



# ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: PERSPECTIVAS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE 2019

**Dra. C. Orisel Hernández Aguilar<sup>1</sup>**

Profesora Titular del Departamento de Derecho  
Universidad de Pinar del Río  
Cuba

## **Resumen:**

El reciente proceso de reforma de la Constitución cubana generó un texto que, entre otros avances, recoge un sensible progreso en la regulación de la materia municipal. En este nuevo escenario resulta pertinente re-examinar la viabilidad de las prácticas de asociativismo municipal, toda vez que los entes locales, para el cumplimiento de sus fines, requieren de instituciones para instrumentar formas de trabajo conjunto y/o complementario que les permitan beneficiarse mutuamente, evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos disponibles. El examen de la factibilidad de desarrollar las relaciones de asociativismo dentro del marco del nuevo orden constitucional cubano se puede enfocar a partir de la precisión de sus antecedentes históricos, su correspondencia con las disposiciones constitucionales y, en consecuencia, su desarrollo normativo, actual y futuro.

**Palabras claves:** municipio, asociativismo, autonomía, constitución y regulación legal

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Jurídicas, Profesora Titular del Departamento de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad de Pinar del Río, Cuba. (oriselha@upr.edu.cu).

**Abstract:**

The recent reform process of the Cuban Constitution generated a text that, among other advances, includes a sensible progress in the regulation of municipal matters. In this new scenario, it is pertinent to re-examine the viability of the practices of municipal associativism, since the local entities, for the fulfillment of their purposes, require institutions to implement forms of joint and / or complementary work that allow them to mutually benefit, avoiding duplication of efforts and saving available resources. The examination of the feasibility of developing associative relations within the framework of the new Cuban constitutional order can be approached based on the precision of its historical background, its correspondence with constitutional provisions and, consequently, its current and future normative development

**Key words:** municipality, associativism, autonomy, constitution and legal regulation

**Sumario.** I. Introducción II. Antecedentes históricos del asociativismo municipal en Cuba III. Constitución de la República de Cuba de 2019: la autonomía como presupuestos para el asociativismo municipal IV. El principio constitucional de colaboración: cauce para el asociativismo municipal V. A modo de conclusiones

## I. Introducción

El proceso de reforma de la Constitución<sup>2</sup> cubana que recién finalizó fue la síntesis de, –al menos tres, claras tareas que se fueron desarrollando de forma paralela. De un lado, el estudio de los cambios que resultaban necesarios para dar cumplimiento a los acuerdos del VI y del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba. Del otro, el análisis de la historia y tradición constitucional cubanas y de otros procesos y textos constitucionales que resultaban de interés en pos de hacer corresponder la realidad material y jurídica del país. Por último, y no por ello menos significativo, un debate social, abierto e intencionado con el propósito de enriquecer la futura carta magna con el saber colectivo.

Como resultado de la confluencia de esta triada de aportes se generó un texto que, entre otros avances, recoge un sensible progreso en la regulación de la materia municipal. Al respecto, el documento de “Introducción al análisis del Proyecto de Constitución de la República durante la consulta popular”, sostenía que “Los municipios adquieren mayor relevancia a partir del reconocimiento de su autonomía” (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 2018: 4).

En este nuevo escenario resulta pertinente re-examinar la viabilidad de las prácticas de asociativismo municipal, toda vez que los entes locales, para el cumplimiento de sus fines, requieren de instituciones para instrumentar, dentro de marcos jurídicos claros y delimitados, formas de trabajo conjunto y/o complementario que les permitan beneficiarse mutuamente, evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos disponibles. Esta necesidad gana peso ante el constreñimiento que el constituyente hiciera de las atribuciones provinciales, limitando su rol al de “coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios” (CRC, 2019: art. 171).

Utilizando como base a los mismos presupuestos que, como recién apuntamos, dieron al traste con el fortalecimiento de las instituciones locales en la Isla, se puede conducir el examen de la factibilidad de desarrollar prácticas de asociativismo dentro del marco del nuevo orden constitucional cubano. A saber, la precisión de sus antecedentes históricos, su correspondencia con las disposiciones constitucionales y, en consecuencia, su desarrollo normativo, actual y futuro.

## II. Antecedentes históricos del asociativismo municipal en Cuba

El que puede considerarse el primer antecedente del asociativismo municipal cubano apareció en fecha tan temprana como 1528<sup>3</sup>. La Junta de Procuradores era una

---

<sup>2</sup>Constitución de la República de Cuba, en lo adelante CRC

<sup>3</sup>Vid. “En 1528 los vecinos de la ciudad de Santiago de Cuba hicieron valer sus protestas ante el Rey al pedir que continuamente ellos y las demás villas de la isla pudiesen tener un procurador, nombrado

institución constituida por procuradores –elegidos en votación directa por la población del municipio– de cada Cabildo que se reunía una vez al año, normalmente en Santiago de Cuba, con el fin de crear una representación que se enviaba al Rey.

Así, “durante el siglo XVI los pobladores de Cuba tuvieron el derecho, y lo ejercieron a plenitud, de enviar procuradores a la Corte, a exponer las necesidades de la Isla y la mejor forma de resolver sus problemas” (PICHARDO VIÑALS, 1970: 103). Esto hizo de la Junta “una fuerza pujante de la lucha por la autonomía municipal<sup>4</sup>, frente al desbordamiento de los poderes de los Gobernadores” (FERNÁNDEZ BULTÉ, 2005: 22), pues podían acudir directamente al monarca y conseguir de este el reconocimiento y las respuestas que precisaban, sin interferencia de las autoridades coloniales.

Como resulta evidente, esta institución es una manifestación espontánea, que se desarrolla al margen de cualquier disposición ordenadora particular, pero en consonancia y como resultado de la forma directa en que desenvolvían las libertades locales. Con ello queda fijada, desde los primeros momentos de la historia cubana, la unidad que existe entre autonomía –haciendo las veces de motivación y fundamento autorizante– y asociativismo.

La posterior centralización política y administrativa del aparato de dominación colonial, llevada a cabo por los últimos de los Austrias y los Borbones (BAHAMONDE RODRÍGUEZ, 2015: 48-54) (ORDUÑA REBOLLO, 2003:244), conllevó a que se pusiera fin a estas prácticas. En este sentido influyó la Ley V del Título XI, Libro IV de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias (CARRERA Y JÚSTIZ, 1905: 345-346) que estableció que las ciudades, villas, comunidades y cualquiera otra parte de las Indias Occidentales no podían enviar representantes suyos a presentar negocios y causas de sus localidades al Rey o a las Cortes.

Luego de la desaparición de la Junta de Procuradores, la ausencia de referencias sobre el asociativismo municipal en los predios patrios se mantuvo hasta fines del siglo XIX.

Por Real Decreto de 21 de octubre de 1878 se extendió a Cuba la Ley Orgánica Municipal española de 2 de octubre de 1877. En su artículo 76 se disponía, expresamente, que se estimulara el desarrollo de asociaciones entre los entes locales. Los rasgos más sobresalientes de las formas previstas eran su carácter voluntario y su concepción con fines exclusivamente administrativos.

No obstante, la concreción de estas previsiones se vio obstaculizada en la práctica por la carencia que la citada norma presentaba en cuanto a la autonomía, ya que –como acertadamente plantea CARRERA JÚSTIZ– “es inútil declararla teóricamente en su artículo 72, si en el hecho queda luego poco menos que anulada entre previas autorizaciones, aprobaciones, fiscalizaciones é intervenciones” (CARRERA Y JÚSTIZ, 1905:230-231).

Este segundo momento del asociativismo en predios cubanos puede identificarse como un intento de trasplante, toda vez que la norma y sus disposiciones no observaban una coherencia con la realidad objetiva del país. Igualmente, confirman la relación de interdependencia que une a la autonomía y al desarrollo de este tipo de prácticas.

---

anualmente, que se reuniese y enviase memoriales a Su Majestad para hacer valer sus derechos”. (MIRA CABALLOS, 2000: 341).

<sup>4</sup>V. gr.: “en 1528, los vecinos de la isla de Cuba escribieron al Rey en este mismo sentido denunciando la “dominación y señorío” que sufrían por parte de los regidores perpetuos. En cuanto a los alcaldes ordinarios pidieron que no fuesen elegidos por los regidores”. (MIRA CABALLOS, 2000: 326)

Con el inicio de la etapa neocolonial de la municipalidad cubana comienza también el tercer periodo en la historia del asociativismo, caracterizado por su consagración legislativa y por la presencia de una doctrina nacional sólida. De hecho, la escuela cubana de Derecho Municipal fue estableciendo progresivamente, durante la primera mitad del siglo XX (*Vid.* PÉREZ HERNÁNDEZ y DÍAZ LEGÓN, 2011 y HERNÁNDEZ AGUILAR, 2017), posiciones de clara defensa de la autonomía municipal y de la posibilidad de asociación entre los entes locales, postulados estos que –como consecuencia de su notable influencia– llegaron a plasmarse en las normas dictadas en la época.

En este sentido conviene examinar la Ley Orgánica Municipal de 1908 que le confirió a los Ayuntamientos 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” (art. 122), cuyo informe se sometería oportunamente, a la resolución de cada Ayuntamiento. La delimitación de esta posibilidad no era acabada pues no se precisaba ni la forma, ni la tipología a adoptar; se restringía considerablemente su objeto; y no se esclarecía con suficiencia cómo sería su proceso de constitución y funcionamiento. Sin embargo, con esta norma se sentaron las primeras pautas sobre el tema en textos legales propiamente nacionales.

Esta regulación ordinaria tropezó con el inconveniente de que la Constitución de 1901 no garantizaba con suficiencia la autonomía municipal (*Cfr.* Título XII Del régimen municipal). De ello daba testimonio CAPABLANCA y GRAUPERA al defender, en los debates de la Constitución de 1940, la importancia de una correcta formulación en la carta magna de dicho principio. Según el reconocido municipalista, lo que se perseguía con el referido texto legal era garantizar constitucionalmente la autonomía porque –aunque la Ley Municipal, obra de su ilustre maestro, el introductor de los estudios municipales en Cuba, CARRERA JÚSTIZ, la concebía con amplitud– la Constitución del 1901 no la garantizaba debidamente, de ahí que fue violada, de tal modo, que el Poder Central convirtió a los municipios en meras oficinas recaudadoras (LAZCANO y MAZÓN, 1941: 184).

A pesar de que la situación descrita conspiró contra el desarrollo de las relaciones asociativas, durante la década del 20 del pasado siglo en la Isla se dio una intensa labor en el plano teórico y político en pos del desarrollo de la intermunicipalidad, llevada a cabo por LUGO-VIÑA. Los aportes de este autor pueden sistematizarse en tres sentidos fundamentales: la atribución de carácter universal a las prácticas intermunicipales, toda vez que expresamente apuntaba que “no debe estar limitada a las fronteras nacionales” (LUGO-VIÑA, 1938: 15); el enfoque humanista que les reconoce como objetivo, partiendo de su concepción de que el Gobierno Municipal es interés por la ciudad, prolongación de nuestra propia familia y de nuestra propia casa; y el establecimiento de su teoría como un complemento armónico a los aportes de la escuela cubana del Derecho Municipal.

Como resultado del notable influjo de la doctrina municipalista existente en el país, la Constitución de la República de Cuba de 1940 logra superar las carencias de las regulaciones municipales previas. No es casual entonces que esta norma aludiese expresamente al asociativismo en su artículo 210<sup>5</sup>, que en contraste con el nivel de debate que motivaron otros artículos relativos al municipio, destaca porque resultó

---

<sup>5</sup> Art. 210 “Los municipios podrán asociarse para fines intermunicipales por acuerdo de sus respectivos ayuntamientos o comisiones. (...)”. Constitución de la República de Cuba (1940).

aprobado con una simple enmienda de tipo formal (LAZCANO y MAZÓN, 1941: 190-191).

Esta previsión normativa no fijó limitación alguna en cuanto a los fines de las figuras que se adoptasen –para las cuales no estableció tipologías pre-determinadas– aunque sí dejó claro que su surgimiento debería expresarse por medio de “acuerdo” de los ayuntamientos o comisiones interesados. Las disposiciones del artículo de referencia estaban condicionadas por el amplio alcance que se confería a la autonomía municipal<sup>6</sup> en la carta magna en cuestión.

Desafortunadamente, la suerte corrida por esta norma suprema afectó a la asociación entre municipios, que careció del necesario desarrollo legislativo ulterior<sup>7</sup>. Con ello se cierra el último periodo de los antecedentes relativos a esta temática, pues con posterioridad –por razones de diverso tipo– no se conoce de otras experiencias institucionalizadas de relaciones asociativas entre entes locales.

Del análisis realizado se puede apreciar que, a lo largo de la historia de las municipalidades cubanas, son claros tres momentos diferentes en cuanto al desarrollo del asociativismo: el primero, marcado por la espontaneidad; el segundo, infructuoso por su falta de arraigo y relación con las condiciones objetivas del contexto; y el tercero, de una sólida concepción teórica de carácter nacional que concibe armónicamente a la institución y su forma de regulación jurídica.

Amén de las diferencias apuntadas, de cada etapa es posible colegir que el sustento primero de cualquier ejercicio de intermunicipalismo es la autonomía. En la práctica, ella ha operado como su presupuesto autorizante, en los contextos en que fue reconocida, e invalidante, cuando fue fácticamente soslayada.

Es precisamente a la luz de esa lógica que deben enfocarse los dictados de la Constitución de la República de Cuba de 2019, una norma que –como se expone seguidamente– ofrece un conjunto de dictados que permiten pautar los términos para retomar la referida relación.

### **III. Constitución de la República de Cuba de 2019: la autonomía como presupuesto para el asociativismo municipal**

Para poder sustentar válidamente la factibilidad del asociativismo municipal en el escenario jurídico cubano configurado por la Carta Magna de 2019 es preciso examinar el contenido que en ella se atribuye a la recién reconocida autonomía municipal; y los efectos y alcances que estas disposiciones pueden tener para las autoridades locales que procuren acciones de asociación, de conformidad con la naturaleza reconocida a los preceptos de este texto constitucional.

Importantes estudiosos del tema municipal, en sus diversas aristas, coinciden en señalar que una de las fortalezas de la Constitución de 2019 es el tratamiento que realiza

---

<sup>6</sup>Vid. Sección segunda. Garantías de la Autonomía Municipal, Título XV. El Régimen Municipal, Constitución de la República de Cuba (1940).

<sup>7</sup> A pesar de que se conoce de trabajos conducentes a la elaboración de una norma ordenadora de la materia municipal en correspondencia con el texto constitucional de 1940, estos nunca se concretaron en una nueva ley municipal. Vid. CARMONA ROMAY, A. G. (1946). Informe de defensa del proyecto de ley orgánica de los municipios del profesor Ramiro Capablanca y Graupera, La Habana: Comisiones de Asuntos Provinciales y Municipales y de Justicia y Códigos de la Cámara de Representantes.

de la institución municipal. Al respecto, PÉREZ HERNÁNDEZ (2018) apuntaba que “en el proyecto constitucional ¡los municipios resultaron ganadores!” y ESPINA PRIETO lo calificaba como “un texto radicalmente municipalista” (EXTREMERA SAN MARTÍN, 2018).

En este sentido influye decisivamente el hecho de que el Proyecto de Constitución reconocía expresamente en su articulado (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, 2018: art. 163 y 164) la autonomía del municipio. Esto significó un paso de avance con relación al texto precedente –que se limitaba a atribuir personalidad jurídica al municipio– y la cristalización de un anhelo de los municipalistas cubanos, en franca correspondencia con lo mejor de la tradición nacional en ese sentido. No obstante la trascendencia de esta inclusión, ese es solo el punto de partida de los progresos en tal materia.

La verdadera relevancia del asunto se puede aquilatar plenamente cuando se analiza la sistemática del articulado previsto en el Título VII Organización Territorial del Estado y en el Título VIII Órganos Locales del Poder Popular. En esta relación de preceptos se puede identificar un cambio de enfoque sobre el lugar y el rol que corresponde a los municipios.

En primer término, el orden de las disposiciones deja sentado que la provincia constituye solo un “nivel intermedio entre las estructuras centrales del Estado y los municipios” (CRC, 2019: art. 167). De ahí que la función principal del Gobierno Provincial sea actuar “como coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios”, armonizando sus intereses (CRC, 2019: art. 171).

En correspondencia con lo anterior, el artículo 168, reivindica el rol de los municipios como “la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional”. Este constituye para ESPINA PRIETO “el cambio más importante” puesto que identifica lo local con el municipio, dejando de lado la visión de nuestro sistema actual que está construido “como un sistema de jerarquía de niveles donde uno subsume al otro y se reproduce casi la misma estructura: están los ministerios y luego todo eso lo hay en la provincia y en el municipio” (EXTREMERA SAN MARTÍN, 2018).

En segundo lugar, se supera la limitación de que el ámbito de ejercicio de las funciones municipales estuviera acotado en “satisfacer las necesidades mínimas locales”. La supresión del calificativo “mínimas” en el nuevo articulado es una franca admisión de que a ese nivel se satisfacen las necesidades “propias de esa escala; [en tanto] hay otras escalas a las que corresponde responsabilizarse con otro tipo de necesidades, pero no es porque sean mínimas y máximas. (...) Este texto modifica eso: habla de las necesidades locales, de las necesidades del entorno, no de que sean mínimas, pueden ser tan máximas como cualesquiera otras” (EXTREMERA SAN MARTÍN, 2018).

Los dos aspectos mencionados suponen un redimensionamiento de la concepción del rol municipal dentro del ordenamiento del Estado, que permite considerar la presencia de un modelo de construcción del poder de abajo hacia arriba. A ello contribuye, además, la fórmula seguida para la atribución de la autonomía, dotada de un contenido democrático y articulador.

El artículo 168, al definir el municipio, asume como consustancial a tal concepción que este “goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales”. La perspectiva del constituyente al respecto se desarrolla en el precepto

siguiente, en el cual manifiesta que “la autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes” (CRC, 2019: art. 169).

Los contenidos abarcados en el citado primer párrafo del artículo 169 incluyen las esferas política, financiera y administrativa de la autonomía, dando un respaldo completo a las autoridades locales para el desempeño de sus funciones. Al respecto, PÉREZ HERNÁNDEZ (2018) apuntaba: “los municipios tendrán las aptitudes para que en su condición de representantes de la colectividad en sus territorios puedan gestionar los distintos intereses que surjan en la localidad”.

Sobre estas bases, que reivindican el rol de lo local en el entramado organizativo estatal y que delinear a la autonomía como conjunto de las facultades de autodeterminación en los límites de las competencias atribuidas, es posible admitir como potestad de las autoridades a ese nivel la elección de las formas en que gestionarán los disímiles asuntos que le están sometidos. Este puede considerarse, por ende, como el fundamento de la decisión de asociarse.

Así pues, la Constitución vigente, al reconocerla autonomía municipal, refrenda el primer fundamento que hace posible la decisión de establecer relaciones entre entes locales al conferir a las autoridades de este nivel de gobierno la responsabilidad de determinar las formas pertinentes para gestionar sus competencias según los recursos disponibles y los intereses perseguidos.

#### **IV. El principio constitucional de colaboración: cauce para el asociativismo municipal**

En adición a lo antes expuesto, la Carta Magna cubana de 2019 establece en el párrafo segundo del artículo 169 que “la autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación”. La configuración dentro de tal precepto de los referidos principios ofrece una visión acabada de las expectativas que el constituyente tenía en cuanto al alcance de la autonomía, configurando al municipio como el primer eslabón en la vertebración del aparato estatal, pero articulado horizontal y verticalmente con el resto de las instancias que lo componen.

En particular, a los efectos de este trabajo, es relevante la expresa consignación del principio de colaboración. Según sostiene RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (1997), su esencia radica en la realización de funciones que contribuyen a facilitar el ejercicio de tareas ajenas y/o propias, sin alterar el régimen de distribución de competencias, situándose ambas partes en un plano de igualdad, independientemente de la jerarquía de estas. A ello ha de agregarse que “en ningún caso implica poder de mando o imposición” (GALLEGO ANABITARTE *et al.*, 2001: 138), sino que exige consenso entre las partes, con lo cual resulta coherente con la idea de autonomía.

Como se hace evidente, la colaboración municipal se concreta en el asociativismo municipal. Ello redundará en un fortalecimiento de los entes locales, toda vez que tendrán “la posibilidad, de forma armónica, de hacer mucho más por sí propios como territorios, y también por los demás” al poder “asociarse entre ellos si fuera más

conveniente para cumplir determinados fines municipales” (PÉREZ HERNÁNDEZ, 2018).

Siguiendo esta lógica, la Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (2020) estableció la facultad de la Asamblea Municipal<sup>8</sup> de aprobar, a solicitud de su Consejo de Administración<sup>9</sup>, el establecimiento de relaciones de solidaridad y colaboración con otros municipios, para la realización de fines comunes, informando de ello al Gobierno Provincial (art. 179.1).

La previsión de esta alternativa, obedece según ORTIZ DÍAZ (1971: 18), a “la complejidad de las necesidades públicas, que la Administración de nuestra época debe atender, y el hecho de que las mismas afecten a diversas competencias subjetivas y materiales y que requieran la acción de distintos sujetos y órganos administrativos”. Nótese, en consecuencia, lo acertado de atribuir la iniciativa en este particular al órgano de la administración local dado que él corresponde por mandato constitucional el “objetivo esencial [de] satisfacer, entre otras, las necesidades de la economía, de salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende su jurisdicción, así como ejecutar las tareas relativas a la prevención y atención social” (CRC, 2019: art. 201).

Aun cuando las disposiciones examinadas no se pronuncian sobre ello, cabe asumir que la forma del acto jurídico que da paso a este tipo de las relaciones sería la de aquellos “tradicionalmente denominados convenios interadministrativos” (CHÁVEZ MARÍN, 2008: 144). Los convenios son institutos que comparten la naturaleza negocial (FERRARI NOGUEIRA, 2011) del contrato. Si bien los primeros se identifican porque en ellos concurren intereses confluyentes hacia una finalidad común a las partes, en tanto los segundos se distinguen por la composición de intereses por lo general contrapuestos, ambos institutos nacen de actuaciones válidas<sup>10</sup> y para perseguir fines jurídicamente posibles y permitidos, por lo cual de ellos derivan obligaciones para las partes. Siendo así, “los convenios se sitúan dentro del esquema general del contrato<sup>11</sup> como supraconcepto” (MARTÍN HUERTA, 2000: 41).

La admisibilidad en Cuba de estos negocios jurídicos se complementa, además de con la existencia de los principios de autonomía y colaboración, con el reconocimiento a los municipios de personalidad jurídica para operar como sujetos de derechos y obligaciones. Esto los califica para el desarrollo de actos eficaces de conformidad con su competencia –lo que constituye la delimitación de su capacidad jurídica–, y dentro del marco legal vigente que, ante la ausencia de norma para contratos

---

<sup>8</sup> En lo adelante Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP)

<sup>9</sup> En lo adelante Consejo de la Administración Municipal (CAM)

<sup>10</sup> Derivada de la “facultad de configuración del contenido de la relación jurídica (...), con sujeción al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración” (MENÉNDEZ REXACH, 1994: 41).

<sup>11</sup> Comparte esta opinión ZANOBINI, para quien “la figura del contratto ricorre indubbiamente in tutti quei negozi coi quali due o più enti pubblici (...) prendono accordi in ordine all'esercizio di determinate funzioni o alia gestione di determinad servizi pubblici”. (“la figura del contrato es recurrente indudablemente en todos aquellos negocios en los que dos o más entes públicos (...) adoptan un acuerdo para el ejercicio de determinadas funciones o para la gestión de determinados servicios públicos.”) (Traducción de la autora) (ZANOBINI, 1958: 231).

administrativos<sup>12</sup>, opera en los marcos generales y supletorios del Código Civil cubano (LEY No. 59, 1987: art. 8).

Los vínculos que se crean a partir de los convenios dan lugar a dos formas de colaboración (RIVERO YSERN, 1976: 48): la no orgánica, que se da entre dos o más entes públicos, sin llegar a formar una nueva persona jurídica; y la orgánica, reconocida en aquellos supuestos en los que, para llevar a cabo la colaboración, es necesario crear un nuevo ente dotado de personalidad. Así pues, se podrían observar dos manifestaciones de asociativismo: el intermunicipal –de naturaleza no orgánica, dado por las simples relaciones entre municipalidades generalmente guiadas a un único y claramente definido propósito–, y el supramunicipal –que supone el establecimiento de una nueva persona jurídica para el ejercicio de las competencias que se corresponden con la consecución de las aspiraciones previstas con su creación.

En cuanto al nivel y causas del involucramiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular en la celebración de convenios por parte de su Consejo de la Administración, cuestión que se aprecia en el artículo citado, es posible explicarlo a partir de tres razones fundamentales que se derivan del diseño institucional de los municipios cubanos: la subordinación del CAM a la AMPP, la aspiración de procurar la legitimación democrática del acto y la necesidad de contar con autorización previa para celebrar convenios de los que puedan derivarse exigencias normativas.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el CAM “es designado por la Asamblea Municipal del Poder Popular, a la que se le subordina y rinde cuenta” (CRC, 2019: art. 202) toda vez que la AMPP “es el órgano superior del poder del Estado en su demarcación y, en consecuencia, está investida de la más alta autoridad en su territorio” (CRC, 2019: art. 185). De esto no resulta, en modo alguno, una imposibilidad para el CAM de ejercer sus funciones propias –ahora plenamente separadas de las funciones de la AMPP, lo cual fue una aspiración lograda con el nuevo texto constitucional– sino una expresión de la relación de jerarquía entre ambos órganos que permite al superior acciones de control previas o posteriores sobre las actuaciones del subordinado.

En segundo orden se encuentra la aspiración de legitimación democrática de las decisiones que transversaliza al sistema político cubano, la cual tiene una materialización muy particular dentro del terreno municipal (*Vid.* CRC, 2019: art. 200). La intervención de la AMPP en la aprobación de la decisión de contraer pactos intermunicipales provee de carácter democrático al acto, dado que la misma está conformada por delegados electos en votación popular directa y que ostenta la más alta jerarquía del poder del Estado en su demarcación.

Por último, el otro argumento que avala la participación previa de la AMPP en la concepción del acuerdo estaría asociada a aquellos casos en los cuales, como consecuencia del mismo, deban adoptarse disposiciones normativas que ordenen la actividad a que este se refiere. El convenio es un acto jurídico del que nacen obligaciones solo para las partes, por lo que, para transformar en Derecho objetivo el contenido pactado, se precisa del consentimiento del órgano con facultad normativa (CRC, 2019: art. 191, g) y LEY No. 132, 2020: Cap. VII, Título I), ya que nadie se puede obligar a aquello para lo que no es competente (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 1997: 296).

---

<sup>12</sup> “De esa manera, la contratación administrativa, como institución jurídica, dejaría de tener presencia y vida – más allá de la subsistencia de alguna regulación normativa en desuso originada en el período prosocialista - dentro del tráfico *iusadministrativo* nacional – situación ésta que se mantiene hasta los momentos actuales” (MATILLA CORREA, s/f: 210).

A las cuestiones hasta aquí analizadas ha de sumarse el examen del apartado segundo del ya citado artículo 179 de la Ley No. 132. En dicho precepto se establece que “Cuando por las características de esta relación se considere que implican intereses provinciales o nacionales, se consultará previamente al Gobernador y por medio de este al Consejo de Ministros o al Consejo de Estado, de ser pertinente”. Tomando en cuenta las disposiciones vigentes debe asumirse este dictado como una garantía para el funcionamiento armónico del entramado estatal, operando como garantía previa para evitar interferencias y conflicto, pero nunca como una condicionante para el ejercicio de la autonomía.

De conformidad con la lógica de los razonamientos antes expuestos, se puede sostener que el fundamento último que avala la existencia de vínculos asociativos entre los entes locales cubanos es el reconocimiento constitucional del principio de colaboración y su consecuente desarrollo legal. Este supone la autorización para el establecimiento de relaciones interadministrativas, de las que resultan asociaciones de tipo supramunicipales o intermunicipales, respectivamente, por medio de la celebración de convenios interadministrativos por parte de los CAM con la aprobación previa de las AMPP y el visto bueno de las autoridades provinciales o nacionales competentes cuando las características de la relación a crear impliquen intereses a estos niveles.

## **V. A modo de conclusiones**

La historia de las localidades cubanas evidencia una íntima relación entre la presencia de la autonomía y el desarrollo de relaciones de asociativismo municipal. En el estudio de dicha relación se pueden determinar claramente tres momentos diferentes en los que se ponen de manifiesto que las claves en esta relación están, al margen de las regulaciones jurídicas, en el establecimiento de una dinámica armónica en la cual las instituciones locales, como resultado de su desenvolvimiento autónomo, adopten la decisión de asociarse.

La Constitución de la República de Cuba de 2019, retomando lo mejor de la tradición municipalista de la Isla, ofrece un panorama favorable al desarrollo del asociativismo municipal. La Carta Magna reconoce la autonomía municipal como fundamento primero para el establecimiento de vínculos asociativos a nivel local, y esto se complementa con la concepción de su ejercicio de conformidad con el principio de colaboración.

El desarrollo legislativo conferido por el legislador en la Ley No. 132 a la facultad de las Asambleas Municipales del Poder Popular para autorizar los vínculos colaborativos entres sus respectivos Consejos de Administración permite sostener que están creados los cauces para las prácticas asociativas por medio de los convenios interadministrativos y con apego a las disposiciones vigentes que aseguran su celebración efectiva y sin generar entropías en el funcionamiento estatal.

## Bibliografía

Asamblea Nacional del Poder Popular (2018) Proyecto de Constitución de la República de Cuba. Edición en tabloide. La Habana: Empresa de artes gráficas Federico Engels

Bahamonde Rodríguez, S. (2015): “Centralización, descentralización y autonomía financiera en la Cuba colonial. Lecciones del pasado con valor para el presente”, en Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coordinadores): ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. La Habana: Editorial UH.

Carmona Romay, A. G. (1946). Informe de defensa del proyecto de ley orgánica de los municipios del profesor Ramiro Capablanca y Graupera, La Habana: Comisiones de Asuntos Provinciales y Municipales y de Justicia y Códigos de la Cámara de Representantes.

Carreras Collado, J. A. (1981). Historia del Estado y del Derecho en Cuba. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.

Carrera y Jústiz, F. (1905). Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba, Tomo I y II, La Habana: Lib. é Imp. “La Moderna Poesía”.

Chávez Marín, A. R. (2008). Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Extremera San Martín, D. (2018). Proyecto de Constitución: Cuba se municipaliza. Recuperado de: [http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/proyecto-de-constitucion-cuba-se-municipaliza-infografia/#.XYI28PTB\\_IU](http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/proyecto-de-constitucion-cuba-se-municipaliza-infografia/#.XYI28PTB_IU), en fecha 2 de octubre de 2018

Fernández Bulté, J. (2005). Historia del Estado y del Derecho en Cuba, La Habana: Editorial Félix Varela.

Ferrari Nogueira, E. (2011). “Convênio administrativo: espécie de contrato”, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 258: 81-113.

Gallego Anabitarte, A. et al. (2001). Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización, Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

Hernández Aguilar, O. (2017). “Paralelismos entre la visión romanista del modelo ius-publicístico republicano y el Derecho Municipal cubano de principios del siglo XX. Algunas referencias para la actualización institucional en Cuba”, en Jorge Adame Goddard y Horacio Heredia Vázquez (Editores), Estudios Latinoamericanos de Derecho Romano, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Lazcano Y Mazón, A. M. (1941). Constitución de Cuba (con los debates sobre su articulado y transitorias, en la Convención Constituyente), Tomo III, La Habana: Ed. Cultural

Lugo-Viña, R. (1938). La intermunicipalidad universal, La Habana: Municipio de La Habana

Martín Huerta, P. (2000). Los convenios interadministrativos, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.

Martín Mateo, R. (1996). Manual de Derecho Administrativo, Madrid: Editorial Trivium S.A.

Matilla Correa, A. (s/f). Sobre el contrato administrativo y el derecho administrativo Cubano. Recuperado de: <http://www.difusionjuridica.com.bo/bdi/biblioteca/biblioteca/libro185/lib185-3.pdf>, en fecha 23 de octubre de 2015

Menéndez Rexach, A. (1994). “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, Documentación Administrativa, 240: 11-50.

Mira Caballos, E. (2000). Las Antillas Mayores, 1492-1550: ensayos y documentos, Madrid-Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert.

Orduña Rebollo, E. (2003). Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de la Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ortiz Díaz, J. (1971). Las nuevas bases del Derecho de la Organización Administrativa, Málaga, s.n.

Pérez Hernández, L. (2018). Los municipios cubanos, ganadores constitucionales. Recuperado de: [http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales/#.XYI2R\\_TB\\_IU](http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales/#.XYI2R_TB_IU), en fecha 2 octubre 2018.

Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (2011). “Diálogo con municipalistas. Un acercamiento a la historia del pensamiento cubano”, en Matilla Correa, A. (Coordinador). El Derecho como saber cultural. Homenaje al Dr. Delio Carrera Cuevas, La Habana: Editorial UH y Editorial Ciencias Sociales

Pichardo Viñals, H. (1970). “Miguel Velázquez: Primer clérigo y primer maestro cubano”, Revista de la Biblioteca Nacional de Cuba “José Martí”, 3: 100-125

Rivero Ysem, E. (1976). “Las relaciones interadministrativas”, Revista de Administración Pública, 80: 39-81.

Rodríguez de Santiago, J. M. (1997). Los convenios entre Administraciones Públicas, Madrid: Marcial Pons.

VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (2012). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Recuperado de: <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf>, en fecha 1 de julio de 2012.

VII Congreso del Partido Comunista de Cuba y Asamblea Nacional del Poder Popular (2016). Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf>, en fecha 20 de septiembre de 2016.

VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (2016). Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. La Habana: publicación en forma de tabloide.

VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (2016). Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. La Habana: publicación en forma de tabloide.

Zanobini, G. (1958). Corso di diritto amministrativo, Vol. I, 8va edición, Milano: Giuffré.

### **Legislación**

Constitución de la República de Cuba (1901), La Habana: Establecimiento Tipográfico de la Gaceta Oficial.

Constitución de la República de Cuba (1940), La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba, N° 464, 8/07/1940.

Constitución de la República de Cuba (2019), La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5, 10/4/2019.

Ley Orgánica de los Municipios (1908), La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, 29/05/1908.

Ley No. 59. Código Civil. (1987). La Habana: Gaceta Oficial Extraordinaria, 15/10/1987

Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (2020). La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria N° 5, 16/1/2020