



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 45, Julio-Diciembre 2021
ISSN (versión electrónica): 2448-4881

Presupuestos jurídicos para el ejercicio de la potestad normativa municipal en Cuba

Legal guidelines for the exercise of municipal regulatory authority in Cuba

Recepción: 8 de febrero de 2021

Aceptación: 24 de mayo de 2021

Ana Laura LEÓN MORA*

Orisel HERNÁNDEZ AGUILAR**

Duniesky ALFONSO CAVEDA***

RESUMEN. Las municipalidades cubanas se desarrollaron, en las últimas décadas, sin el expreso reconocimiento de la autonomía. Ello ha redundado en el olvido, casi generalizado, de la posibilidad de emitir normas, creando un contexto con limitaciones para asumir las proyecciones de la Constitución de la República de Cuba de 2019 en este sentido. De ahí la necesidad de fundamentar los presupuestos jurídicos que deben sustentar el ejercicio de la potestad normativa en el actual diseño municipal cubano. Para ello, se valoran las particularidades presentes en el país a la luz de la legislación vigente y, a partir de las deficiencias identificadas y con apoyo en la doctrina, se argumentan los referidos presupuestos. El

ABSTRACT: Cuban municipalities developed, in the last decades, without the express recognition of autonomy. This has resulted in the almost general forgetting of the possibility of issuing norms, creating a context with limitations to assume the projections of the 2019 Constitution of the Republic of Cuba in this regard. Hence the need to base the legal assumptions that must support the exercise of normative power in the current Cuban municipal design. To do this, the particularities present in the country are assessed in light of current legislation and, based on the deficiencies identified and supported by the doctrine, the aforementioned assumptions are argued. The first of these focuses on the

* Asesora Legal, Empresa Provincial de Servicios Legales de Pinar del Río. Cuba. ORCID: 0000-0002-0423-4125. Correo electrónico: analaura@dpe.pr.rimed.cu.

** Profesora Titular del Departamento de Derecho Universidad de Pinar del Río, Cuba. ORCID: 0000-0003-3533-1646. Correo electrónico: oriselh@gmail.com.

*** Director Docente Metodológico de la Universidad Tecnológica ECOTEC. Ecuador. ORCID: 0000-0001-7889-8066. Correo electrónico: dalfonso@ecotec.edu.ec.

primero de estos se enfoca al contenido del aludido poder local; el segundo al establecimiento de las delimitaciones en su alcance; y el tercero a proponer pautas para una regulación de la materia en una Ley de Municipios.

Palabras clave: municipio, potestad normativa, y autonomía

aforementioned local power; the second to the establishment of the delimitations in its scope; and the third to propose guidelines for a regulation of the matter in a Municipal Law.

KEYWORDS: *municipality, regulatory authority, and autonomy*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Valoraciones en torno a la potestad normativa en la Constitución de 2019 y sus normas de desarrollo* III. *Presupuestos jurídicos para el ejercicio de la potestad normativa municipal en Cuba.* IV. *Conclusiones.* V. *Fuentes consultadas*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019) de 10 de abril de 2019 es fruto de la decisión del pueblo adoptada en referendo, luego de un proceso de análisis y propuestas desde la base. Entre los elementos que evidencian un progreso con respecto a su predecesora, se encuentran las reformas introducidas en la sistemática del articulado previsto en el Título VII Organización Territorial del Estado y en el Título VIII Órganos Locales del Poder Popular. En esta relación de preceptos se puede identificar un cambio de enfoque sobre el lugar y el rol que corresponde a los municipios.

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

La integración del Poder Popular en el municipio mantiene a la Asamblea Municipal como instancia superior en el territorio; los Consejos Populares como dinamizadores de la coordinación y el esfuerzo colectivo en beneficio de la comunidad; y el Consejo de Administración como órgano administrativo dirigido a la satisfacción de las necesidades locales, subor-

dinado a la Asamblea, y que, ahora, está presidido por el Intendente. En este subsistema el cambio más relevante está asociado al reconocimiento de la autonomía.

Los artículos 168 y 169 consagran ese principio, y dejan sentado que su contenido general incluye: la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades. La síntesis de tales previsiones implica un gran desafío y una gran oportunidad.

Dentro de esa lógica se inserta la previsión de la potestad normativa, que conlleva un pensamiento y actuar práctico y responsable para el logro de su efectivo desenvolvimiento. La problemática en este particular se origina por la falta de experiencia reciente en el contexto nacional. A ello se suma que las leyes recientemente aprobadas para los órganos locales (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b; Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b) no clarifican el contenido de dicha potestad, dada la ausencia de determinación competencial en favor del municipio; no precisan las reglas para delimitar el alcance de las disposiciones de esta instancia; y, en la formulación de las distintas tipologías a emitir, no detallan aspectos esenciales relativos a su naturaleza. Todo esto se puede atribuir, en buena medida, a la ausencia de una Ley que unifique la realidad municipal y la discipline como una unidad, evitando la actual dispersión.

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene reflexionar sobre qué presupuestos jurídicos deben sustentar el ejercicio de la potestad normativa en el diseño municipal cubano. En tal sentido, podría considerarse como posible línea de solución la apuesta por la legitimidad democrática, la autonomía, las competencias y los fines municipales como determinantes del contenido del referido poder local; la legalidad, la garantía institucional y la vinculación negativa como los delimitadores de su alcance; y una Ley de Municipios como el medio para su regulación desde una proyección sistematizadora.

Consecuentemente, el objetivo de este trabajo es el de fundamentar una propuesta de presupuestos jurídicos que sustenten el ejercicio de la potestad normativa municipal en el país. Para ello, en primer lugar, se valoran las regulaciones vigentes relativas a la materia en estudio y, seguidamente, con apoyo en la doctrina nacional y foránea, se precisan los referidos presupuestos.

II. VALORACIONES EN TORNO A LA POTESTAD NORMATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 2019 Y SUS NORMAS DE DESARROLLO

El pronunciamiento constitucional relativo a la autonomía del municipio pondera su manifestación como capacidad de autonormarse. En este sentido, lo regulado puede leerse de la siguiente forma: en “el ejercicio de las competencias que le corresponden” se han de “dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias”, dentro de lo establecido “en la Constitución y las leyes” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019, art. 169). La misma formulación es reproducida por el artículo 8o. de la Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b).

De la relación que contiene la previsión legal examinada, se colige la necesaria correspondencia que debe existir entre las competencias y el contenido de las disposiciones jurídicas locales. Por ello, la ausencia de una enumeración o, al menos, de criterios claros para delimitar los ámbitos en que pueden manifestarse las atribuciones propias del municipio constituye una deficiencia que afecta su capacidad para cumplir el encargo constitucional asignado. Esto tiene trascendencia a la formulación de los particulares actos normativos que se han de emitir.

1. *Tipología y contenido de los actos normativos municipales en Cuba*

La Ley No. 132 regula como atribución de la Asamblea Municipal del Poder Popular la posibilidad de dictar acuerdos y disposiciones para el ejercicio de sus facultades, estableciendo que esto es posible “en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 16. g). Al tratar la forma de estos actos normativos se prevé que:

“Artículo 61. Los acuerdos son las decisiones adoptadas por la Asamblea Municipal, en unos casos para solucionar los asuntos de su competencia constitucional y en otros, para los aspectos relacionados con su organización y funcionamiento.

Artículo 62. Las ordenanzas de la Asamblea Municipal del Poder Popular son disposiciones de carácter general y reglamentario, de interés

colectivo y permanencia en el tiempo, sobre asuntos que inciden en la vida económica o social del territorio, cuyo cumplimiento atañe a todos” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b).

En lo referido a los acuerdos, pareciera que están destinados a solucionar situaciones puntuales en las que se precisa una decisión del órgano facultado y cuya naturaleza, relativa a cuestiones de “organización y funcionamiento”, es interna. Sin embargo, la expresión “asuntos de su competencia constitucional” crea confusión sobre si es ese el sentido pretendido. La misma pudiera interpretarse de dos formas: como una fórmula que, al estar desprovista de precisión, resulta inaplicable o como una habilitación tan amplia que subsumiría todas las cuestiones de trascendencia local.

El origen de esta situación se podría atribuir a que los acuerdos eran el único tipo de acto normativo precisado de forma expresa en la legislación precedente (Consejo de Estado, 1995, art. 7o., h), con lo cual se hizo el de más extendido uso para todas las cuestiones de interés de la asamblea local (Ferrari Yaunner, 2017, p. 216). El peligro que entraña ese enfoque estriba en hacer indefinidos los márgenes divisorios entre los acuerdos y las ordenanzas, con la consabida posibilidad de que los primeros invadan las cuestiones propias que deben regular las últimas.

El artículo 62 señala que las ordenanzas poseen un “carácter general y reglamentario”. La dualidad regulada por el legislador resulta de la propia naturaleza de estas disposiciones jurídicas y su particular ubicación en la estructura de poder. No obstante, su concepción puede mover a confusión puesto que no se ofrecen otras precisiones al respecto. Nótese que en el país no había pronunciamiento en tal sentido desde que perdiera vigencia la Ley Orgánica de los Municipios de 1908 (D’Estafano Pissani, 1955). Por ello, advertía previsoramente Ferrari Yaunner (2017, p. 217), en la regulación de la materia debería prestarse atención a definir con claridad la naturaleza de los acuerdos y las ordenanzas, teniendo en cuenta que los primeros pueden contener una decisión simple, mientras que los segundos se utilizan para ordenar una determinada actividad o problemática.

En congruencia con los pilares constitucionales analizados, se pronuncia la Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b). De ello, se deriva otra expresión de la potestad normativa, que en el caso de este órgano posee la peculiaridad de tener la esfera de actuación acotada por los límites de la actividad administrativa.

En un primer momento, se faculta al Consejo para “dictar Acuerdos y otras disposiciones dentro de los límites de sus atribuciones” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b, art. 14, k) y para “dictar el Reglamento interno” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b, art. 14, l). La distinción en incisos independientes entre “acuerdos” y “disposiciones”, de un lado, y “Reglamento Interno”, del otro, no permite establecer el criterio de separación seguido por el legislador. Además, plantea, desde un inicio, la duda sobre la naturaleza y alcance en sede normativa del “acuerdo”.

En el Capítulo II, Sección Quinta, se reconoce que las decisiones del Consejo de la Administración Municipal serán adoptadas mediante “acuerdos”, estando estos referidos a “los asuntos de su competencia” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b, art. 27). La previsión examinada podría interpretarse en el sentido de que en ella se agota toda la posibilidad de actuación del órgano colegiado. Esto trae causa de la generalidad que imprime la alusión a la esfera de competencia del Consejo y a la sanción por medio de la expresión de la voluntad mayoritaria. En consecuencia, sólo quedaría espacio a particularizar en las formas, contenidos y efectos de las decisiones adoptadas. Sin embargo, no se hace distinción entre acuerdos de tipo general, como los previstos en el artículo 27, y aquellos de carácter normativo, según lo planteado en el artículo 14 inciso h.

En la sección siguiente se dispone sobre los “actos”, sin más cualificación, del Consejo. Resulta difícil entender, desde su denominación, lo que se regula y el desconcierto subsiste cuando la lectura permite comprender que los “actos” tratados en estas disposiciones se individualizan como “actos” y “disposiciones reglamentarias” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b, art. 29). Más oscuro resulta el sentido de lo regulado cuando en los artículos 30, 31 y 32 se engloban los “actos” y las “disposiciones reglamentarias” en un procedimiento uniforme de asiento, publicación y notificación dentro de la categoría de “acuerdos”. Ello crea incertidumbre sobre si el “acto” tiene carácter normativo, su relación con las “disposiciones reglamentarias” y la de estas últimas con los “acuerdos”, pues aquí se les trata como especie del género “acuerdo”, cuando el artículo 14 inciso h de esta ley distingue a uno de otro.

Para añadir complejidad al análisis, la Sección Séptima detalla el procedimiento reglamentario del Consejo de la Administración Municipal. Al examinar el articulado que desarrolla el tema se aprecia que no se trata del “Reglamento Interno”, a que se refiere el artículo 14 inciso l, sino de “disposiciones reglamentarias”. Tal denominación indica que, en virtud de la

sistemática precedente, pueda ubicárseles como parte del género “acuerdo”, según la Sección Sexta, y que, al igual que las restantes decisiones del Consejo, deban adoptarse siguiendo las reglas de la Sección Quinta. Además, es llamativa la selección de la expresión nominal “disposiciones reglamentarias” para la actividad que se describe, provocando dudas respecto a la entidad de los actos normativos singulares que se pueden considerar incluidos dentro de la misma.

También con cierta capacidad para actuar en materia normativa, la Ley No. 139 prevé la novedosa figura del Intendente, que fue definida constitucionalmente como el encargado de presidir dicho órgano (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019, art. 203). De tal manera, el artículo 52.1 (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b) faculta al Intendente Municipal a dictar resoluciones e instrucciones acotando, como criterio para distinguir entre estos actos, que estarán “en correspondencia con la naturaleza del acto de que se trate y de sus atribuciones”. Dada la interminación de la idea anterior, es posible considerar una diferenciación a partir de la regulación de la publicación y notificación de las resoluciones en contraste con la omisión de tal referencia para las instrucciones (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 b, art. 54 y 55). Ello permitiría considerar a estas últimas como una especie de disposición interna.

Las dificultades apuntadas traen causa de varios factores. La novedad del actual diseño municipal supone un ascenso por medio del reconocimiento de la autonomía, pero impone el reto de utilizar una mayor gama de instrumentos jurídicos y de delimitar el ámbito material propio para su desenvolvimiento. Ello conlleva a retomar algunas tipologías que tienen antecedentes en el país, aunque no en el pasado reciente; reenfocar el uso de otras que hasta ahora tenían una proyección distinta, demandando la ruptura con esquemas previos; e introducir otras nuevas a ese nivel, nacidas de la necesidad de hacer funcionales las instancias creadas. Como parte de esta dinámica de cambio, resultan las imprecisiones apuntadas en cuanto a la formulación legal de las distintas modalidades de actos normativos y las dificultades para establecer la ineludible delimitación competencial.

Los riesgos asociados a esta situación residen en que, en tanto se precisen los aspectos necesitados de corrección, se entronice una mala comprensión e instrumentación de lo previsto que reste fuerza a la proyectada dinámica entre órganos, entorpezca la consecución de los niveles de autonomía previstos y, con ello, de los resultados esperados en términos de desarrollo.

2. Alcance de los actos normativos municipales en Cuba

Otro de los extremos esenciales de la potestad normativa es el de su alcance. La existencia de límites al actuar del ente local y la identificación y regulación de los mismos favorece la transparencia en la gestión de la Administración Pública y, a su vez, se convierte en requisito esencial para la efectiva participación popular en la toma de decisiones, su ejecución y control.

Lo primero que se percibe cuando se procura identificar la presencia de una delimitación respecto a la producción jurídica local, es que no hay apartados legales destinados, de manera particular, a hacer referencia al tema. Por ende, la búsqueda requiere examinar en toda su extensión las disposiciones ordenadoras del funcionamiento de los distintos órganos municipales y las de otras instancias de poder del Estado vinculadas a ellos.

Partiendo de la preceptiva constitucional, se aprecia que los márgenes anteriormente establecidos en el país se mantienen: contravenir la Constitución y las demás disposiciones normativas, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones legales dictadas por órganos superiores; la afectación a los intereses de otras localidades o los generales del país. A estos se suman otros que aparecen eventualmente en la lectura de las normas analizadas.

En la propia Ley No. 132, y de conformidad con la ley suprema, se sienta como coto del actuar municipal el ejercicio de su autonomía, teniendo en cuenta los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país. Esta constituye una previsión con múltiples implicaciones, por cuanto supone una vía para lograr asociaciones intermunicipales para el desarrollo local, evitar vulneraciones a los intereses de los otros territorios y lograr como entes públicos, integrantes del todo político-institucional, que el Estado pueda cumplir con las finalidades comunes (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2020, p. 263).

Además, cobran presencia dentro de los procedimientos de control estatal que se estudiarán a continuación, la lesión a derechos o intereses de los ciudadanos (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 135.1, e; Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 c, art. 118, i), la afectación de los intereses de la comunidad y la extralimitación de las facultades de quien las adoptó (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 159). La inclusión de estos supuestos para condicionar el actuar local en la ma-

teria es un avance, pues son todos ellos legítimos, siendo lamentable que no tengan reiteración y entidad suficiente para ser considerados por todos los controladores.

Dentro de las interferencias posibles por parte de los órganos del Estado en cuanto a las normas emitidas a nivel local, se pueden diferenciar las que desarrollan la Asamblea Nacional del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, Título I, Capítulo XI, Sección Primera, Sección Segunda y Sección Cuarta), el Consejo de Estado (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, Título II, Capítulo VIII), el Consejo de Ministros (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 c, Capítulo VIII, Sección Primera y Sección Segunda), el Gobernador Provincial (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 a, Capítulo VIII, Sección Segunda) y la Asamblea Municipal respecto a las entidades a ella subordinadas (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, Capítulo XVI). En todas ellas se evidencia un notable avance respecto a los textos precedentes en cuanto a la concepción de la secuencia ordenada de pasos a seguir y sus efectos.

A la Asamblea Nacional del Poder Popular se le confiere preponderancia para velar por la supremacía de los preceptos constitucionales (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019, art. 7o.) y el cumplimiento de la legalidad socialista (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019, art. 9o.). Esto se concreta en los procedimientos establecidos en el Capítulo XI, del Título I de la Ley No. 131 Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a) relativos al control de la constitucionalidad y de legalidad.

De la lectura del articulado resalta que el control de constitucionalidad procede, en primer lugar, “cuando la disposición legal señalada de inconstitucionalidad sea adoptada o aprobada sin observarse el procedimiento establecido para ello” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, art. 154, a) cobrando relevancia en cuanto a esto la ausencia de claros procedimientos normativos, como regla, a nivel local. El segundo supuesto, que da lugar a este tipo de intervención, viene dado “cuando la norma en su totalidad o algunos de sus preceptos contradiga lo dispuesto en la Constitución” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, art. 154, b), con lo que parece limitado el alcance atribuido al principio de supremacía del magno texto que debe, siguiendo el modelo adoptado, rebasar lo que expresamente se establezca.

Por su parte, en cuanto a la vigilancia de la legalidad de los acuerdos o disposiciones generales de las Asambleas Municipales del Poder Popular, en el artículo 169.1 de la referida ley, se deja establecido que resulta pertinente cuando “los acuerdos o disposiciones de las asambleas municipales del Poder Popular que contravengan las leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales, decretos y demás disposiciones dictadas por órganos competentes o los que afecten los intereses de otras localidades o los generales del país” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a). Así, quedan englobadas tres causales para justificar el control dentro de lo que el máximo órgano de poder del Estado considera “legalidad”, dando un sentido amplio a este principio.

Esta consideración tripartita, se reitera como movilizadora del proceder del Consejo de Estado (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, art. 291) y el Consejo de Ministros (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 c, art. 103) en lo tocante a los acuerdos y disposiciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular y del mismo Consejo de Ministros (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 c, art. 118) y del Gobernador Provincial (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 a, art. 78) hacia los acuerdos y disposiciones de los Consejos de la Administración Municipal.

La actuación en esta materia de la Asamblea Municipal con respecto a sus subordinados, que si bien no se especifican debe incluir al Consejo de la Administración y su Intendente, tiene lugar por la contravención de mandatos legales superiores, la afectación de intereses de la comunidad o la extralimitación de las facultades de quien las adoptó (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 159). Lo más llamativo de este precepto no es la introducción de causales a la medida de las necesidades locales, sino la exclusión de la posibilidad para la Asamblea de revisar la producción jurídica de sus subalternos en supuestos análogos a los que otras instancias superiores pueden utilizar.

Otro aspecto interesante es que no se puntualice de forma expresa y con carácter de regla que cualquier supervisión por parte de los diferentes niveles del Estado a los actos normativos locales debe tener también sus límites al efectuarse. En particular en este caso, es relevante que suceda sin vulnerar el ámbito que resulta del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal, quedando este impedimento escasamente perfilado en algunas alusiones legales generales (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019, art. 173; Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 10).

De los procedimientos anteriormente comentados es destacable la inclusión de supuestos de promoción por parte de los ciudadanos (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 a, art. 156.1, h), 169.1, i) y 292.1, i); Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 160, g; Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 c, art. 118, h; Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021 a, art. 79, g). Ello reafirma la vocación participativa del sistema de órganos analizado.

En este sentido, el Capítulo XV de la Ley No. 132, dedicado en su totalidad a las garantías de los derechos de petición y participación popular local, habilita a los ciudadanos para requerir, por intermedio de sus delegados, a la Asamblea el análisis de los acuerdos y disposiciones que consideren lesivos a sus intereses, tanto individuales como colectivos (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b, art. 155-158). Si bien el carácter democrático del mecanismo establecido es loable, merece consideración que precisamente en esta instancia se recurra a un tercero para promover el proceso, cuando para instancias superiores puede hacerse directamente. Además, los efectos que pueden derivarse de esta solicitud, según el artículo 156.1, quedan restringidos a “enmendar el acuerdo o devolverlo a quien corresponde para su rectificación y declarar la improcedencia de las acciones realizadas al amparo del mismo” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020 b). A ello se adiciona el problema de que el artículo 155.1, solo se refiere a los acuerdos y disposiciones, por lo que debería inferirse que las ordenanzas hacen parte de estas últimas, para que puedan analizarse a petición del electorado.

Respecto a la presencia de control popular en la creación legal del Consejo de la Administración Municipal, no hay precepto que la haga explícita aun cuando la ley ordenadora de esta instancia regula en el Capítulo X sus relaciones con la población. Otro tanto sucede con los Consejos Populares que, si bien quedan disciplinados en el Título II de la Ley No. 132, no cuentan con previsión alguna que los vincule a la referida actividad.

Las dificultades anteriormente sistematizadas están relacionadas con la novedad que supone la inserción de la producción jurídica en la dinámica del vigente diseño municipal. A ello se añade, como se ha venido haciendo patente en la exposición, la carencia de un tratamiento legal del municipio como unidad. Estas circunstancias, de ordenación según los órganos de poder, es consecuencia de la práctica seguida con anterioridad en el país y que ahora resulta el paso previo dentro de las transformaciones que conducirán a una Ley de Municipios en 2023.

Las consecuencias de esta situación pueden experimentarse, de inmediato, en el desenvolvimiento cotidiano de tal actividad y, a mediano plazo, en una corrección incompleta de las imprecisiones apuntadas. En ambos casos, es riesgoso que la presencia de algunas de estas insuficiencias lastre, en un momento de valor fundacional como el presente, la concepción y consecuente implementación del proyecto institucional deseado.

III. PRESUPUESTOS JURÍDICOS PARA PERFECCIONAR LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL EN CUBA

Las ideas precedentes permiten identificar que, en cuanto a la potestad normativa local, los mayores problemas para su ejercicio no están, de inmediato y en lo fundamental, relacionados con los requisitos formales para su concreción, sino en su entidad material y su delimitación dentro de la producción jurídica nacional. Los presupuestos que inmediatamente se exponen, aun cuando guardan una estrecha relación, pueden concebirse de forma separada según las dificultades identificadas en cuanto al contenido, alcance y sistemática de las leyes ordenadoras de la materia.

1. *La legitimidad democrática, la autonomía, las competencias y los fines municipales, como fundamentos del contenido de la potestad normativa municipal*

El reconocimiento de lo público local con asiento en la colectividad, favorece la afiliación ciudadana, a través de mecanismos de participación y del ejercicio pleno de sus derechos, a los procesos de implementación y desarrollo de la gestión gubernamental. La capacidad organizativa, estructural y operativa de los entes municipales (Esteve Pardo, 1991, pp. 125-147) y el derecho de su comunidad a intervenir en el gobierno y la administración de sus asuntos (Parejo Alfonso, 1988, p. 139) son consecuencia directa del derecho institucional refrendado en los textos constitucionales. De tal suerte, el municipio y sus órganos de poder se revisten de una doble legitimidad: estatal-normativa y social.

La idea tradicional de legitimidad se articula en dos grandes líneas: la derivada del reconocimiento social y la resultante de la adecuación a la ley. En las últimas décadas del siglo XX se experimentó un cambio en la con-

cepción aludida y comenzó a percibirse desde cualidades y, por tanto, nunca adquirida, al depender de la percepción colectiva de la acción y del comportamiento de las instituciones (Rosanvallon, 2009, p. 30). Por ello, el orden político, sus instituciones y representantes, comienzan a visualizarse como investidos de tal condición en la medida en que logran integrarse al gobierno, a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, y a establecer lazos constructivos entre el poder y la sociedad.

Dada su naturaleza particular, las entidades locales han preservado la capacidad para institucionalizar y dar un sentido singular al derecho de los individuos a participar en la vida pública, económica, cultural y social, deviniendo en piezas esenciales para la integración de la comunidad política (Cuchillo Foix, 2003, p. 186). Dado lo anterior, es posible sostener que la aproximación patria a la autonomía se encuadra dentro del criterio que entiende que de ella resulta para las municipalidades la disposición de libertad de opción y resolución en relación con un círculo de intereses de la colectividad, en atención justamente al amparo democrático que ésta posee.

En Cuba, los órganos del gobierno local se fundamentan en una legitimidad que favorece su integración a la sociedad y el cumplimiento de sus fines. Esta se visualiza en forma creciente por medio de los mecanismos que permiten a las municipalidades encarnar los valores y principios inherentes a su población. Es así que el reconocimiento constitucional de la autonomía propicia el incremento del respaldo democrático de esta instancia, al permitirle convertirse en gestora de su propio desarrollo y, por tanto, en la principal vía de satisfacción de las necesidades humanas particulares y generales del territorio.

La autonomía entonces, como capacidad de elección y decisión, se expresa en un conjunto de normas elaboradas por el propio ente y que tienen su respaldo, más allá de la autorización legal, en la configuración participativa de la dinámica funcional a ese nivel. De tal forma, la autonomía y la legitimidad democrática de los titulares de los órganos municipales, cualifican decisivamente las normas locales y las sitúan en una posición especial en sus relaciones con las demás fuentes del Derecho. El reconocimiento con el más alto rango de este principio en la Isla implica, como ha quedado plasmado en la vigente norma suprema, en la Ley No. 132 y en la Ley No. 139, un margen de actuación en la gestión para órganos, funcionarios y ciudadanos en pos del desarrollo. La naturaleza o entidad de las competencias derivadas de esta consideración es algo que no se precisa,

sin que por ello deba ser soslayado, pues desconocerlo o inhibirlo convertiría en letra muerta los preceptos constitucionales y legales.

La presencia de intereses válidamente representados por esta institución y la atribución a ella de autonomía, deben tener como corolario la concreción de un catálogo de competencias propias que resultan necesarias para satisfacer esos intereses (Pérez Hernández, 2018) y la asignación, respecto a las mismas, de un espacio de decisión libre que exprese, según las características de la municipalidad, las preferencias de la colectividad. Por su relevancia para la materialización efectiva de la autonomía, las competencias devienen también, en elemento crucial para definir el ámbito de realización de la potestad normativa a ella asociada. Se trata de que, más allá de la atribución formal de dicha potestad, se cuente con en el mecanismo de habilitación legal que permita su ejercicio.

En este sentido Fernández Estrada, Tamayo Pineda y Blanco Rojas (2017, p. 252), habían sido enfáticos al afirmar con anterioridad que, sin un claro régimen de competencias, es imposible esperar una sana descentralización. La identificación y regulación estricta de las atribuciones materiales de las estructuras locales de poder estatal es el primer paso hacia un desarrollo pensado, proyectado, organizado, ejecutado y controlado por los municipios.

En línea con esta idea, y considerando el sistema a emplear para la determinación de las competencias, es imprescindible que la atribución de las mismas no se haga de manera uniforme, sino sobre pautas de flexibilidad y diversidad, lo cual permitiría que cada municipio, en función de sus necesidades peculiares, de sus medios humanos y técnicos y de sus modelos de gestión, fije las operaciones a realizar en función del desarrollo de su espacio territorial (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2017 b, pp. 65-79).

Ante la ausencia de un pronunciamiento expreso respecto a las materias en las cuales ejercer las actividades propias que le son inherentes al municipio para responder a los requerimientos de sus integrantes, cabe asumir que la motivación que sustenta la existencia misma de este ente tenga aptitud para configurar el espectro de ámbitos en los que este puede desenvolverse y decidir. Siendo así, cobra relevancia que el ejercicio de sus funciones haya sido acotado a la “satisfacción de las necesidades locales”. De hecho, esta previsión es, en opinión de Espina Prieto, una franca admisión de que a ese nivel se atienden demandas “propias de esa escala; [en tanto] hay otras escalas a las que corresponde responsabilizarse con

otro tipo de necesidades, pero no es porque sean mínimas y máximas” (Extremera San Martín, 2018). Se trata, pues, de todas las necesidades locales, “de las necesidades del entorno, no de que sean mínimas, pueden ser tan máximas como cualesquiera otras” (Extremera San Martín, 2018).

Si bien esta precisión en cuanto a los fines municipales no tiene capacidad para detallar competencias sí posee, por su rango constitucional y su carácter definidor del rol de la institución, entidad suficiente para delinear un coto dentro del cual han de configurarse cada una de las atribuciones locales.

En apoyo de este parecer puede retomarse, desde la doctrina, el criterio de Parejo Alfonso (1988, p. 135) cuando sostiene que el reconocimiento constitucional de la autonomía en favor de los entes locales para la gestión de sus propios intereses ha de entenderse como un derecho de la comunidad a participar a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen. Este derecho a participar y su génesis vienen a recomponer, según Esteve Pardo (1991, p. 133), la ausencia de determinaciones constitucionales de un núcleo competencial mínimo de dichos entes.

Queda pues sentado que la potestad normativa constituye una de las prerrogativas municipales indispensables según el constituyente y el legislador cubano. La misma tendrá determinado su contenido por el conjunto de competencias que resulten de la plasmación de la capacidad de opción y decisión que la autonomía entraña. Aun ante el actual escenario de indeterminación en tal sentido es posible mantener un nivel de acción dentro de los márgenes configurados por el cumplimiento de los fines que el orden constitucional confiere a las instituciones locales y dentro de la dinámica autónoma, respaldada por la legitimación democrática de que estas gozan.

2. La legalidad, la garantía institucional de la autonomía y la vinculación negativa, como delimitadores del alcance de la potestad normativa municipal

El profesor Del Hierro (2013, p. 184), define la legalidad como una forma manifestativa del Derecho, la forma precisamente por la que se reconoce su existencia; significa que el Derecho se manifiesta a través de normas y que es un sistema normativo. Por su parte Fernández Bulté (2002, p. 238), la concibe como forma de existencia de la sociedad polí-

ticamente organizada, como un método de dirección estatal, mediante el cual se abandona la arbitrariedad, el voluntarismo y el autoritarismo. Con esto, su entidad traspasa las fronteras de simple reflejo del Derecho escrito y se erige como principio sociopolítico de toda sociedad civilizada que encuentra fundamento en una visión holística del Derecho; esto es, como norma jurídica, pero en un contexto sociohistórico determinado y como herramienta para conservar y desarrollar determinados valores.

Tamayo y Salmorán (2005, p. 214) reconoce, a su vez, una dimensión superlativa del principio de legalidad: la constitucionalidad o “legalidad constitucional”, siguiendo a Ferrajoli, al reconocer al ‘principio de constitucionalidad’ como un caso especial. Con ello se evidencia que en tanto las leyes como actos del Estado deben adecuarse al ordenamiento supremo, así, si en virtud de este principio todo acto emanado del Estado debe adecuarse a las leyes, aun aquellos actos no subordinados a ley alguna han de adecuarse a la Constitución (Islas Montes, 2009, p. 103). De tal forma, se implementa una función de control al ordenamiento jurídico, a operadores del Derecho, a funcionarios y a la sociedad en sentido general.

La legalidad se recepciona en la Constitución cubana de 2019, al disponer su artículo 9o., “Cumplir estrictamente la legalidad socialista es una obligación de todos. Los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados, además, velan por su respeto en la vida de toda la sociedad y actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019). La trascendencia y acatamiento de este principio, se percibe con claridad en cuanto a la potestad normativa municipal, toda vez que es uno de sus límites mejor definidos, como se expuso *supra*.

La Carta Magna de la Isla también privilegia los preceptos constitucionales al reconocer su carácter normativo y, por tanto, su aplicabilidad directa. Tal y como afirma la profesora Prieto Valdés (2020) la salvaguardia de “esa supremacía constituye «la garantía de la garantía», pues las constituciones no se autoinstrumentan ni cambian de por sí; sino que es el hacer cotidiano de hombres y mujeres (...) lo que las realiza, las hace reales” (p. 6). En materia de potestad normativa y operando como un freno a los excesos posibles por parte de las autoridades locales, al emitir disposiciones a ese nivel, quedó igualmente evidenciado que existe un adecuado grado de regulación al respecto. Sin embargo, en ello no se agota su relevancia para el objeto de esta investigación.

Siguiendo a la doctrina, el reconocimiento con rango constitucional del municipio, su autonomía y las implicaciones de esto, permiten su elevación a la categoría de garantía institucional, concebida como un reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero carece de una facultad de disposición total e inmediata. “Ello no quiere decir, ni mucho menos, que la institución esté cerrada a un tratamiento normativo postconstitucional: este será perfectamente posible —y será, por lo demás, la situación ordinaria— siempre que no introduzca soluciones de continuidad o alteraciones bruscas de sus rasgos que desfiguren la imagen de la institución” (Esteve Pardo, 1991, p. 127).

Lo anterior implica que la legalidad se relativiza en el contexto municipal. Así Carro Fernández-Valmayor (2004, p. 135), sostiene que el contenido político de la autonomía y la legitimación democrática directa de los órganos locales, explicarían el hecho de que, en este ámbito, la ley pueda operar como marco o límite, dentro del cual se desarrolla con entera libertad la actuación de los mismos.

Significa entonces que cuando una Carta Magna reconoce al municipio un poder de creación jurídica, este se encuentra solamente restringido por los preceptos generales que impiden la actuación *ex lege* y el marco delimitador ya referido, dentro de los asuntos que inciden sobre su territorio. Abundando en este sentido Fuentetaja Pastor (2013), señala que “el reconocimiento de una potestad normativa local, en cuanto que exigencia constitucional, se erige en un límite al legislador cuando regula materias de interés local” (p. 126).

La combinación de los elementos apuntados, coincidiendo con Fonti Llovet (2003), trae como resultado que “existe una fundamentación propia de las normas municipales, que las hace acreedoras de una específica capacidad innovadora en relación con la ley” dada porque mediante sus dictados estos entes hacen “realidad la autodisposición de la comunidad sobre sí misma, que es lo que se halla en el sustrato último de la reserva de ley” (pp. 255-256). Ello ha dado lugar a la construcción del “concepto de reserva «flexible» o «relativa» de ley, para cualificar su actuación en los supuestos en los que opera respecto a la potestad normativa local (...) en el sentido de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes” (Cuchillo Foix, 2003, p. 188).

La visión relativizada de la legalidad en el ámbito municipal debe llevar a la expresa regulación en la normativa cubana de mecanismos que, por

un lado, actúen como defensa de la autonomía institucionalizada y, por otro, limiten el actuar de los operadores en respeto al magno texto y las leyes. Por su jerarquía constitucional, esta cuestión debe quedar sometida al control por la Asamblea Nacional del Poder Popular como parte de su actividad en tal ámbito.

Acorde a lo anterior, y partiendo de la garantía institucional de la autonomía, la propia naturaleza popular de los órganos locales y la capacidad normativa refrendada, la relativización de la legalidad ante la actividad jurídica de los entes locales en virtud de su particular protección constitucional, conlleva reconocer una vinculación negativa de estas normativas con respecto a las leyes. Este principio ha sido teorizado desde la perspectiva de que las disposiciones municipales pueden desplegarse sobre cualquier materia, siempre que ostenten competencia expresa al respecto, se constate la existencia de interés público y no se contradiga un precepto plasmado en la ley (Galán Galán, 2010).

Lo anterior, constituye un aspecto esencial a tener en cuenta en las regulaciones referidas a la temática en el país. Su admisión en el contexto cubano potenciaría la independencia en la gestión ante situaciones y necesidades territoriales particulares que afectan a las comunidades y que deben ser reguladas aun cuando el legislador haya sido omiso en su tratamiento.

En resumen, los límites de la potestad normativa local en Cuba deben perfeccionarse, manteniendo el actual respeto a la legalidad establecida y la subordinación a la Constitución, con la adición expresa, como consecuencia de su supremacía, de la garantía institucional de la autonomía y generar un efecto de reserva de ley flexible, al regular cuestiones de relevancia local. Además, y como correlato de lo anterior, debe proyectarse la vinculación negativa de manera que, ante cualquier ausencia de desarrollo legal especial, en materias reconocidas como competencias municipales, pueda desplegarse válidamente el actuar jurídico del municipio.

3. La Ley de Municipios, como forma de perfeccionar la sistemática legal, relativa a la potestad normativa municipal

Como se expuso anteriormente, se evidencia progreso en la regulación constitucional y legal ordinaria de la materia local. No obstante, retomando lo mejor de la tradición patria y dando salida a los resultados de estudios recientes sobre el tema, es posible pensar en un perfeccionamiento

de la sistemática del actual escenario, de forma que unifique el régimen jurídico del municipio, en el entendido de que este es y debe funcionar como una unidad. Por ello y teniendo en cuenta lo expuesto respecto a la potestad normativa local, se precisa de una Ley de Municipios que dé tratamiento orgánico a todos los aspectos asociados a esta institución.

En este sentido, resultan importantes los criterios brindados por Pérez Hernández, Tabares Neyra, y Díaz Legón (2019, pp. 135-160), al reconocer como objeto de una regulación de ese tipo los principios generales que rigen el actuar municipal, competencias, estructura, atribuciones y las relaciones de subordinación entre las diferentes instituciones y organismos de la localidad. A la ley, en cumplimiento de la Constitución, le corresponde delimitar la autonomía de tales entidades y, por ende, su poder normativo.

De tal forma, a efectos de perfeccionar la regulación de la potestad en examen, deben considerarse: la determinación de las competencias municipales para dar contenido a las disposiciones que se emitan; la ordenación jerárquica de los actos normativos, ponderando los emanados de la Asamblea Municipal del Poder Popular; la uniformación, en lo posible, de los procesos de producción de los mismos; y la optimización de los mecanismos de control por parte de los órganos estatales y, particularmente, de la ciudadanía sobre la referida actividad.

Como ya se ha señalado, la autonomía municipal ha de implicar el reconocimiento de competencias específicas y ha de contemplar la función de creación jurídica como expresión efectiva de la capacidad de decisión que ella supone (Fonti Llovet, 2003, p. 254). En este sentido, la aludida potestad local se presenta como un elemento auxiliar o instrumental de las competencias previamente definida por el ordenamiento jurídico (Embid Irujo, 2010, p. 56).

La garantía de la efectividad del desenvolvimiento en esta sede requiere que se logre un balance entre los intereses generales en cada ámbito particular y las exigencias propias y el contexto específico de la municipalidad. Según sostiene Ortega Álvarez (1988), ello conlleva a imponer “a las leyes sectoriales, que son las que atribuyen competencias, el mandato de otorgar a los entes locales las competencias precisas” (p. 56). En pos de asegurar esa finalidad, han de preverse unos principios que constituyan el límite inderogable de la autonomía. En la dinámica resultante, la legislación que ordene las distintas materias debe fijarlos previamente y de forma expresa. A su vez, los municipios, a través de sus propias normas, pueden adecuar

la aplicación de esa normativa teniendo como único límite a dichos principios (Fonti Llovet, 2003, p. 257).

En el contexto cubano, como se ha venido exponiendo no se establece pronunciamiento al respecto. No obstante, el reconocimiento mismo de la autonomía sigue siendo trascendental, en tanto se convierte en fundamento para convocar a su regulación posterior, con la obligatoriedad que emana de la norma suprema del Estado.

A pesar de la situación descrita, en el país se ha debatido sobre la pertinencia de uno u otro sistema de atribución de competencias. Díaz Legón (2011, p. 21), reconoce que se puede recurrir a tres de estos: el de enumeración taxativa, el de cláusula general y el sistema mixto. El primero implica que el municipio solo puede desempeñar las tareas comprendidas dentro de una descripción minuciosa realizada por el legislador, lo cual se convierte en una camisa de fuerza para este, que no podrá participar en más asuntos que los estrictamente señalados. El método de cláusula general reconoce una universalidad en el ámbito material de la actividad local, de ahí que se rija por la interpretación, en cada momento, de la concreción del interés local. Esto permite la oportuna iniciativa y la adaptabilidad ante cambios en las exigencias y necesidades. Por último, el modelo mixto constituye una hibridación de los otros dos. Establece de inicio un conjunto de competencias mínimas para posteriormente habilitar el desenvolvimiento en otras esferas, aunque sea de forma residual.

Valorando las características de unos y otros, sería recomendable el establecimiento de un sistema de atribución de carácter mixto, asentado en el principio de subsidiariedad. Este resultaría viable porque, “junto con las cuestiones que se le atribuyen al municipio para su específica atención, se permitiría su intervención y se ampliaría la variedad de actividades a desarrollar en todos los asuntos públicos” (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2017 a, p. 344). Por su parte, la subsidiariedad aseguraría que las competencias no expresamente enunciadas en el esquema privativo del Estado, fueran asumidas bajo una titularidad local, sin que mediara una explícita declaración legal (Hernández Aguilar, 2017, p. 103).

En síntesis, se hace necesario, como paso previo para la regulación de la potestad normativa en la sistemática de la futura Ley de Municipios, contar con el reconocimiento, de preferencia a través de un sistema mixto, de las competencias de este nivel. A ello debería seguir la enumeración de las reglas sobre las cuales esta atribución debe ser entendida por los restantes poderes del Estado y los que enmarcan su ejercicio en la localidad. Entre

ellas deben figurar, siguiendo lo explicado en los presupuestos anteriores, su ejercicio con apego a la legalidad acotada en el marco de la garantía institucional de la autonomía y el principio de vinculación negativa y dentro del ámbito competencial propio del municipio, determinado de conformidad con sus fines y legitimidad democráticos.

Una vez precisado el ámbito material en el cual puede ejercitarse la potestad normativa, debe prestarse atención a la ordenación jerárquica de disposiciones legales locales, de conformidad con sus rasgos fundamentales; entiéndase órgano emisor, denominación y alcance.

Respecto a la primera de las cuestiones, como acertadamente advierte el tratadista Embid Irujo (2011, p. 749), se hace palpable que la problemática relativa a la relación entre fuentes del Derecho trasciende las características de los titulares de la producción normativa. Tomando en cuenta que en Cuba hay facultades normativas particulares a nivel de las Asambleas del Poder Popular y del Consejo de la Administración y que el rol primordial a ese nivel de gobierno le corresponde a la primera, no existe duda respecto a la superioridad de los actos emanados de tal órgano.

En cuanto a la armonización en el tratamiento de las denominaciones, la naturaleza y el alcance de las distintas tipologías normativas abordadas, conviene se solucione la confusión existente entre “acuerdo” y “acto”. En tal sentido, podría considerarse al “acuerdo” como forma de adopción de las decisiones de cualquier órgano de carácter colegiado y al “acto”, *stricto sensu*, como “acto normativo” distinto de otros “actos” (*V. gr.*: como los administrativos). Respecto del “acto”, sería recomendable que el legislador determinara su ámbito de validez, sea este interno o externo al órgano que lo emite, de preferencia orientando su proyección hacia cuestiones distintas a las reservadas para las ordenanzas y los reglamentos.

En lo atinente al alcance de las normas de eficacia general, estas deben preverse, tomando en cuenta las particularidades que las distinguen, como consecuencia de las singularidades del municipio. Con respecto a las ordenanzas, existe consenso doctrinal en que estas superan la típica relación ley-reglamento a pesar de su carácter reglamentario. Como apunta Cuchillo Foix (2003, p. 184), la extendida configuración constitucional de las entidades locales como instituciones de autogobierno, desautoriza su concepción como simples administraciones públicas y, por ende, la configuración de los entes locales como instancias de autogobierno de las colectividades respectivas, impide la concepción de la potestad normativa como potestad reglamentaria, en sentido estricto.

Lo anterior no supone que la ordenanza pueda equipararse, en su ámbito propio, con la ley, pero tampoco es correcto imponer a este poder local los mismos condicionamientos que al estatal, en lo que concierne a la relación con la ley. No obstante, “aunque la ley pueda desplazar a este tipo de normas, no puede sustituir completamente su función regulatoria, que está vinculada con la autonomía local, garantizada en la Constitución. Esta preservación constitucional del núcleo esencial de la autonomía se traduce en una minoración del poder dispositivo de la ley, y en contrapartida, una mayor capacidad de las ordenanzas para intervenir en la regulación de materias y enunciados que, con carácter general, están reservados a las leyes” (Muñoz Machado, 2015, p. 40).

En esta línea de razonamiento, se insertaba la propuesta formulada por Fernández Estrada, Tamayo Pineda y Blanco Rojas (2017). Según estos autores, las normas emanadas de la Asamblea Municipal, dado su rol, deberán abarcar “la organización, el funcionamiento y las tareas de las entidades encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacional, cultural, deportivo, de protección del medio ambiente y recreativo que estén subordinadas a su órgano administrativo” (p. 257).

Sobre el tema tratado, Pérez Hernández y Díaz Legón (2020) han apuntado que “se sitúa a la potestad normativa como creación de leyes en sentido material, o ejercicio de un poder reglamentario de validez en el territorio en el cual se asienta, y que le permite actuar conforme al Derecho creado” (p. 262). Esta opinión entraña el reconocimiento de la potencialidad creativa de las ordenanzas actualmente previstas en el diseño patrio, de manera que las regulaciones de asuntos concernientes a los intereses locales se diferencian sensiblemente de las reglamentaciones dictadas en ejecución de las leyes.

En contraste con la disposición de libertad de opción y decisión que es propia y específica de las instituciones democráticas y representativas locales, las instancias administrativas están dotadas de discrecionalidad. Ello comporta únicamente capacidad de interpretación, apreciación, evaluación y valoración motivada, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, en la ejecución, con estricta adecuación a las instrucciones del organismo directivo correspondiente, de las opciones efectuadas por instancias legitimadas democráticamente (Cuchillo Foix, 2003, pp. 181-182).

En el caso del Consejo de la Administración Municipal, dado el carácter claramente administrativo atribuido a tal órgano, la potestad normativa

se concreta en su forma estrictamente reglamentaria. En situación análoga, por hacer parte de la administración, se encuentra la atribución del Intendente en la materia, cuyo actuar debe diferenciarse del resto de los actores y estar ceñido a sus atribuciones.

Como resultado de estas concepciones, la doctrina “parece inclinada a utilizar la distinción entre normas organizativas que tienen efectos *ad intra* de la Administración municipal y normas con efectos *ad extra*, que pueden incidir en la esfera de los derechos de los ciudadanos. La diferencia permitiría atribuir precisamente a los reglamentos las regulaciones de carácter organizativo y a las ordenanzas todas las demás” (Muñoz Machado, 2015, p. 233).

Este criterio, que fundamenta al parecer lo actualmente regulado en el país, puede mantenerse ante la perspectiva de una sistematización en una futura Ley municipal. De esta forma la administración municipal, en virtud del principio de autotutela, quedaría facultada para dictar acuerdos contentivos de reglamentos y cuando tuviera interés en que se dispusieran normas que regulen conductas de los ciudadanos, con efecto en su actividad, debería recurrir a la Asamblea del Poder Popular a ese nivel (Fernández Estrada, Tamayo Pineda y Blanco Rojas, 2017, p. 258).

Por último, cerrando el ciclo relativo a la potestad normativa, se hace relevante abordar la optimización de los mecanismos que aseguran su supervisión por parte de los órganos estatales y de la ciudadanía. Como se apuntó en su momento, resulta evidente que en cuanto a los controles por parte de las entidades superiores se ha dado un avance en su regulación y es más llamativo en este particular que, dadas las características de la municipalidad, no se diera más peso a las potencialidades asociadas a la participación popular.

Respecto al primero de los tipos de intervención abordados, en el escenario actual, lo primordial pudiera ser la reconducción del mismo solo a la verificación de la legalidad y la constitucionalidad de las normas municipales. El sustento teórico de esta sugerencia obedece al entendimiento de que “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien se entiende que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados, que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica, de la Administración del Estado y la Provincia. En todo caso, los controles de carácter puntual,

habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad” (Muñoz Machado, 2015, p. 208). Dicho de otro modo, implica que el control debe procurar, no solo coartar los posibles excesos o contravenciones del municipio, sino frenar cualquier otro acto que transgreda el espacio de auto-ordenación local.

En cuanto al ejercicio de supervisión por la población sobre la actividad normativa de esta instancia, se convierte en una necesidad por las características participativas y de representación de los órganos municipales. Es preciso entonces que la sistemática de la Ley de Municipios incluya acciones y procedimientos para la intervención de los electores en esta función, los cuales han de estar en correspondencia con la naturaleza de las disposiciones de que se trate y su incidencia en los derechos e intereses de la colectividad. Esto se aviene a la idea de “que los municipios puedan ser considerados el primer peldaño de contacto de los individuos con la estructura estatal, desde el punto de vista territorial y funcional, exige para su conformación (control y transformación) de un ciudadano activo” (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2020, p. 260).

Una gran reserva en tal sentido subyace dentro de las garantías a los derechos de petición y participación popular local y los Consejos Populares, los cuales, desde su configuración actual, tienen entidad para proyectarse hacia la esfera de la producción jurídica. De hecho, ambos mecanismos pueden entenderse, siguiendo el parecer de Del Río Hernández (2019), como la materialización de la disposición del artículo 80 de la Constitución que establece que los ciudadanos cubanos tienen el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado. Consecuentemente, tanto en su faceta relativa al control como en las restantes, podrían ser orientados a retroalimentar la creación normativa municipal con el parecer de la población a la que se debe y de la cual resulta, en definitiva, su legitimidad.

De lo anterior se colige, que las líneas fundamentales para el perfeccionamiento de la previsión del control sobre el ejercicio de la potestad normativa local, pasan por la ordenación de la intervención estatal no solo respecto a las disposiciones emitidas por la municipalidad, sino hacia aquellos externos a la misma que puedan limitar el adecuado desarrollo de estas y por la optimización, en materia de supervisión popular, de la utilización de los mecanismos establecidos en función de esta materia.

En resumen, el perfeccionamiento de la sistemática legal en cuanto a la temática analizada, debe sustentarse en un conjunto de fundamentos que permitan precisar su contenido y determinar su alcance, los cuales deben ser recepcionados en una ley dedicada a la generalidad de la institución municipal en la cual se integren y optimicen, en un todo orgánico, sus principios ordenadores, sus competencias propias y las cuestiones relativas a la jerarquía, producción, implementación y control de los actos normativos, con vistas a viabilizar el funcionamiento de los órganos locales en pos del desarrollo territorial y la satisfacción de las necesidades e intereses de sus comunidades.

IV. CONCLUSIONES

1. La promulgación de la Constitución cubana de 2019 y sus recientes normas de desarrollo, evidencian significativos avances en cuanto al objeto de estudio de esta investigación, como consecuencia de la regulación de la autonomía municipal y del reconocimiento de la potestad normativa local. No obstante, la indeterminación del sistema competencial propio de este nivel, las falencias técnicas relativas a la precisión del alcance, tipologías y los procedimientos de control de los actos normativos de esta instancia, afectan la capacidad de los órganos del Poder Popular a este nivel para desarrollar su actividad en este sentido.
2. El perfeccionamiento de la actual regulación de la potestad normativa municipal, es posible mediante el establecimiento de las reglas derivadas de la legitimidad democrática, la autonomía, las competencias y los fines municipales como fundamentos para darle contenido; al asumir los criterios de legalidad, garantía institucional de la autonomía y vinculación negativa como delimitadores de su alcance; y por medio de la promulgación de una Ley de Municipios que, desde el tratamiento unitario de la institución, se proyecte hacia la determinación de sus competencias propias, la ordenación jerárquica de los actos normativos locales y la optimización de los mecanismos de control que recaen sobre dicha actividad.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2019). *Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria núm. 5, La Habana: Ministerio de Justicia.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2020 a). *Ley No. 131 Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria, núm. 6, La Habana: Ministerio de Justicia
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2020 b). *Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 5, La Habana: Ministerio de Justicia
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2020 c). *Ley No. 134 Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria No. 88. La Habana: Ministerio de Justicia
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2021 a). *Ley No. 138 De organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria No. 14. La Habana: Ministerio de Justicia
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (2021 b). *Ley No. 139 De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ordinaria No. 14. La Habana: Ministerio de Justicia
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2004). Sobre la potestad sancionadora municipal. *Estudios QDL*, núm. 6, 131-142.
- Consejo de Estado (1995). *Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, núm. 4, Edición Extraordinaria, La Habana, Ministerio de Justicia
- CUCHILLO FOIX, M. (2003). Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales. *Derecho Privado y constitución*, núm. 17, 169-196.
- DEL HIERRO, J. L. (2013). Legitimidad y legalidad. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 179-186.

- D'ESTAFANO PISSANI, M. A. (1955). *Ley Orgánica de los Municipios. Anotada y concordada con la Constitución de 1940 y demás Leyes complementarias*, La Habana, Jesús Montero.
- DEL RIO HERNÁNDEZ, M. A. (2019). 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.
- DÍAZ LEGÓN, O. (2011). *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia*. Tesis presentada en opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, La Habana, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.
- EMBID IRUJO, A. (1978). *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, Instituto de Estudio de Administración Local.
- EMBID IRUJO, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Madrid, Iustel.
- EMBID IRUJO, A. (2011). Ordenanzas y Reglamentos municipales. En S. Muñoz Machado (director), *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, 3a. ed. (717-778). Madrid: Iustel.
- ESTEVE PARDO, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 125-147.
- EXTREMERA SAN MARTÍN, D. (2018). *Proyecto de Constitución: Cuba se municipaliza*. Recuperado de: http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/proyecto-de-constitucion-cuba-se-municipaliza-infoGRAFIA/#.XYI28PTB_IU, en fecha 2 de octubre de 2018.
- FERNÁNDEZ BULTÉ, J. (2002). *Teoría del Estado y del Derecho. Segunda parte. Teoría del Derecho*, La Habana, Félix Varela.
- FERNÁNDEZ ESTRADA, J. A., TAMAYO PINEDA, N., y BLANCO ROJAS, M. (2017). La competencia como presupuesto de la autonomía municipal, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN O. (coords.), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, La Habana, UH.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 229-269.

- FERRARI YAUNNER, M. (2017). Las normas jurídicas locales. Perspectiva de su función y jerarquía en Cuba, en L. PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O. (coords.), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, La Habana, UH.
- FONTILLOVET, T. (2003). La diversificación de la potestad normativa: la autonomía municipal y la autoadministración corporativa. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 253-268.
- FUENTETAJA PASTOR, J. Á. (2013). Marco constitucional de la Administración Local, en FUENTETAJA PASTOR, J. Á. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M., *Manual de Derecho Local*, Madrid: Iustel.
- GALÁN GALÁN, A. (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista CEMCI*, núm. 8, 1-27.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, R. F. (2017). La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad. *Ius et Praxis*, núm. 2, 485-505.
- HERNÁNDEZ AGUILAR, O. (2017). *El asociativismo municipal: fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano*. Tesis de Doctorado, La Habana, Universitaria.
- ISLAS MONTES, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 97-108.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, t. VII. *El Reglamento* 4a. ed., Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, INAP.
- PAREJO ALFONSO, J. L. (1988). *Derecho básico de la administración local*, Barcelona, Ariel.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. (2018). *Los municipios cubanos, ganadores constitucionales*. Recuperado de: http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales/#.XYI2R_TB_IU, 2 octubre 2018.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O. (2017 a). Epílogo: propuesta de guía metodológica en pos del perfeccionamiento municipal en Cuba, en PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O., *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, La Habana, UH.

- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O. (2017 b). Municipio y desarrollo local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba. En Colectivo de autores, *Administración pública y derecho local* (pp. 65-79), La Habana, UH.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *UH, No.289*, 257-272.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, L., TABARES NEYRA, L. M. y DÍAZ LEGÓN, O. (2019). Lo local —municipal— como espacio de desarrollo en Cuba. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local, *UH, No.287*, 135-160.
- PRIETO VALDÉS, M. (2020). La Constitución cubana de 2019: nuevos contenidos y necesidades. *UH, No.289*, 3-23.
- ROSANVALLON, P. (2009). *La Legitimidad Democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial SRL.
- TAMAYO Y SALMORÁN, R. (2005). *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente*, México, UNAM.

