

El Derecho Municipal en Cuba y su periodización: una primera mirada

Municipal Law in Cuba and its Periodization: a First Look

MSc. Ulises David Zubizarreta Prieto

Profesor Asistente

Universidad de Pinar del Rio, Cuba

ulises@upr.edu.cu



0000-0003-2642-9799

RESUMEN

El presente artículo constituye una primera mirada a la historia del Derecho Municipal en Cuba. Se utilizan elementos indispensables de la historiografía, así como conceptos de Derecho Municipal para obtener una adecuada metodología de trabajo. Además, se hace un análisis del antecedente más importante de periodización de nuestras instituciones locales y su Derecho en la obra de obligada consulta de Francisco Carrera Jústiz. Finalmente se emplean todos estos elementos para llegar a delimitar una primera etapa en la periodización de nuestro Derecho local y proponer otras para su posterior desarrollo.

Palabras clave: Cuba, Derecho Municipal, etapa, periodización.

ABSTRACT

This article constitutes a first look at the history of Municipal Law in Cuba. Essential elements of historiography are used, as well as concepts of Municipal Law to obtain an adequate work methodology. In addition, an analysis of the most important antecedent of periodization of our local institutions and their Law is made in the work of obligatory consultation of Francisco Carrera Jústiz. Finally, all these elements are used to delimit a first stage in the periodization of our local law and propose others for further development.

Keywords: Cuba, Municipal Law, stage, periodization, stage.

Introducción

Las actuales transformaciones institucionales en Cuba, en el marco de la actualización del modelo económico, anuncian una proyección descentralizadora, en la que los municipios parecen retomar la «vitalidad» propia de la tradición constitucionalista

cubana. Ya desde los llamados *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados el 18 de abril de 2011, en el marco del Sexto Congreso de la organización partidista, y ratificados por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se proyectan determinadas políticas públicas, que

para su implementación requieren ciertos niveles de descentralización. Una de las cuestiones más novedosas de la Constitución cubana de 2019 ha sido el reconocimiento expreso del principio de autonomía municipal y una mayor presencia de otros como los de heterogeneidad y democracia. La materialización práctica de estos principios supondrá, en lo adelante, numerosos retos para los municipios por la amplitud de competencias y atribuciones que tendrán que asumir -con eficacia y eficiencia- en consonancia con las responsabilidades que se derivan de un mayor grado de descentralización y de la autonomía concedida, hasta ahora inexistentes en la práctica gubernamental local, que se ha caracterizado por el centralismo y el verticalismo en las relaciones interinstitucionales y en la toma de decisiones. (Del Río Hernández, 2019).

Estas proyecciones estratégicas del Estado cubano respecto al municipio como primera instancia estatal y de gobierno justifican la pertinencia de retomar los estudios históricos sobre la evolución jurídica municipal en Cuba; máxime en un país cuya tradición constitucionalista se considera por la doctrina internacional como precursor, en muchos aspectos, del Derecho Municipal.

Las investigaciones sobre municipio y Derecho Municipal en Cuba en los últimos tiempos de manera general han incorporado un componente historiográfico, explicando la evolución del tema tratado y procurando

sustentar así sobre bases más científicas el tratamiento dado. Existen también artículos científicos que han abordado el tema de la historia de nuestras instituciones locales, procurando aportar elementos que justifiquen las divisiones temporales que proponen (Carrera Jústiz, 1905; Villabella Armengol et al., 2006; Mulet Martínez, s. f.; Prieto Valdés, s. f.). Sin embargo, no ha sido el objetivo de los autores, en nuestra opinión, acercarse al tema con un enfoque científico-historiográfico, por lo que las periodizaciones propuestas satisfacen un objetivo específico perseguido en el texto en cuestión, pero no el objetivo supra de llegar a una verdadera periodización de nuestro derecho local.

Para obtener resultados científicos que complementen los estudios que hasta ahora se han realizado sobre el tema, se emplearán de manera articulada los métodos jurídico-doctrinal, histórico-jurídico y el propiamente jurídico que permitirán buscar referentes en la propia historia legislativa de Cuba. Además, como parte de la perspectiva metodológica de la investigación se emplearon principios a tener en cuenta para valorar regulación jurídica del municipio cubano. Estos principios constituyen mandatos de optimización y expresan, en la medida de su cumplimiento, la proximidad a formas óptimas de regulación de los municipios, en cuanto a su estructura y funcionamiento.

Sería bueno aclarar primero que la historia del Derecho constituye un enfoque teórico que

se localiza dentro de los límites de las disciplinas de la historia. No se puede hacer historia del Derecho sin prestar atención a las contribuciones, las investigaciones, los enfoques y los métodos específicos que los historiadores «generales» utilizan –a veces con un refinamiento ejemplar– dentro de sus áreas específicas. Al final, si el Derecho está presente en la sociedad y si es, él mismo, histórico, su análisis del pasado no puede desprenderse del análisis de la propia sociedad en la que se inserta y en la que dialoga con la política, con la cultura, con la economía, con la sociedad, etc. (Fonseca, 2012).

El presente esfuerzo investigativo se encaminará entonces por senderos históricos para delimitar una primera etapa que llamaremos de antecedentes del Derecho Municipal en Cuba y proponer otras para su posterior estudio. Ello implica una periodización que identifique además aciertos y limitaciones y la búsqueda de referentes en la propia historia constitucional de Cuba que podrían ser tomados en cuenta como antecedente para una futura ley cubana de municipios, procurando no cometer los errores del pasado y aprovechar las buenas experiencias, adecuadas al actual contexto.

Sobre la periodización de la historia

El Diccionario de la Lengua Española define a la periodización como el campo de las ciencias sociales que trata de dividir la historia u otro campo del conocimiento (la ciencia, la literatura, el arte) en distintos períodos

(épocas) que posean unos rasgos comunes entre sí, lo suficientemente importantes como para hacerlos cualitativamente distintos a otros períodos (Real Academia Española, 2014).

Uno de los más difíciles problemas a cuya solución deben contribuir los historiadores en su labor investigativa, es el que se refiere al establecimiento de los límites existentes entre los elementos de continuidad que se registran en el acontecer social y la natural discontinuidad en que se manifiestan los hechos y procesos sociales. Dicha dificultad es común, tanto a la particularidad del estudio de un solo país o momento histórico, como a una escala más general. El origen de dicha dificultad estriba en que la historia no avanza de manera ordenada o en línea recta, sino que el desarrollo se manifiesta generalmente a saltos, a veces, hasta de carácter regresivo (Plasencia Moro et al., 1985).

De lo anteriormente expuesto se deriva el hecho de que para el análisis objetivo de la historia resulta indispensable, tanto el distinguir los elementos de continuidad en medio del extraordinario complejo de factores discontinuos, como el develar las relaciones existentes entre unos y otros (Plasencia Moro et al., 1985).

La historiografía marxista, en correspondencia con los principios del materialismo histórico, dispone de un sistema de conceptos que le permite efectuar las necesarias subdivisiones del proceso histórico.

Estos son los siguientes (Plasencia Moro et al., 1985):

1. La categoría de *formación económico-social* constituye el fundamento de la periodización científica de la historia. Esta se conforma sobre la base de la vigencia histórica de relaciones de una misma cualidad esencial -feudales, capitalistas, socialistas, etc.
2. El siguiente concepto, de un grado menor de generalización, es el de *época histórica*, con el cual se comprenden los momentos fundamentales del desarrollo dentro de una formación económica social, en los cuales el conjunto de las relaciones sociales adquiere una cualidad determinada. En una época histórica no pierden su vigencia las leyes fundamentales de la formación económico-social, pero se modifica su acción y además comienzan a actuar nuevas leyes, válidas solo para la época correspondiente. «La determinación de una época histórica debe basarse en el enfoque objetivo de clase que no puede depender de las modificaciones parciales del proceso histórico general en algunos países» (Zhukov, 1975, citado por Plasencia Moro et al., 1985). Los límites de una época se establecen a escala mundial.
3. En el concepto que sigue, *período*, se sintetizan varios lapsos en los cuales se resuelven determinados problemas históricos que poseen fundamental significación para la realización de la

tendencia de desarrollo de una determinada época histórica. Se puede hablar de período de tránsito del capitalismo al socialismo en determinado país, del período de las reformas liberales en América Latina, del período de las Guerras de Independencia en Cuba, etc. En la sucesión de los períodos se realiza la unidad interna de la época, aunque al mismo tiempo debe observarse la especificidad cualitativa de cada período dentro de una época histórica particular.

4. El concepto de menor aptitud temporal es el de *etapa* (o fase). Dentro de los períodos históricos particulares existen progresos y retrocesos, lapsos donde el movimiento histórico se hace más lento o, por el contrario, se acelera. Así, dentro del período histórico de las Guerras de Independencia de Cuba, es posible determinar etapas como la Guerra de los Diez Años, o la etapa denominada por Martí «la tregua fecunda» (1878-1895), las cuales tienen un sentido específico dentro del proceso de luchas, afrontan determinadas tareas históricas específicas, las cuales han de resolver y que, en su totalidad, forman el contenido del período correspondiente.

Los conceptos para la periodización van así de lo general (la formación socioeconómica) a través de lo particular (la época y el período) hasta lo singular (la etapa). Lo particular y lo singular solo se comprenden correctamente cuando pueden ser ordenados por el proceso

general; pero este, a su vez, resulta abstracto, sin contenido cuando no se complementa con toda la materia concreta de lo particular y lo singular del proceso (Plasencia Moro et al., 1985).

A los efectos de esta investigación, visto el objeto de estudio, consideramos la categoría *etapa* como la más apropiada a la hora de periodizarlo. Tratándose de una cuestión bien singular como lo es el Derecho Municipal dentro del inmenso entramado histórico cubano, amén de la extensión mayor o menor en el tiempo de las etapas que proponamos, la línea no siempre será continua y ascendente, a juzgar por los primeros bosquejos hechos para comenzar a construir el esqueleto de la nuestra indagación histórica.

El Derecho Municipal como rama autónoma

La satisfacción de necesidades y gestión de intereses dentro de un municipio por supuesto que no sale de la nada o de un conjunto de normas sociales que todos acatan como si de la comunidad primitiva se tratara, ni es espontáneo que unas personas se propongan servir a otras. Esto implica un nivel de producción en Derecho absolutamente necesario para establecer quién hace qué, distribuir responsabilidades, asignar tareas, etc., para lograr la satisfacción de los integrantes de la comunidad que es en definitiva el municipio.

Carmona Romay, definió el Derecho Municipal como «el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales» (Carmona, 1950, citado por Hernández, 2003, p. 1). El municipalista brasileño Ives de Oliveira lo define como «el ordenamiento jurídico de la administración pública del municipio, y atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal» (Oliveira, 1960, citado por Hernández, 2003, p. 1)

En la doctrina argentina, Adolfo Korn Villafañe, expresó:

En síntesis, podemos decir que el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo. (Korn, 1944, citado por Hernández, 2003, p. 1)

Salvador Dana Montano, por su parte, distingue entre derecho municipal «científico» y derecho municipal «positivo», definiendo al primero como «una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria», y al segundo, como «una rama del derecho público

interno» (Dana, 1962, citado por Hernández, 2003).

El autor Antonio María Hernández nos ofrece una acabada definición de derecho municipal y que pretendemos asumir en esta investigación:

Para nosotros, es la parte del derecho público que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinado a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencia y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El derecho municipal es el derecho de la ciudad. De ahí su linaje, adentrado en la historia humana, que alcanza momentos de esplendor y luminosidad en Grecia y Roma y en la Edad Media, y que hoy está en permanente evolución, ya que marchamos a Ecumenópolis, la ciudad mundializada. Por esto es un derecho antiguo y nuevo, de vigencia universal, ya que la ciudad es la obra por antonomasia del hombre. (Hernández, 2003, p. 4)

Continúa Hernández planteando que quienes sostienen la autonomía científica y didáctica del Derecho Municipal son en su mayoría municipalistas. El precursor en esta cuestión fue el fundador de la Escuela de La Plata, Adolfo Korn Villafañe, que, al plantear su disidencia conceptual sobre la naturaleza del derecho municipal con Rafael Bielsa y Alcides Greca, dijo:

En nuestra opinión, no es lícito identificar al derecho municipal ni con el derecho

administrativo ni con el derecho constitucional, aunque mantiene con estas dos asignaturas acentuadas relaciones de interdependencia científica. El derecho municipal es una rama científicamente autónoma dentro del derecho público político; y posee problemas propios, los problemas del urbanismo, que lo diferencian ontológicamente del derecho constitucional y del derecho administrativo. (Korn, 1941, citado por Hernández, 2003, p. 3)

Una vez definidas las cuestiones que constituyen el núcleo de nuestra indagación, pasamos a analizar el principal antecedente estudiado y su enfoque.

Antecedentes de la periodización del Derecho Municipal en Cuba

La periodización del Derecho Municipal tiene en Cuba un antecedente bien conocido. El ilustre catedrático cubano Francisco Carrera Jústiz desarrolló una amplia labor intelectual que se movió fundamentalmente por los derroteros del municipio. En una de sus obras, *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba*, publicada en 1905, el autor hace un exhaustivo recorrido histórico que abarca tanto a la institución (e instituciones) municipal, como su Derecho y las vicisitudes de su aplicación desde la llegada de los españoles a Cuba hasta el momento de la intervención norteamericana.

Carrera Jústiz nos brinda un apretado resumen de la etapa y su manera de verla dividida en cuatro períodos (Carrera Jústiz, 1905):

Antes que nada, preséntase un período inicial que comienza cuando la fundación de los primeros seis Ayuntamientos por los españoles a quienes el segundo Almirante, Diego Colón, envió —año 1511— desde Santo Domingo, donde radicaba su gobierno de las Indias, a colonizar la isla de Cuba. Y termina al aplicarse, en 6 de abril de 1641, con Real aprobación de 27 de mayo de 1640, nuestras primeras Ordenanzas municipales, redactadas el 14 de enero de 1574, a solicitud del Ayuntamiento de la Habana, por el oidor de la Audiencia de Santo Domingo, D. Alonso de Cáceres, que como Juez visitador vino entonces a Cuba. Este período en razón a la nota que más lo caracteriza, puede llamarse época de Diego Velázquez.

Después se nos ofrece lo que podríamos considerar la cristalización de nuestras instituciones, bajo las citadas Ordenanzas, comenzando con la promulgación de éstas, para terminar (p.4) cuando en 21 de Julio de 1812, fue jurada en Cuba la Constitución española de ese año, o sea un período de dos siglos y medio que es, en pleno, la época de Alonso de Cáceres.

Viene luego, un lapso, desde 1812 hasta 1878, que comprende los Municipios cubanos, primero bajo la Constitución de 1812 y después, derogada esta, bajo las Ordenanzas de Cáceres nuevamente, y las de 1859, siempre muy influidos por la misma Constitución y por las fluctuaciones políticas de España; período caracterizado como transitorio desde la vieja autocracia a la moderna Municipalidad.

Y, por último, trataremos la época propiamente moderna de nuestro régimen municipal, que

empieza al promulgarse, por Real decreto fecha 21 de Junio de 1878, la ley orgánica municipal española de 2 de Octubre de 1877 y termina en 1ro de Enero de 1899, al cesar la soberanía de España en Cuba (...).

A primera vista se puede notar el uso de dos de las categorías de la historiografía que hemos trabajado: el período y la época. Sin embargo, no se observa una intención científica sino genérica, que se deja ver en la manera en que el autor echa mano de una y otra indistintamente para describir un mismo lapso de tiempo, o después prescinde de alguna de ellas sin un criterio establecido.

El primer período descrito por Carrera Jústiz no tiene implicaciones importantes para los objetivos de esta investigación puesto que describe el lapso de tiempo previo a la aprobación de la Ordenanzas de Cáceres. El derecho de los municipios provenía de las leyes de la Recopilación de Indias y era creado principalmente en la metrópoli española; situación que resultaba menos que ideal para regular las cuestiones locales de una colonia con diferencias sociales bien pronunciadas con respecto a la potencia conquistadora.

Sobre el segundo período Carrera Jústiz opina que dentro de los muchos motivos que hicieron perdurar más de dos siglos y medio las Ordenanzas municipales que el Oidor Cáceres redactó, la evidente eficacia con que satisfacían entonces los intereses comunes de la vida social en Cuba, habría que atribuirla al

excepcional mérito intrínseco de aquellas, como pieza legislativa.

Al referirse a la tercera etapa el autor usa un tono agrí dulce, que deja ver su inconformidad con las nuevas Ordenanzas (1859). Por un lado, alaba el hecho de que parezcan ya una ley orgánica con sus atributos, que regula y organiza el municipio cubano. Por otro, fustiga el imperioso afán absolutista y centralista que es combustible de las nuevas normas para la municipalidad.

Sobre la cuarta y última etapa, el autor refiere que la ley orgánica municipal española tiene la deuda de no dar tratamientos diferenciados a los distintos tipos de municipios que necesariamente iban a existir. Y es que el Estado en su labor organizativa no debe perder de vista la inevitable heterogeneidad de sus múltiples localidades y ello debe ser reflejado también en la legislación, evitando las injusticias. Además, plantea que carece de un espíritu práctico de autonomía, aunque sea declarada teóricamente. Sin embargo, con todos sus defectos, constituyó un enorme avance sobre las Ordenanzas autocráticas anteriores.

Esta periodización de la historia de los municipios cubanos y su legislación que nos ofrece Francisco Carrera Jústiz, responde a una inquietud intelectual que este logró satisfacer con investigación exhaustiva para describir grandes lapsos de tiempo del pasado cubano. Amén del encomiable resultado de dicha investigación que se concreta en la

citada *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba*, no se puede evitar sentir que faltan elementos que calcen la propuesta de los períodos que el autor defiende. El criterio usado es, básicamente, uno que obedece al mero cambio de normas de mayor jerarquía, ni más ni menos que eso. Sin menoscabo de la admirable obra y su autor, opinamos que podría rehacerse este empeño investigativo, pero ahora dándole una mayor cientificidad. La periodización de la historia de (en este caso) nuestro Derecho Municipal, debe proponer etapas y además justificar con bases, fundamentos o presupuestos (historiográficos y de Derecho Municipal), etc., el porqué de la existencia de ellas y sus límites. Lo descriptivo debe unirse a relaciones causales que conviertan la división del tiempo en algo menos arbitrario, más exacto y, por ende, mejor comprendido y menos susceptible de ser refutado.

Bases conceptuales de Derecho Municipal para periodizar

Como parte de la perspectiva metodológica de la investigación se emplearán cuatro principios a tener en cuenta para valorar la evolución de la regulación jurídica del municipio cubano. Estos principios constituyen mandatos de optimización y expresan, en la medida de su cumplimiento, la proximidad a formas óptimas de regulación de los municipios, en cuanto a sus estructura y funcionamiento. Los referidos principios son: autonomía municipal, heterogeneidad

municipal, democracia municipal y colaboración (Hernández Aguilar, 2016)

La autonomía municipal, según Sosa Wagner, se divide en cuatro ámbitos o esferas fundamentales: la institucional, la política, la financiera y la administrativa (Sosa Wagner, 2002). El primero de los ámbitos se refiere a la posibilidad de los municipios de ejercer «poder constituyente de tercer grado», es decir, el poder de aprobar su propia Carta Orgánica. La autonomía política se refiere a la gestión democrática del gobierno: elección directa de las autoridades municipales, facultades para instrumentar políticas de desarrollo local y facultades para emitir normas propias. La autonomía administrativa, referida a las facultades del municipio para prestar directamente servicios públicos o por intermedio de particulares; esto implica la facultad de determinación de las propias estructuras administrativas internas del municipio y de disposición del patrimonio municipal, así como el desarrollo de todos los actos administrativos internos necesarios para satisfacer las necesidades locales, sin interferencias (Hernández, 2003, 2005).

Al aludir a la autonomía financiera se está haciendo referencia a la creación, determinación, percepción e inversión de las rentas, así como a su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades de la sociedad local.

En cuanto a la heterogeneidad municipal Villabella Armengol plantea:

se concreta en cuatro notas con consecuencias para las relaciones jurídico-públicas: asimetría (por haber un mapa municipal de diferentes dimensiones); diversidad (en tanto la organización institucional no tiene que ser idéntica para todas las unidades); pluralismo jurídico (al distinguirse que junto al régimen jurídico general pueden cohabitar tratamientos especiales o diferenciados para determinados municipios); multiplicidad (en relación a que el rango competencial de los diferentes entes municipales puede ser diferente). (Villabella Armengol, 2004, p. 162)

El principio de democracia municipal presupone que el municipio, como institución política, incorpora a los ciudadanos de la comunidad que comprende a la gestión de gobierno a través de los diferentes mecanismos que lo integran. Aunque fue entendida limitadamente con carácter representativo – mayoritaria y progresivamente– se le ha ido reconociendo un significado más próximo a su sentido original de «poder del pueblo», debido a su viabilidad para instrumentarlo de forma efectiva, por lo que al menos en el municipio «una de las necesarias condiciones de la “democracia” es la participación ciudadana» (Máiz, s. f., p. 3).

El cuarto de los principios se nombra, como se ha dicho: de colaboración o interdependencia. 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, 2001), sino que exige consenso entre las partes.

Con la articulación de las categorías historiográficas, observando la implementación de los principios de optimización del diseño institucional de los municipios, el autor pretende analizar el devenir del Derecho Municipal en Cuba en sus primeros momentos para comenzar a describir una periodización más científica del mismo, atendiendo a los aciertos y limitaciones en su tracto histórico.

Propuesta de una primera etapa en la periodización

Etapas de antecedentes (1574 -1908)

El antecedente más remoto de regulación municipal en Cuba, al menos entendido como gobierno de la localidad, son las llamadas Ordenanzas de Cáceres. Dichas Ordenanzas fueron instruidas por el doctor Alonso de Cáceres, oidor de Santo Domingo, al cabildo y regimiento de la villa de La Habana y demás villas de la isla de Cuba, en fecha que se ubica aproximadamente entre fines de 1573 e inicios de 1574.

En parte de las 88 ordenanzas se percibe indirectamente la presencia de algunos de los cuatro principios analizados; sin embargo, esto

parece determinado más por las características geográficas de Cuba, el aislamiento y la falta de comunicaciones entre sus villas y entre estas y el poder central castellano leonés, que por la voluntad descentralizadora de algún monarca español. La necesidad fue la impulsora de alguna de estas ideas.

Un ejemplo en las Ordenanzas que puede asociarse a la democracia municipal es la número 20, donde en relación con la elección del procurador de la villa de La Habana para proveer el bien público, se estipula que lo

... elijan los vecinos de ella todos juntos, a campana tañida, el cual se elija y nombre cada un año, y que el tal procurador se pueda reelegir una y muchas veces por el tiempo que a los vecinos que lo eligieren los pareciere; el cual haya de asistir y asista a cabildo y regimiento de esta villa, para ver lo que en los cabildos ordinarios y extraordinarios se provee cosa alguna contra esta villa o contra el bien público, pueda contradecirlo y alegar contra ello, apelar y seguir la causa en nombre de esta villa. (Pichardo Viñals, 2000, p. 89)

Aquí el carácter «democrático» se aprecia tanto en el procedimiento de elección, que es directo; como en la función que ejercerá el procurador, dirigida a representar ante el cabildo y el regimiento los intereses de los vecinos, entendiendo dichos intereses como bien público. Para ello puede contradecir lo que decidan los regidores o miembros del cabildo, y apelar tal decisión ante las autoridades superiores. Por supuesto, en esta época la intervención directa de los vecinos se

daba en el momento de la elección, por lo que se acerca más al procedimiento de la democracia representativa que a la moderna democracia participativa. Aquí se aprecia también, aunque indirectamente, cuotas de la llamada autonomía política, sobre todo en la elección de las autoridades.

Sin embargo, la ordenanza 21 esboza un antecedente remoto de la rendición de cuentas contemporánea. En dicha ordenanza se estipula:

Que el tal procurador no pueda pedir ni seguir particulares intereses, ni contra persona alguna particular, sino solo que tocara a esta villa y al bien público y común de todos, y que cuando hubiere de seguir alguna cosa grave o de importancia, la trate y comunique con los vecinos de esta villa juntándose para ello. (Pichardo Viñals, 2000, p. 89)

En la ordenanza 27 se aprecia, en alguna medida, el principio de autonomía, en su forma de autonomía financiera. Dicha ordenanza dispone:

Porque esta villa está falta de propios, que del todo ningún real tiene de propios: Que cuando se traiga el agua de la Chorrera proveído fuentes en la plaza y lugares públicos, y el muelle para la gente de la mar: que las demás aguas remanente se pueda vender y venda á algunos vecinos para sus casas por el camino para regar sus estancias por el precio que al cabildo pareciere y concertare, el cual sea para propios, para el arca del consejo. (Pichardo Viñals, 2000, p. 89)

De las ordenanzas 38, 39 y 40 se desprende la imposición de determinadas penas pagaderas en bienes o monedas, que pasarán a engrosar en proporción generalmente ascendente a la mitad, las arcas del concejo (cabildo o ayuntamiento). Seguidamente, en la ordenanza 41 se expone la finalidad financiera de este tipo de gravámenes o penas:

Que porque esta villa no tiene propios algunos para que pueda hacer algo de lo que conviene al bien común público, y es tan pobre que aún para hacer casa de cabildo y arca, no ha habido de que poderlo hacer, que se suplique, y por la presente humildemente se suplica á S. M. en nombre de esta villa y del consejo de ella sea servido hacer merced á esta villa, de confirmar estas ordenanzas y que las penas de ellas se apliquen a las arcas del consejo de esta villa como por ellas va declarado, para que tenga alguna cosa de que poder socorrer en las cosas de gobierno y bien público de ella. (Pichardo Viñals, 2000, p. 92)

Sobre la ordenanza 41 se puede inferir, como de la 27, cierto antecedente de autonomía financiera, como principio de funcionamiento del gobierno colonial a nivel local. En este caso, la ordenanza es explícita en cuanto a que con las finanzas reunidas en las arcas debe dársele respuesta a las necesidades del bien común en la localidad, sin tener que esperar envíos presupuestarios desde Madrid. Debe reiterarse que esta previsión de autonomía financiera estaba determinada fundamentalmente por el aislamiento geográfico en que se encontraban

las villas coloniales, donde la centralización política y administrativa prevaleciente en la Corona de Castilla y Aragón no podía comprometer la sobrevivencia de los asentamientos, so pena de que el territorio antaño conquistado pasara a otra metrópoli.

Es importante destacar que en la mayoría de las ordenanzas en que se preveía una sanción pecuniaria, en respuesta al incumplimiento de una disposición normativa, la consecuencia jurídica implicaba depositar parte en las arcas del consejo. Esto estaba asociado a ir contribuyendo a formar un capital básico que sería manejado por las estructuras del poder local para enfrentar las prestaciones públicas requeridas.

Real Decreto para la Organización y Régimen de los Ayuntamientos de la Isla de Cuba (1859)

En esta misma primera etapa se produce la promulgación de una nueva pieza legislativa que pretende perfeccionar el funcionamiento de los municipios cubanos. El Real Decreto para la Organización y Régimen de los Ayuntamientos del año 1859. Desde el preámbulo de la norma se anuncia la necesidad que viene desde hace años de reformar la organización municipal de la Isla de Cuba.

La urgencia de la modificación que se propone, el convencimiento de que esta debe partir, ahora como siempre que se trate de alterar la organización oficial de las provincias ultramarinas, del espíritu de la sabia Recopilación de Indias, glorioso legado de los

augustos predecesores de V. M.; puesto que lejos de oponerse á la mejora de la legislación, contiene en la base fundamental de sus disposiciones, que es la posible armonía entre el régimen de Castilla y el de las posesiones de América, el germen de una prudente política, de una administración homogénea, en cuanto la consientan las circunstancias particulares de uno y otro país, y en una palabra, el de los adelantos continuos y pacíficos, que hacen allí la gloria de los Monarcas que los realizan, y la dicha de los pueblos que los disfrutan. (Carrera Jústiz, 1905, pp. 348-349)

Aquí se deja ver un intento de hacer uniforme el tratamiento a las instituciones locales tanto en la metrópoli como en la colonia. Se habla de cómo responderá a exigencias modernas (consultado también lo antiguo), uniendo la identidad de quienes conquistaron el Nuevo Mundo y conocen y estudian las necesidades de los territorios de Ultramar, garantizando el éxito de la reforma propuesta.

La autonomía municipal se encuentra reflejada desde el mismo primer artículo donde se platea: «En cada pueblo, cabecera o Tenencia de Gobierno, habrá un Ayuntamiento para el régimen municipal de aquel, y administración de los bienes y fondos de Propios y Arbitrios en toda la jurisdicción» (Carrera Jústiz, 1905).

Además, el artículo 52 permitía la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias del cabildo por la convocatoria del Gobernador o Teniente Gobernador,

Presidente; dependiendo de cuál fuera la autoridad de mayor rango en la localidad en cuestión. Otro ejemplo de autonomía está contenido en el artículo 59 en la sección de atribuciones de los Ayuntamientos cuando en sus apartados primero, segundo y tercero regula el sistema de administración de los fondos; el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos comunes y el cuidado, conservación y reparación de los caminos y serventías, puentes y pontones, etc., respectivamente.

La heterogeneidad se pone de manifiesto en los artículos 9 y 16, dándosele un tratamiento diferente a los municipios que tienen un número mayor de Regidores perpetuos según lo señalado por su población y estableciendo el número de electores diferenciado para las localidades con 10000 habitantes o menos y otras en que los moradores sobrepasen esta cifra. Los artículos del 16 al 18, por su parte, tratan la cuestión de los electores, su participación y requisitos para votar en lo que podemos observar como ribete de democracia municipal, aunque este no sea el fuerte de dichas ordenanzas. Y es que coincidimos con el citado Carrera Jústiz en que el espíritu de dicha ley fue uno de centralización y concentración de facultades y funciones en órganos unipersonales como el Gobernador o Teniente Gobernador. Independientemente de haber sido más modernas que las ya «envejecidas» Ordenanzas de Cáceres, implicaron un retroceso en materia de

autogestión y autogobierno del municipio e intervención de sus habitantes.

Ley municipal española de 1877 promulgada en Cuba por Real Decreto el 21 de junio de 1878

Esta ley orgánica para los municipios españoles y cubanos padece, incluso en mayor medida que la anterior, de los mismos defectos centralizadores que convierten al municipio en meras localidades vigiladas de cerca por el poder central a través de sus principales autoridades. Ciertamente es que se observan vislumbres de autonomía y los demás principios que se analizan, pero la realidad es que palidecen ante el enorme poder depositado en órganos unipersonales que responden inequívocamente a un criterio centralizador.

Además, coincidimos con el profesor Carrera Jústiz en cuanto al tratamiento que se le da a una cuestión tan importante como la diferencia existente entre las distintas localidades, o más bien, la falta de tratamiento. Asumir que todos los municipios funcionarían de la misma forma por la acción mágica de una ley constituye una necesidad que atenta contra el principio de heterogeneidad municipal y frena el desarrollo de muchos municipios que por muchas tener características sui generis necesitan de un sistema diferente que no obstaculice su correcto desarrollo. Dicho esto, veamos cómo y en qué medida se lograron manifestar los principios objeto de estudio.

La autonomía se presenta de cierta forma en los artículos 4 en su apartado 1, 31, 69 y 71. En el primero se permite la supresión o agregación de un municipio «...cuando por carencia de recurso u otros motivos fundados lo acuerden o soliciten los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los municipios interesados» (Carrera Jústiz, 1905) (también se observa algo de democracia municipal aquí). El artículo 31 otorga cierta libertad a la hora de concertar y aprobar los presupuestos e introduce un elemento novedoso que constituye la única opción de oposición al carácter centralizador de la ley: las Juntas municipales. En el artículo 32 se describen como un órgano que estará formado por todos los individuos del Ayuntamiento y de «un número de Vocales asociados igual al de Concejales» (Carrera Jústiz, 1905, p. 392). Las Juntas tienen funciones que podríamos calificar como de control. En el artículo 69 se establecen las competencias de los Ayuntamientos, como son el establecimiento y creación de servicios municipales, la administración municipal (determinación, reparto, recaudación, inversión, etc.), entre otros asuntos. Por último, en el artículo 71 se le otorga a los Ayuntamientos la atribución de formar las ordenanzas municipales.

El principio de democracia municipal está presente en los artículos 5; 25; 30 y 93. El artículo 5 amplía sobre la posibilidad de agregación y segregación cuando lo solicite la mayoría de los vecinos de la Proción que haya de segregarse, sin perjuicio de los intereses

legítimos del resto del Municipio original. El artículo 25 otorga el derecho de los habitantes de un término municipal para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos. El artículo 30 plantea: «...El Ayuntamiento será elegido por los residentes en el término que tengan derecho electoral según el artículo 40, y en la forma que determinen las leyes» (Carrera Jústiz, 1905). El artículo 93, por su parte, declara públicas las sesiones del Ayuntamiento «cuando en ellas se trate de cuentas, presupuestos y otros objetos relacionados con estos (...)» (Carrera Jústiz, 1905, p. 403).

En este texto legislativo, la democracia municipal está presente de manera muy ligera y en las cuestiones que solo son indispensables y, aun así, donde está «presente», nos quedamos con ganas de ver algo más de participación popular. Tal parece que se le menciona para que exista, pero no más allá de eso.

Es interesante como desde este momento se puede observar el principio de colaboración. Reza el artículo 76:

Los Ayuntamientos, con autorización y aprobación del Gobernador, pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción 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 que la junta elija.

Y continúa: «La junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos a los municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas o de algunas, al Gobernador, que resolverá oyendo a la Comisión provincial» (Carrera Jústiz, 1905). Además de esto, el artículo 77 plantea que debe 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. Se puede apreciar aquí no solo la existencia de la colaboración en la ley de 1877, sino también un evidente estímulo a su ejercicio y puesta en práctica.

El principio de heterogeneidad municipal es, como se expresaba anteriormente, el menos atendido en esta legislación. Apenas se puede apreciar en los artículos 35 y 86. En el 35 se habla de cómo puede variar la composición de los Ayuntamientos en base a la cantidad de población y se especifica con una tabla en la que se observa que los Tenientes de Alcalde, Regidores, Concejales, Distritos y Colegios van en aumento en la medida en que el número de moradores sea mayor. El artículo 86 expresa: «Los pueblos que, formando con otro término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular» (Carrera Jústiz, 1905). Hay un reconocimiento aquí de las condiciones especiales que pueden presentar

algunos pueblos y, en consecuencia, el tratamiento especial que se les dará una vez presentes las condiciones del artículo.

Esta primera etapa abarca un lapso de tiempo relativamente grande de nuestra historia, pero su conformación de esa manera y no de otra, no es fruto de la arbitrariedad, en opinión del autor. Se habla de antecedentes porque no creemos atinado afirmar que exista un Derecho Municipal propiamente dicho en la etapa recorrida. No fue esa la intención de la legislación ni de los legisladores. Las Ordenanzas de Cáceres, las Ordenanzas de Concha de 1859 y la Ley municipal española de 1877, amén de sus diferencias, todas tienen el elemento común de provenir de una monarquía cuyo interés nunca fue descentralizar (para gobernar con más eficiencia), sino todo lo contrario. De ahí que los principios como mandatos de optimización que se estudian, se aprecien en las diferentes piezas legislativas de manera inconsistente en el mejor de los casos. La voluntad centralizadora de los reyes españoles recorre en todo momento los textos analizados, en los que no existe propósito alguno de dotar a la municipalidad del grado de independencia mínimo requerido para poder hablar de Derecho Municipal.

Para su posterior estudio el autor propone las etapas de: surgimiento e implementación (1908-1940), que abarca desde la promulgación de la Ley Orgánica de los Municipios nacida de la Comisión Consultiva

nombrada durante la segunda intervención de las tropas yanquis en Cuba (1906-1909) hasta la llegada de la Constitución de 1940; auge (1940-1952), que ve desde la puesta en vigor de la Constitución de 1940 hasta el golpe de Estado de Batista y los Estatutos Constitucionales; y crisis (1952 en adelante). Todo ello nace de una labor investigativa aún en desarrollo.

Conclusiones

La periodización constituye un área bien compleja y polémica historiografía, aunque necesaria por constituir una herramienta importante en el estudio de los procesos históricos y aporta un sistema de conceptos cuya comprensión es indispensable para esta investigación, con la categoría etapa como nuestro centro de atención.

El Derecho Municipal puede ser objeto de periodización si se precisan características y desarrollo comunes por espacios de tiempo determinados que permitan, con la menor arbitrariedad posible, establecer etapas en su evolución.

La periodización del Derecho Municipal en Cuba tiene su antecedente principal en la obra *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba* del ilustre catedrático cubano Francisco Carrera Jústiz, que abarca desde la llegada de los españoles a Cuba hasta el momento de la intervención norteamericana y el criterio usado para periodizar obedece al cambio de normas de mayor jerarquía.

Para la periodización de la historia de nuestro Derecho Municipal se emplean cuatro principios a tener en cuenta para valorar la evolución de la regulación jurídica del municipio cubano: *autonomía municipal, heterogeneidad municipal, democracia municipal y colaboración*.

La primera etapa es la de *antecedentes* y va desde 1574 hasta 1908, pues no creemos que exista un Derecho Municipal propiamente dicho todavía. Los principios como mandatos de optimización que se estudian, se aprecian en las diferentes piezas legislativas de manera inconsistente en el mejor de los casos. La voluntad centralizadora de los reyes españoles recorre en todo momento los textos analizados, en los que no existe propósito alguno de dotar a la municipalidad del grado de independencia mínimo requerido.

Referencias

- Carrera Jústiz, F. (1905). *Introducción a la historia de las instituciones locales de Cuba* (Vol. 2). La Habana: La moderna poesía. https://archive.org/details/introduccionlah00j_sgoog/page/n7/mode/2up
- Del Río Hernández, M. A. (2019, junio 24). *EL municipio en la Constitución cubana de 2019. Oportunidades y retos para la participación ciudadana*. IV Simposio Internacional «Desafíos del Derecho en el siglo XXI» IUS XXI, Villa Clara, Cuba. <https://convencion.uclv.cu/web/content/37519?download=true>

- Fonseca, R. M. (2012). *Introducción teórica a la historia del Derecho*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Gallego Anabitarte, R. (2001). *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal: Parte general*. México: UNAM.
- Hernández Aguilar, O. (2016). *El asociativismo municipal. Fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano*. La Habana: Editorial UH.
- Máiz, R. (s. f.). *Democracia y poliarquía en Robert A. Dahl*. Universidad de Santiago de Compostela.
http://webspersoais.usc.es/export9/sites/persoais/persoais/ramon.maiz/descargas/Artigo_35.pdf
- Mulet Martínez, F. (s. f.). *Breves apuntes sobre el Municipio en la Cuba colonial. Especial referencia al siglo XIX*. La Habana: Editorial UH.
- Pichardo Viñals, H. (2000). *Documentos para la historia de Cuba: Vol. t.1*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Plasencia Moro, A., Zanetti Lecuona, O. & García Álvarez, A. (1985). *Metodología de la investigación histórica*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Prieto Valdés, M. (s. f.). *Los municipios cubanos. Su evolución de 1959-1992*. Cuba siglo XXI Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23. ed). Madrid. <https://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/la-23a-edicion-2014>
- Sosa Wagner, F. (2002). *Manual de derecho local*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Villabella Armengol, C., Pérez Hernández, L. & Prieto Valdés, M. (2006). La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares. En *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Villabella Armengol, C. m. (2004). Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana. En *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.

Fecha de enviado: 25/01/2021

Fecha de aceptado: 26/03/2021