso del Impuesto sobre los Ingresos Personales para el trabajo por cuenta propia, la facultad para incrementar las cuotas mínimas establecidas para una actividad de forma general o particular, en atención a las condiciones del territorio y a las características de los contribuyente.<sup>69</sup>

Para enfrentar tal empeño el legislador cubano puede tomar en consideración un principio, que aunque cuenta con una larga data<sup>70</sup>, se ha convertido en un reconocido principio<sup>71</sup> de organización político-

---

<sup>67</sup> PÉREZ HERNÁNDEZ, L y PRIETO VALDÉS, M: *Consideraciones en torno a un proyecto de ley de organización y funcionamiento de los municipios*, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉS, M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Feliz Varela, La Habana, 2006.

<sup>68</sup> Artículo 305.- Se establece una Contribución para el desarrollo sostenible de los municipios, que grava los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios, que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas, por sí mismas y por sus establecimientos en cada territorio. LEY No. 113 Del Sistema Tributario, Gaceta Oficial No. 053 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012.

<sup>69</sup> *Vid.* Artículo 53. LEY No. 113 Del Sistema Tributario.

<sup>70</sup> Figuran sus antecedentes desde las obras de ARISTÓTELES y SANTO TOMÁS, hasta llegar a los documentos que ordenan la doctrina social de la Iglesia Católica. En estos primeros tiempos aparecía más bien como un principio de organización social.

*Cfr.* VILLEGAS MORENO, J. L.: “La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación”, publicado en *Provincia* N° 21, enero-junio 2009, pp. 79-111.

<sup>71</sup> “...el principio de subsidiariedad ha venido a situarse en la cúspide, importantísima de un Estado de democracia pluralista, entre la esfera de la descentralización institucionales y la de la autonomía de la social, en cuanto principio inspirador de un proceso de socialización de los poderes públicos.”

administrativa<sup>72</sup> y que puede indicar el camino para una reforma 'municipalista' moderna: la subsidiariedad<sup>73</sup>.

Se trata de “une méthode de programmation tout à fait nouvelle, (...) faite par les ‘acteurs’ locaux et procédant du bas vers le haut”<sup>74</sup> según el cual “...en las relaciones entre entidades institucionales y sociales de diversa dimensión la preferencia debe darse a las menores y que las intervenciones de las mayores, se justifiquen en tanto en cuanto se dirijan a suplir los eventuales inconvenientes de las primeras.”<sup>75</sup> “Ce principe fonde ou devrait fonder (contre le principe aristocratique de la délégation du pouvoir politique ou – du moins – le corrigeant) la participation démocratique de tous les citoyens à leur propre ‘gouvernement’, par le moyen d’une organisation multi-niveaux: soit de la structure ‘socio-institutionnelle’,

---

FROSINI, T. E.: *Subsidiariedad y Constitución*, en [www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr\\_subsidiariedad\\_constitucion.pdf](http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_subsidiariedad_constitucion.pdf), consultado en fecha 15 de febrero de 2013.

<sup>72</sup> Cfr. LOO GUTIÉRREZ, M.: “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXIII, Valparaíso, Chile, 2do Semestre de 2009, pp. 391 – 426.

<sup>73</sup> Aunque el contenido político-administrativo del principio de subsidiariedad es moderno, propio de su inclusión en el Tratado de Maastricht, ya en la obra de Althusius habían referencias al respecto, quien “comme «*Syndicus*» de la Ville d’Emden, construit une théorie de l’organisation politique faite d’une échelle d’associations (*consociationes*) qui commence par les associations privées des familles et des corporations professionnelles, passe par la première association publique (la Ville, où l’homme privé acquiert le statut public de «citoyen») et la deuxième association publique (la Province) pour aboutir à la grande et – au moins tendancielle – universelle association de l’Empire. La caractéristique essentielle du système althusien est la participation de *tous* (par un processus multi-niveau du bas vers le haut ou de la périphérie vers le centre) aux décisions ‘souveraines’ et – donc – l’absence de la délégation correspondante.”

LOBRANO, G. : “Principe de Subsidiarité” et convergence méditerranéenne”, en <http://www.dirittoestoria.it/9/Contributi/Lobrano-Principe-subsidiarite-convergence-mediterraneenne.htm>, consultado en fecha 15 de febrero de 2013.

<sup>74</sup> *Idem*

<sup>75</sup> FROSINI, T. E.: *Subsidiariedad...*, *ob. Cit.*

soit des processus décisionnels publics dont la direction est (pour employer un langage figuré) du bas vers le haut et/ou de la périphérie vers le centre.”<sup>76</sup>.

Lo antes expuesto permite precisar en primer lugar que la carencia de formas asociativas municipales dentro del periodo revolucionario se deben a:

- El carácter transitorio de las organizaciones municipales creadas dado por el ensayo de las formas diversas durante la Provisionalidad en busca de un modelo que resultase apropiado a la finalidad democrática del sistema.
- Resultaba innecesario en el mapa municipal marcado por la homogeneidad y la estabilidad económica que antecedió a la década de los 90..
- En la actualidad obedece a la inexistencia de un marco legal que las ordene, viabilice o estimule, a pesar de que puede resultar útiles y necesarias a los fines del desarrollo local.

En segundo término podemos afirmar que:

- En la triple relación entre soberanía (autonomía), democracia y asociativismo el fortalecimiento de la autonomía previsto en los Lineamientos es un importante paso de avance para completar la secuencia que conduce a la creación de relaciones de asociatividad intermunicipales.

#### **4.- A modo de conclusiones**

- El modelo de la república romana implicaba una triple relación entre soberanía (autonomía), democracia y asociativismo que nos explica una forma de construcción estatal desde abajo hacia arriba y desde la periferia hacia el

---

<sup>76</sup> LOBRANO, G.: “Principe..., *ob. Cit.*

centro, revelándonos además la fuerte interrelación que se da entre dichas categorías.

- España nos lega una fuerte tradición municipal que pone de manifiesto, durante su florecimiento, la relación antes referida, implementando formas asociativas más particulares y puntuales.
- La historia cubana, por circunstancias concretas de cada uno de los periodos por los que ha transitado, no ha contado con el desarrollo de formas asociativas.
- En la actualidad es posible su utilización de conformidad con las prioridades políticas del país, y necesario de acuerdo con las características de la realidad local que demanda de todas las medidas y medios que hagan posible el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- El examen de la materialización dentro del modelo político-constitucional cubano de la triple relación entre soberanía (autonomía), democracia y asociativismo permite sostener que la mayor limitación para su vertebración radica en la autonomía. Esta precisamente debe continuar perfeccionándose a la luz de los Lineamientos, abriendo con ello todas las posibilidades de creación de relaciones de asociatividad intermunicipales.

## 5.- Bibliografía

1. ÁLVAREZ Y BLANCO GEDÍN, S.: *Las mancomunidades municipales*, Tesis Doctoral, Tipografía de la “Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos”, Madrid, S/F.
2. ANGULO PÉREZ, A.: *Temas Municipales* (compilación), Cuba Intelectual, La Habana, 1936.

3. CACERES MONTERREY, Y. y CALZADA TORRES, M.: *El Asociativismo Municipal. Posibilidades de su implementación en los municipios de Pinar del Río*, Trabajo de Diploma en opción al Título de Licenciado en Derecho, Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”, mayo de 2012.
4. CARRERA Y JUSTIZ, F.: *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, Tomo I y II, Lib. é Imp. “La Moderna Poesía”, La Habana, 1905.
5. COLECTIVO DE AUTORES: *Manual de Historia General del Estado y el Derecho*. Tomo I, Segunda Parte, Editorial Félix Varela, La Habana, 2005.
6. DE AZCÁRATE, G.: “El municipio en la Edad Media”, en *Municipalismo y regionalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1979.
7. DE LUGO-VIÑA, R.: *La intermunicipalidad universal*, Municipio de La Habana, 1938.
8. FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Historia General del Estado y el Derecho II*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000.
9. FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: *Siete Milenios de Estado y de Derecho*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2008.
10. FERNÁNDEZ BULTÉ, J.: “El proceso de institucionalización en Cuba”, publicado en MATILLA CORREA, A. (coordinador): *Estudios de Historia del Derecho en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
11. FROSINI, T. E.: *Subsidiariedad y Constitución*, en [www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr\\_subsidiariedad\\_constitucion.pdf](http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_subsidiariedad_constitucion.pdf), consultado en fecha 15 de febrero de 2013.

12. HERNÁNDEZ, A. M.: “Derecho Municipal”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
13. FERNÁNDEZ MUÑIZ, A. M.: *Breve historia de España*. Editorial de Ciencia Sociales, La Habana, 2008.
14. ITDG, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA, PERÚ. *El asociativismo municipal como innovación institucional y estrategia para la gobernabilidad democrática y la planificación concertada del desarrollo en áreas rurales: experiencias en Perú, Ecuador y Bolivia*, pp. 3- 4, en [www.grupochorlavi.org/webchorlavi/concurso2005/062-05-PE.pdf](http://www.grupochorlavi.org/webchorlavi/concurso2005/062-05-PE.pdf), consultado en fecha 20 de marzo de 2012.
15. LEZCANO Y MAZÓN, A. M.: *Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente)*, Ed. Cultural, La Habana, 1941.
16. LOBRANO, G.: *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1996.
17. LOBRANO, G.: “Città, municipi, cabildos.”, *Roma e América. Diritto Romano Comune.*, Mucchi Editore, 2004.
18. LOBRANO, G.: ““Modelo romano” e “constitucionalismo latino””, publicado en *Teoria del Diritto e dello Stato. Revista Europeadi Cultura e Scienza Guiridica*, Aracne, 2007.
19. LOBRANO, G.: “Continuidad entre las <<dos repúblicas>> del derecho indiano y el sistema republicano municipal del derecho romano. Formulación esquemática de una hipótesis de trabajo”, publicado en *Roma e América. Diritto Romano Comune. Revista di Diritto dell'Integrazione e Unificazione del Diritto in Europa e in America Latina*, Mucchi Editore, 2007.
20. LOBRANO, G.: *Consiglio delle Autonomie Locali: manifestazione attuale della storia del costituzionalismo*

*democrático. Grandi potenzialità e rischi.*, versión que se encontraba en proceso de publicación, 2008.

21. LOBRANO, G.: *Tito Livio, Storia di Roma, Prima Deca*, Casa editrice dell'Università della Cina de Scienze Politiche e Guirisprudenza, Pechino, 2009.
22. LOBRANO, G. : “Principe de Subsidiarité” et convergence méditerranéenne”, en <http://www.dirittoestoria.it/9/Contributi/Lobrano-Principe-subsidiarite-convergence-mediterraneenne.htm>, consultado en fecha 15 de febrero de 2013.
23. LOBRANO, G.: “La alternativa attuale tra i binomi istituzionali: “persona giuridica e rappresentanza” e “società e articolazione dell’*iter* di formazione della volontà”. Una ipotesi (mendeleeviana)”, en <http://www.dirittoestoria.it/10/D&Innovazione/Lobrano-Persona-giuridica-rappresentanza-societa-formazione-volonta.htm>, consultado en fecha 15 de febrero de 2013.
24. LOO GUTIÉRREZ, M.: “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXIII, Valparaíso, Chile, 2do Semestre de 2009, pp. 391 – 426.
25. ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de la Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
26. VEGA VEGA, J.: *Derecho Constitucional revolucionario en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1998.

27. VENEGAS MUIÑA, A. y VENEGAS PAZOS, A.: *Los municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, tomo I, Jesús Montero Editor, La Habana, 1947.
28. VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998.
29. VILLABELLA ARMENGOL, C.: “La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares”, en Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Feliz Varela, La Habana, 2006.
30. VILLEGAS MORENO, J. L.: “La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación”, publicado en *Provincia* N° 21, enero-junio 2009, pp. 79-111.
31. VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf>