

REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO

**ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN CUBA. RETOMANDO
LOS ANTECEDENTES ROMANISTAS PARA ENFRENTAR
SUS PERSPECTIVAS FUTURAS**

**MUNICIPAL ASSOCIATIONS IN CUBA. RECAPTURING
THE ROMAN ANTECEDENTS TO FACE THEIR FUTURE
PERSPECTIVES**

Orisel Hernández Aguilar

Profesora de Historia General del Estado y el Derecho y Derecho
Romano
Universidad de Pinar del Río (Cuba)

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”.¹

¹ 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, 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 regional² 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

² 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.

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.

I. Una visión de Roma: República federada, democrática y asociativa.

El eje central de la exposición que se desarrolla *infra* es la peculiar y necesaria conexión que se da en la estructura del modelo constitucional romano entre las categorías república, democracia y asociativismo municipal. Se trata de una pretensión ambiciosa dada la complejidad de cada una de las referidas instituciones y por el carácter de sistema que reviste el conjunto de las relaciones en que se articulan dentro del modelo constitucional. Precisamente, consciente de dicha complejidad he optado por referir un solo criterio de autor, buscando simplificar, al menos en ese sentido, las dificultades.

La razón por la que he seleccionado al profesor LOBRANO radica en que, como romanista, en su obra ha sistematizado, con sobrada suficiencia, las fuentes y la doctrina más importante sobre el tema, convirtiéndola en un claro y serio referente a la hora de abordar los elementos básicos del modelo constitucional romano.

La primera cuestión de fondo a tratar debe ser el porqué esta historia comienza precisamente por Roma. La razón estriba en que, aunque el objeto de interés esté relacionado directamente a la vida local, va más allá de la existencia de una comunidad aislada como puede ser la *polis*, extendiéndose al campo de la integración entre comunidades, donde radica precisamente el elemento novedoso y particular del aporte romano a la materia³.

³ A pesar de las particularidades romanísticas de la exposición siguiente, y el autor escogido como referente, debo señalar que la tesis general de la explicación no radicalmente opuesta a la más excelsa elaboración municipalista patria pues, salvo las referencias categoriales propias del Derecho Romano y la visión de una construcción centralista del municipio, en la obra de CARRERA Y JUSTIZ se encuentran importante puntos de conexión con las ideas, que más adelante se exponen, defendidas por el profesor LOBRANO Cfr. CARRERA Y JUSTIZ, F.: *Introducción a la Historia de las Instituciones locales de Cuba*, Tomo I, Lib. é Imp. "La Moderna Poesía", La Habana, 1905, pp. 13 – 17 y p. 167 y CARRERA JÚSTIZ, F.: *Importancia política y sociológica de los barrios*, Cátedra de Gobierno Municipal, Imprenta y Papelería "La Universal" de Ruiz y Hno, La Habana, 1904, p. 5.)

Aunque los romanos, como TITO LIVIO y CICERÓN, y los romanistas reconocen la contribución que hizo la cultura griega⁴ a la concepción romana de la república reconocen en esta última verdaderas características propias⁵ que le permiten superar a su predecesora, constituyéndola en “...la affermazione e il consolidamento della democrazia per mezzo di una apposita “tecnologia” giuridica”⁶.

Esta “tecnología” jurídica está dada por el contrato de sociedad que precisamente dota a la república de un carácter específico respecto a la democracia al conferirle una naturaleza societaria.

La sociedad en palabras de LOBRANO “...estende e chiunque la relazione di *fraternitas* ed è caratterizzata: dalla titolarità per quote -parti del patrimonio comune da parte di ciascun membro della comunità; dalla decisione della sua utilizzazione da parte della comunità riunita in assemblea (“*populus collegii*”, “*plebs collegii*”);

⁴ “L'elemento essenziale del contributo greco risiede nella “scoperta” geniale (...) della *politeia* democratica (...) anzi della nocività dei “capi”...” LOBRANO, G.: *Tito Livio, Storia di Roma, Prima Deca*, Casa Editrice dell'Università della Cina de Scienze Politiche e Giurisprudenza, Pechino, 2009, p. 4.

⁵ “la differenza di fondo tra la esperienza *politica* greca e la esperienza *gius-pubblicistica* romana, precisamente, nel passaggio <<dallo Stato-città allo Stato municipale>>” LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 16.

⁶*Ibidem*, p. 5.

⁷ Propia del “consorcio arcaico”, Cfr. LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 5.

dalla delegata della esecuzione (una volta risolti dai giuristi una serie di problemi connessi al principio della non rappresentazione della volontà) a uno o più *magister/magistri*, il cui statuto-tipo è la *servitus (in aliena potestate esse)* rispetto ai membri della *societas*; dalla integrazione dei *magistri* con i “*defensores*”; dalla organizzazione dei soci più autorevoli nel consiglio ristretto dei *decuriones*.”⁸

Este es el elemento clave para comprender la naturaleza de las relaciones que se dan en el modelo constitucional y social romano como veremos seguidamente.

I.1 República implica asociatividad: entre ciudadanos y municipios.

En el orden cronológico que explica el surgimiento de la república, y de la sociedad romana en general “Il primo elemento è la creazione della nuova comunità pubblica attraverso la “fondazione” dell’*urbs*...”⁹ Con ello se queda delimitado el espacio territorial donde se desenvolverá, por excelencia, la vida pública romana.

⁸ LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 5.

⁹ *Ibidem*, p. 8.

“Il secondo elemento è la non-indigenità e non-nazionalità del popolo stesso. (...) La unità è il frutto della libera convergenza di uomini nella *urbs* (...) in virtù del diritto di asilo.(...) Inmediatamente dopo l' *asylum*, alla costituzione del *populus* concorrono due nuovi strumenti: il *conubium* (esogamico: rapimento delle spose sabine) e il *foedus* conseguente...”.¹⁰

Al integrarse el elemento humano cobra significado la forma en que se organizan las relaciones entre sus miembros. Es en este punto donde se desarrolla, en primera instancia, la institución del contrato de sociedad a fin de ordenar, para el bien y prosperidad común, las relaciones que se derivan de la vida en colectivo, pues “la *societas* è un ‘contratto consensuale’ (...) il cui elemento costitutivo specifico (...) è la *utilitatis communio* degli associandi come ‘causa’”¹¹.

En esta ordenación de la sociedad se da en primer lugar la “sociedad” ente los ciudadanos de la misma *urbs*. Como consecuencia misma de ella y de sus exigencias de intercambio se

¹⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹¹ 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.

crean relaciones con otras, comenzando por las más próximas, geográfica y culturalmente.

El desarrollo progresivo de este último tipo de relaciones provoca la aparición de "...il terzo elemento [qui] è -dunque- la struttura societaria multi-livellare. Il popolo è formato di *cives*, ma questi *cives* sono aggregati in gruppi di natura societaria e disposti come in una serie di cerchi via via piú ampi, dei quali il primo è quello familiare."¹²

Estas relaciones se fueron haciendo más estrechas, creando, entre las comunidades, un vínculo también de naturaleza societario.

I.2 La “democracia” causa y fin de la república de municipios.

La razón por la que estas relaciones se van convirtiendo cada vez en más próximas está dada por la necesidad de mantener la forma anterior de hacer la vida en común dentro de un mundo más amplio de relaciones, en el que se incluyen cada vez poblaciones más diversas y distantes.

¹² LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 9

Centremos pues la atención en la forma de relacionarse de estas “sociedades” a fin de que se pueda comprender la razón de su pronta expansión y su importancia.

Si se entiende a la sociedad como *corpus* “formata esclusivamente da uomini ‘capaci di intendere e volere’ ed è essa stessa ‘capace di intendere e volere’”¹³ esta “... “unità” (‘necessariamente’ astratta) viene (quindi) contrapposta alla concreta o fisica “collettività”¹⁴, y en consecuencia “*tale* ‘unità’ può ben esprimere ed esprime realmente la propria volontà (per la definizione e il perseguimento dellacommunio utilitatis) senza bisogno di un rappresentante / persona fisica, che la “sostituisca” in questa bisogna.”¹⁵

El pueblo que integra la ciudad es, por razón de su estructura societaria, el titular colectivo de la soberanía. Dicho poder soberano tiene un alcance bien definido en Roma, ya que “Il discorso giuridico-repubblicano distingue tra il potere (che poi sarà chiamato “sovrano”) di comandare le leggi e il potere (che pio sarà chiamato “esecutivo” di governare)...”¹⁶. De tal forma que se manifiesta “...

¹³ LOBRANO, G.: “La alternativa...”, *ob. Cit.*

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Idem*

¹⁶ LOBRANO, G.: “ “Modelo romano” e “costitucionalismo latino””, publicado en *Teoria del Diritto e dello Stato. Revista Europea di Cultura e Scienza Giuridica*, Aracne, 2007, s/n.

prima di tutto- nelle leggi¹⁷ (...) nelle elezioni (dei magistrati) e nei giudizi.”¹⁸

La concepción, en consecuencia, de la democracia se implementa a través de un “processi decisionali *partecipati e diffusi* (cioè, nel caso delle organizzazioni pubbliche, coinvolgenti tutto il 'popolo dei cittadini' *attraverso* le sue organizzazioni interne)”¹⁹ Es por esta razón que su forma societaria, que implica necesariamente el desarrollo democrático “non è né comprensibile né realizzabile fuori del proprio hábitat: (...) la repubblica di municipi”²⁰.

Por ello, al ampliarse los marcos territoriales, hubo de recurrirse a la “...la invenzione – sempre repubblicana- del municipio”²¹ a fin de mantener la esencia del sistema y dar abrigo a los nuevos territorios dentro de la misma. Es esta fórmula la que permite “aumentare il numero dei segmenti secondo la necessità; ciò che

¹⁷ Sobre las implicaciones democráticas y técnicas de la elaboración popular de las leyes *Vid.* LOBRANO, G.: *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere.*, G. Giappichelli Editore, Torino,1996, p. 256 a 258.

¹⁸ LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 12.

¹⁹ 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, p. 2.

²⁰ *Ibidem*, p. 3.

²¹ LOBRANO, G.: “ “Modelo romano”... *ob. Cit.*, s/n.

consente la applicazione della soluzione societaria a collettività di dimensioni sempre più vaste e, potenzialmente, universali.”²²

I.3 Progresión federativa: foedus – municipios.

La forma en que Roma asumió este proceso de integración, hasta conformar el modelo republicano federativo, fue aparición progresiva²³, transitando del *foedus* al municipio. De tal manera que puede sostenerse que “Il municipio è non l'abbandono ma il salto qualitativo in avanti della logica federativa”²⁴ sino que existe un “sistema unico, federativo-municipale, il quale si forma attraverso una pluralità di evento ed una sequenza di fasi di approssimazione ma secondo una logica costante”^{25, 26}

²² LOBRANO, G.: “La alternativa attuale...”, *ob. Cit.*

²³ “...il sostituirsi progressivo della istituzione municipale alla istituzione federativa sino alla configurazione dell'Impero romano come sostanzialmente ed esclusivamente municipale. La questione di fondo è la natura del rapporto tra *foedus* e *municipium*, tra città federate e municipi, tra sistema federativo e sistema municipale.” LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 16.

²⁴ LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 17.

²⁵ ? LOBRANO, G.: “Città, municipi, cabildos.”, *Roma e América. Diritto Romano Comune.*, Mucchi Editore, 2004, p. 176.

²⁶ Sobre la forma en que se desarrolla este proceso progresivo de municipalización *Vid.* LOBRANO, G.: “Città,... *ob. Cit.*, pp. 172 y ss.

El signo de avance en este proceso está dado por el hecho de que “... i *municipes* sono *cives Romani* mentre i cittadini delle città federate non lo sono.”²⁷ Así pues el municipio es “una forma di sovranità e di auto-governo capace di inscrivarsi, senza snaturarsi, dentro una forma di sovranità e di auto-governo più ampi, capace – a sua volta- di contenerla senza rompere la propria unità...”²⁸, o sea, “la soluzione del problema della democrazia nei grandi Stati.”²⁹

La solución adoptada por los romanos tiene su grandeza en el hecho de no representar una ruptura con su lógica institucional, ni la naturaleza de sus relaciones sino en adaptarla a las nuevas circunstancias, concibiendo que “Cada municipio es una república porque cada municipio tiene su *populus* y, entonces, su derecho³⁰... [por lo que] la respublica romana es integrada por el conjunto de las repúblicas municipales.”³¹

²⁷ LOBRANO, G.: “Città,... *ob. Cit.*, p. 172.

²⁸ LOBRANO, G.: “Città,... *ob. Cit.*, p. 170.

²⁹ LOBRANO, G.: *Tito... ob. Cit.*, p. 16.

³⁰ “La república (...) postula/implica la novedad (...) de la hipostación del pueblo: sociedad de los [*universi*] *cives* (...) que producen su propio derecho (...) por la razón (...) que lo que a todos afecta por todos tiene que ser aprobado...” 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, p. 21.

³¹ LOBRANO, G.: “Continuidad... *ob. Cit.*, p. 25.

La admisibilidad de la figura del contrato de sociedad para explicar la relación entre los municipios, como parte de una manifestación propia de voluntad/autonomía, y no de imposición centralismo, viene dada por el hecho de que estos devienen en tales por la propia acción de sus miembros que por medio de la Guerra Social obtiene de Roma la entrada al “*populus romanus* en ella *respublica Romana* ottenendo di diventare municipi.”³²

De lo antes expuesto se colige que:

- “... en la red de los municipios- república de repúblicas, se satisface al mismo tiempo la exigencia ineludible de crecimiento (la *civitas augescens*) de la constitución societaria del *populus* y la exigencia otro tanto ineludible de conservación de la forma específica de su 'habidad' urbano”³³ manteniendo la forma societaria, que implica soberanía popular³⁴

³² LOBRANO, G.: “Città,... *ob. Cit.*, p. 176.

³³ LOBRANO, G.: “Continuidad... *ob. Cit.*, p. 25-26.

³⁴ “Le città romane (*urbs civitas*) sono non soltanto (...) l'artificio fisico e istituzionale necessario nel quale e per mezzo del quale gli uomini entrano in relazione tra di loro e con il territorio, l'ambiente (il *locum*), costituendosi così in una comunità specifica [sino que] diventano quindi- nel passaggio, attraverso lo strumento societario del *foedus*, al *municipium* – gli elementi costitutivi di una comunità di comunità, di una società di società; anzi –poiché ogni *municipium* è una *respublica*- diventano gli elementi costitutivi di una “repubblica di repubbliche”. (...) il *municipium* neppure può essere pensato se

- El “...*municipium* è la duplice “faccia” – verso l`interno e verso l`esterno – di una lógica istituzionale unica”³⁵, es la forma que garantiza la vida democrática de la comunidad que comprende y es la forma de articular adecuadamente a la misma con la lógica del sistema romano.
- De tal forma “...la repubblica è intrinsecamente federativa-associativa.”³⁶

Por ello, resumiendo, se puede sostener que el modelo constitucional romano tiene en la sociedad su fundamento, en la democracia el contenido y en la asociación la forma necesaria para mantener los elementos anteriores dentro de un “estado” a gran escala.

A esta relación tripartita se le puede observar, con características propias, en cada uno de los momentos en que el municipios experimenta un auge, pues generalmente, por no absolutizar, trae

non che insieme ad altri *municipia*: costituente cioè- insieme ad altri *municipia*- una unità ed una entità superiori, non deprimendo così ma – anzi- esaltando la propia autonomía.” LOBRANO, G.: “ “Modelo romano”... *ob. Cit.*, s/n.

³⁵ LOBRANO, G.: “ “Modelo romano”... *ob. Cit.*, s/n.

³⁶ *Ídem.*

aparejado un desenvolvimiento democrático y la creación de forma asociativas.

II. Cuba: escaso desarrollo histórico del asociativismo y perspectivas futuras.

II.1 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"³⁷ lo que ANGULO PÉREZ define como "...una retrogresión interesante"³⁸ 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 villas³⁹ hasta la vigencia de las

³⁷ OTS CAPDEQUI, J. M.: *El Estado Español en las Indias.*, Ed. Ciencias Sociales. 1975. Habana. p. 76.

³⁸ ANGULO PÉREZ, A.: *Temas Municipales* (compilación), Cuba Intelectual, La Habana, 1936. p. 56.

³⁹ "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

Ordenanzas de Cáceres⁴⁰. 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”⁴¹ que sin dudas puede clasificarse como “extremadamente centralizado”⁴² consagrado en las Ordenanzas de Concha.⁴³ 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

la Península ó por la Audiencia de la Española, usaban la fórmula de revestirlas con su cúmplase ó autorización, ántes de que observase”.”? 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.

⁴⁰ 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 atribuirla al excepcional mérito intrínseco de aquellos, como pieza legislativa.”? 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.

⁴¹ *Ibídem*, p. 197.

⁴² *Ibídem*, p. 199.

⁴³ *Cfr. Ibídem*, p. 200 ss.

constitucional”⁴⁴ 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.”⁴⁵

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”⁴⁶

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.”⁴⁷

⁴⁴ 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.

⁴⁵ ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios... ob. Cit.*, p. 727.

⁴⁶ CARRERA Y JUSTIZ, F.: *Introducción... ob. Cit.*, p. 210.

⁴⁷ *Ibídem*, p. 229.

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..."⁴⁸

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 asociativas⁴⁹. Los rasgos más sobresalientes de estas formas son su

⁴⁸ *Ibídem*, p. 230.

⁴⁹ Art. 76. Los Ayuntamientos, con autorización y aprobación del Gobernador, pueden formar entre sí y con los inmediatos, asociaciones y 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 à las municipalidades de cada pueblo; y en defecto de aprobación de todas ò 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

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.

- En el periodo del centralismo comprendido desde 1859 a 1877 esta misma política implica la imposibilidad objetiva de su desarrollo.

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 à 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, en fecha 21 de octubre de 2011.

- 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.

II.2 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.”⁵⁰

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

⁵⁰ 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.

Comisión Mixta de dos Concejales por cada Municipio, cuyo informe se someterá oportunamente, a la resolución de cada Ayuntamiento”⁵¹. Se 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 Cuba⁵², 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...”⁵³ que “... como una modalidad nueva del Derecho público en sus ramas política e internacional, no debe estar limitada a las fronteras nacionales”⁵⁴.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ *Ibídem*, p. 14.

⁵⁴ *Ibídem*, p. 15.

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 Ayuntamiento⁵⁵, hasta la posibilidad de darse una Carta Municipal⁵⁶.

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 los modelos; la revocación⁵⁷, entre otros, incluido un referendo popular con carácter municipal⁵⁸.

No es casual entonces que una norma tan progresista y acabada técnicamente regulara expresamente el asociativismo en su

⁵⁵ *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

⁵⁶ La Carta Municipal funge como documento legal constituyente y ordenador del municipio.

⁵⁷ *Cfr.* Artículo 219 d), Constitución de la República de Cuba de 1940.

⁵⁸ 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".? A estos supuestos se suma el previsto en el artículo 210 párrafo segundo relativo a la segregación de parte de un término municipal.

artículo 210⁵⁹. 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.

⁵⁹ Artículo 210 “Los municipios podrán asociarse para fines intermunicipales por acuerdo de sus respectivos ayuntamientos o comisiones. (...)”

II.3 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..."⁶⁰. 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 adoptarían los aparatos locales (...) en el claro entendido de que en

⁶⁰ 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.

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.”⁶¹

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.

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”⁶², 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.”⁶³ Son esas precisamente las razones que motivan la necesidad en la actual realidad municipal de la existencia de alternativas para integrar las potencialidades

⁶¹ *Ibídem*, p. 119.

⁶² VILLABELLA ARMENGOL, C.: *Resumen del estudio teórico*, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, 1998, p.58.

⁶³ *Ibídem*, p.59.

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 Revolución⁶⁴ aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2012, se prevén un grupo de cambios que atañen al municipio y dentro de los cuales esta tipología de instituciones serían viables y deseables⁶⁵.

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 delimitados⁶⁶, formas de colaboración, trabajo conjunto o complementario que les permitan

⁶⁴ En lo adelante “Lineamientos”.

⁶⁵Los Lineamientos 21, 35-37, 263 y 264 aluden a directrices políticas que deben implementarse a fin de perfeccionar la institucionalidad vigente. Los relativos a la materia municipal han venido siendo objeto de experimentación por medio de la articulación de un nuevo diseño institucional en las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque, no obstante no se ha adoptado aun ninguna decisión que pueda influenciar la asunción de formas asociativas. *Cfr.* 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>

beneficiarse mutuamente evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos.

Esta situación deja a los municipios solos antes 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 Río⁶⁷ 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 Popular⁶⁸ con la finalidad de determinar, en opinión de estos, cuan necesario les resultaba el

⁶⁶ 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 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.

⁶⁷ CÁCERES MONTERREY, Y. y CALZADA TORRES, M.: *El Asociativismo... ob. Cit.*

establecimiento de relaciones de cooperación intermunicipales y este arrojó como resultado que las autoridades consultadas consideran mayoritariamente la asociación entre municipios como una alternativa 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

⁶⁸ 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.

(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 republicana⁶⁹ en la cual la soberanía reside en el pueblo⁷⁰, lo cual garantiza por medio de

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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. (...)

una amplia gama de mecanismos participativos⁷¹ que dan cuerpo a la democracia socialista. En cuanto al municipio se pronuncia por entenderlo como “sociedad local”⁷² y dentro de este mantiene y refuerza las prácticas democráticas⁷³.

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

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.

⁷¹ 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.

⁷² 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

⁷³ 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.*

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 partir de recursos propios y conforme a las características territoriales y poblacionales”.⁷⁴

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 municipios⁷⁵ 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

particular, en atención a las condiciones del territorio y a las características de los contribuyente.⁷⁶

Para enfrentar tal empeño el legislador cubano puede tomar en consideración un principio, que aunque cuenta con una larga data⁷⁷, se ha convertido en un reconocido principio⁷⁸ de organización político-administrativa⁷⁹ y que puede indicar el camino para una reforma 'municipalista' moderna: la subsidiariedad⁸⁰.

⁷⁶ *Vid.* Artículo 53. LEY No. 113 Del Sistema Tributario.

⁷⁷ 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* Nº 21, enero-junio 2009, pp. 79-111.

⁷⁸ “...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.”

FROSINI, T. E.: *Subsidiariedad y Constitución*, en www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_subsidiariedad_constitucion.pdf, consultado en fecha 15 de febrero de 2013.

⁷⁹ *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.

Se trata de “une méthode de programmation tout à fait nouvelle, (...) faite par les ‘acteurs’ locaux et procédant du bas vers le haut”⁸¹ 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.”⁸² “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

⁸⁰Aunque 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.

⁸¹ *Idem*

⁸² FROSINI, T. E.: Subsidiariedad..., *ob. Cit.*

organisation multi-niveaux: soit de la structure 'socio-institutionnelle', 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."⁸³

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

⁸³ LOBRANO, G.: " Príncipe..., ob. Cit.

los Lineamientos es un importante paso de avance para completar la secuencia que conduce a la creación de relaciones de asociatividad intermunicipales.

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 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.

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/iiiefgs/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, 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 'costitucionalismo 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 democratico. 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. VILABELLA 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^o 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>