



ISSN 2340-5457
Volumen X, Nº 2 (Abril 2018)
<http://www.unex.es/eweb/monfragueresiliente>

POLÍTICA Y PODER PÚBLICO: LA RELACIÓN DETERMINANTE EN EL URBANISMO REVOLUCIONARIO CUBANO

**POLITICS AND PUBLIC POWER: DETERMINING RELATION IN
REVOLUTIONARY CUBAN URBANISM**

D. Alexey Martín López¹

Revista Científica Monfragüe Resiliente. <http://www.unex.es/eweb/monfragueresiliente>

Editada en Cáceres, Dpto. Arte y Ciencias del Territorio de la Universidad de Extremadura.
Elaborada conjuntamente con las Universidades de Lisboa y la Autónoma de México

¹Investigador del Instituto de Desarrollo Local. Universidad de Huelva. Email: alexey.martin@dhis1.uhu.es

RESUMEN

En Cuba, el ordenamiento jurídico del sector urbanístico se caracteriza más por la abstención que por su regulación. De este modo, el quehacer de la Administración Pública está sujeto a las decisiones políticas en un marco normativo disperso y confuso. En esta investigación se analizan los mecanismos por los cuales la dirección política constituye el eje vertebrador de la actividad urbanística. Los resultados muestran cómo el desarrollo urbano ha dependido de las políticas del nivel central, en un escenario de ausencia de controles a la Administración Pública.

Palabras clave: Cuba, política, urbanismo, Derecho Urbanístico.

ABSTRACT

Code of law of the urbanism sector is characterized more by its abstention than its regulation in Cuba. Thus, Public Administration tasks depend on politics decision in a scattered and confused legal context. This paper analyzes mechanisms by which the politics direction is the core of the urbanism activity. Results show how urban development has depended on politics of the central government, this in a scenery of lack of control on the Public Administration.

Keywords: Cuba, politics, urbanism, urban law.

I. INTRODUCCIÓN

En Cuba, la actuación pública en materia urbanística no se ha regulado adecuadamente. Esto ha hecho que las cuestiones urbanas dependan, sobre todo, de las decisiones discrecionales de la Administración Pública y los planes económicos, moviéndose en un ámbito de desregulación que, aparentemente, contrasta con el modelo centralizado que rige en el país. En ese escenario, la política gana protagonismo, imprimiendo cierta debilidad a la seguridad jurídica.

Las instituciones cubanas con potestad legislativa, en casi sesenta años de gobierno revolucionario, no han regulado jurídicamente el urbanismo acorde con los requerimientos de un sector tan complejo. Sin embargo, la postura del Gobierno ha sido ofrecerle un tratamiento jurídico secundario, primando una visión estatista de los asuntos locales y supeditando el desarrollo urbano a las políticas verticalistas del nivel central. Todo ello, con escasos controles, o ninguno, a la actividad de la Administración Pública.

Lo anterior hace necesario analizar cómo se produce la conexión de los máximos órganos políticos con la actividad urbanística local. Para conseguir tal finalidad, en esta investigación se hace uso de estudios académicos, normas jurídicas y documentos políticos, en coherencia con el contexto de la evolución histórica, política y jurídica del país tras el triunfo revolucionario de 1959. Además, se utilizan algunas notas de Derecho comparado que puedan servir de base para tratar el tema en cuestión.

II. ALGUNOS ASPECTOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO URBANO EN CUBA

Según CHOFRE SIRVENT, el Derecho cubano, durante el período revolucionario, ha pasado por diversas etapas, pero la manera de entenderlo no ha cambiado sustancialmente en unos 60 años. Esto ha sido así a pesar de los avances del mundo jurídico y sus desafíos². Ahora bien, si se parte de que la inmutabilidad que se comenta es consustancial al sistema, entonces es más fácil comprender cómo a lo largo del proceso revolucionario cubano³ la política ha sido (de modo desproporcionado) el hilo conductor en el país. Es lógico que ésta juegue un papel protagónico, pues el Estado controla y dirige la economía, la producción legislativa, las políticas públicas, etc., pero es precisamente por esto que el ente público debe estar sometido a determinadas

² CHOFRE SIRVENT, J., “El derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI”, en *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB edicions, Barcelona, 2017, pág. 52.

³ Así se reconoce el período posterior a 1959, tras el triunfo de la Revolución cubana.

reglas de actuación con la finalidad de evitar un ejercicio arbitrario del poder. Con lo cual, es desatinado que, aquel que actúa casi con exclusividad y a diario en ámbitos tan sensibles, no sea controlado más que por sus propios criterios de oportunidad e intensidad. De ahí que, como señalan CHOFRE SIRVENT, AYUSO y GRATIUS, en Cuba se ha producido una reducción del Derecho a la política⁴. Desde luego, también el ámbito urbanístico se encuentra imbuido por esa atmósfera de garantías materiales frente a las jurídicas que caracteriza la actividad de la Administración Pública cubana, favoreciendo las primeras (a través de las políticas y proyectos que se ponen en marcha con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales sin los obstáculos que podrían generar las potenciales exigencias sobrevenidas por intereses particulares y los correspondientes reclamos a sus derechos) frente a las segundas.

Desde los primeros años de la Revolución se generó un gran impacto, cuyos cambios se institucionalizaron en los años 70 en los que, comenta MARTÍNEZ HEREDIA, se pasó a una etapa del proceso de transición socialista en que se manifestaron contradicciones notables. Se experimentaron grandes logros a la par que deformaciones, detenciones y retrocesos. De un lado, se producía el consenso de la mayoría revolucionaria y de otro un régimen burocratizado, autoritario e invasor de todos los espacios. Esto se hacía desde una ideología que se apropió del socialismo, o de la forma que éste se debía construir, como única vía posible. A ello le siguió el desgaste del socialismo en los 90. La cuestión es que, durante más de tres décadas, nación y socialismo se unieron⁵.

Una de las más significativas muestras de lo que se comenta puede verse en el papel del Partido Comunista de Cuba (PCC) en la producción normativa nacional a cualquier rango. Por ejemplo, según comenta CARRILLO GARCÍA, para la redacción del

⁴ CHOFRE SIRVENT, J., “El derecho y la Constitución de Cuba...”, op. cit., pág. 59; y AYUSO, A., y GRATIUS, S., “Introducción”, en *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB edicions, Barcelona, 2017, pág. 7.

⁵ MARTÍNEZ HEREDIA, F., “En el horno de los noventa. Identidad y sociedad en la Cuba actual”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 68-69 y 73. Véase también MARTÍNEZ HEREDIA, F., “Izquierda y marxismo en Cuba”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 99-100, 103-104. Pero socialismo y política ya era una misma cosa, con lo cual, el Derecho, y con él la regulación del desarrollo urbanístico en Cuba, se reducía a la política socialista.

Anteproyecto de Constitución, la que fuera aprobada en febrero de 1976, se constituyó (por Acuerdo del Consejo de Ministros (CM) y del Buró Político del PCC de 22 de octubre de 1974) una comisión integrada por miembros del CM y del PCC con la finalidad de redactar el borrador de la futura Constitución de la República de Cuba⁶. Pero, dicho proceder no fue exclusivo del proceso constituyente. El PCC es la principal fuente de impulsos legislativos⁷. A lo que se debe añadir que las directivas o disposiciones de sus órganos superiores⁸ son consideradas como fuente indirecta del Derecho Administrativo⁹.

Lo expuesto hasta aquí pretende poner de manifiesto la característica más importante del quehacer urbanístico en Cuba, pues, como ya se ha señalado, aquellas líneas que han determinado los derroteros del país desde 1959, son las mismas que lo han hecho respecto a la actividad urbanística. Así, los aspectos que identifican la actuación pública en Cuba se reproducen en el ámbito del desarrollo urbano. De este modo, algunas de sus cualidades más representativas serían: la centralización del poder, la falta de control de la actividad de la Administración Pública y la escasa participación

⁶ CARRILLO GARCÍA, C.Y., “Régimen político y calidad de las leyes en Cuba”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, mayo-agosto, 2010, pág. 629. Véase también VILLABELLA ARMENGOL, C.M., “Una nueva mirada al constitucionalismo cubano desde los modelos constitucionales y la periodización de la República”, *Revista Cubana de Derecho*, núm. 44, Julio-Diciembre, 2014, págs. 38-39.

⁷ Una de las más fehacientes e indubitadas muestras de lo que se comenta es en la actualidad el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, a raíz del cual se está modificando el ordenamiento jurídico y la Constitución de la República de Cuba. El motor de todas estas transformaciones jurídicas, económicas y sociales es el PCC. Al respecto consúltese PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *VI Congreso. Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, 2011, Edición impresa; PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *Actualización de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021*. Aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en Julio de 2016, 2016, Edición impresa. Este proceder quedó institucionalizado con la Constitución de la República de 1976 que, en su artículo 5, establece que el Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado.

⁸ Los órganos superiores del PCC son el Congreso, el Comité Central, el Buró Político y el Primer Secretario.

⁹ CARRILLO GARCÍA, C.Y., “Régimen político y...”, op. cit., pág. 644. Sobre la consideración de las directivas o disposiciones de los órganos superiores del PCC como fuente indirecta del Derecho Administrativo puede verse GARCINI GUERRA, H., *Derecho Administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, segunda edición, corregida y ampliada, La Habana, 1986, pág. 59; MATILLA CORREA, A., “Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el Reglamento)”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006, págs. 159-160; y MARTÍN LÓPEZ, A., “De la autonomía local a la potestad de planeamiento: un intento de reconstrucción doctrinal en un campo inexplorado en Cuba”, *Revista Americana de Urbanismo*, 2018. En prensa.

ciudadana¹⁰. Sin embargo, el rasgo principal que condiciona al resto es la centralización y concentración del poder o, como también se le conoce, la unidad de poder.

III. EVOLUCIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER EN CUBA

El primero de enero de 1959 triunfó la Revolución cubana. Dos días después, en Santiago de Cuba, ciudad que fue nombrada capital provisional de la República, en el Salón de la Biblioteca de la Universidad de Oriente se reunió un grupo de actores políticos que firmó el Acta de constitución del Gobierno revolucionario. En el Acta en cuestión, en su apartado segundo, se resolvió que, ante la necesidad de proveer el ejercicio de la potestad legislativa, tras disolver el Congreso, dichas funciones fueran asumidas por el Consejo de Ministros (conformado por los integrantes del citado grupo). Asimismo, en su apartado tercero, se reafirmó la vigencia de la Constitución de 1940, sin perjuicio de las modificaciones que se le realizaron, lo que acordó el Gobierno Provisional para viabilizar el cumplimiento de los postulados de la Revolución¹¹. La situación que se comenta tuvo un corto recorrido, pues en febrero del propio año se promulgó la Ley Fundamental. Así las cosas, desde el mismo momento en que se instituyó el Gobierno revolucionario, las funciones constituyentes, legislativas y ejecutivas fueron asumidas por el mismo órgano (no electo), centralizando el poder¹². Es cierto que, como sostiene CARRILLO GARCÍA¹³, ello se debió a la urgencia del momento. Sin embargo, dicha situación perduró hasta 1976

¹⁰ Sobre los procesos participativos en el urbanismo cubano puede verse MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “La participación ciudadana en la planificación urbanística en Cuba”, *RADU, Revista Americana de Urbanismo*, núm. 0, Madrid, 2018, págs. 149-178; MARTÍN, A. y JURADO, J.M., “La Agenda Hábitat III y los procesos participativos y de control a la Administración Pública en la Planificación Urbana en Cuba”, en *Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable: Experiencias Comparadas*. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, págs. 89-104.

¹¹ URRUTIA LLEÓ, M., y OTROS, “Acta de constitución del Gobierno Revolucionario”, en *Documentos de la Revolución cubana, 1959*, Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 2006, pág. 17. En el mismo acto, lo que consta en el propio documento, se declararon cesantes los congresistas, el Presidente de la República, los gobernadores, alcaldes y concejales municipales.

¹² La Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959, en sus artículos 118, 119 y 121, establece que el Poder Legislativo es ejercido por el Consejo de Ministros.

¹³ CARRILLO GARCÍA, C.Y., “Régimen político y...”, op. cit., pág. 628.

que concluye el período de provisionalidad con la aprobación, mediante referéndum, de la Constitución de la República de Cuba, momento en que se institucionaliza definitivamente el sistema político socialista, el cual se había instaurado desde hacía más de una década sin refrendo constitucional. Y, además, se constituyeron los órganos del Poder Popular¹⁴. Como sostiene VILLABELLA ARMENGOL¹⁵, la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 fungió de marco jurídico a las transformaciones producidas hasta 1976. No obstante, el texto de la Ley fue sobrepasado con creces por las medidas políticas adoptadas y las normas jurídicas promulgadas durante el período de provisionalidad¹⁶.

Ya avanzado ese largo período de provisionalidad (1959-1976), a partir de los años 70, en el país se intensificó la influencia el modelo socialista de la Unión Soviética. Una muestra de ello es la Constitución de la República de Cuba de 1976 (CRC). La

¹⁴ Véase CARRILLO GARCÍA, C.Y., “Régimen político y...”, op. cit., págs. 628-629; CHOFRE SIRVENT, J., “El derecho y la Constitución de Cuba...”, op. cit., pág. 52; MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano”, en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, 2012. Recuperado el 22 de abril de 2018 <https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/>; y VILLABELLA ARMENGOL, C.M., “Una nueva mirada...”, op. cit., págs. 36-38.

¹⁵ VILLABELLA ARMENGOL, C.M., “Una nueva mirada...”, op. cit., págs. 36-37.

¹⁶ La Ley Fundamental de 1959 reconocía en su artículo 87 la existencia legítima de la propiedad privada. Con todo, entre 1959 y 1968, con la Primera y Segunda Ley de Reforma Agraria, la Ley de Reforma Urbana, Ley Nº 647 de Regulación del Régimen Legal de Intervención de las Industrias por el Ministerio de Trabajo, la última ofensiva revolucionaria, entre otras medidas, se llegó al punto de que el Estado quedó en posesión de casi la totalidad de los medios productivos del país. Con las Reformas agrarias la mayoría de la tierra (suelo) quedó en manos del Estado. Según ARIAS, M.A., “Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura”, *Revista IDeAS, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, VOL. Núm. 3, n. 1, jan./jun. 2009, pág. 15, el Estado cubano quedó en posesión de más del 75% del total de tierras agrícolas del país, el resto pasó a manos de los pequeños agricultores. Una parte importante del suelo que no tenía fines agrícolas también pasó a manos del Estado utilizándose en la defensa, producción industrial, minera, turística, etc., todas de titularidad y gestión de sus respectivos ministerios. Además, según datos aportados por GARCÍA RABELO, el Estado cubano pasó a ser el propietario del 90% de los medios de producción (véase GARCÍA RABELO, M., “Transición socialista y modelo de desarrollo económico en Cuba”, *Economía y Desarrollo*, VOL. 148, núm. 2, Julio-diciembre, 2012, pág. 29). Esos datos son coherentes con los aportados por DÍAZ VÁZQUEZ, J.A., “Actualizar el modelo económico en Cuba: ¿patrón chino o vietnamita?”, *Economía y Desarrollo*, VOL. 149, núm. 1, enero-Junio, 2013, pág. 62, quien situaba, en 1989, la propiedad estatal sobre los medios de producción por encima del 90%. A esto es preciso añadir un par de cuestiones. La Ley Fundamental no era una norma socialista, pero estando vigente, en 1961, se declaró el carácter socialista de la Revolución y su Gobierno. Otra cuestión importante es que la Ley Fundamental no incorporó la economía planificada y centralizada, pero unos años después de la promulgación de dicha Ley, y estando ésta vigente, fue instaurada en el país la economía planificada y centralizada. Este tipo de comportamientos, al margen de la norma fundamental, se basaban en la concepción de la “Revolución como fuente de Derecho” formal.

CRC, todavía vigente, aunque modificada en 1992 y 2002¹⁷, estableció la concepción unitaria del poder estatal y el llamado centralismo democrático como método de dirección, cuyo origen estaba en la doctrina soviética¹⁸. Por su parte, GUANCHE comentaba el origen soviético de la CRC enmarcándola en un contexto en el que sobresale la aprobación, en el año 60, de la Constitución de Mongolia, la de Rumanía en el 65, la de la República Democrática Alemana en el 68, las reformas de la Constitución de Checoslovaquia en el 68 y en el 70, asimismo, se aprueba la de Bulgaria en el 71, la de Hungría en el 72, Yugoslavia en el 74, China en 1975, y la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1977. También comenta el propio autor que toda la literatura estudiada en la Facultad de Derecho, y la que se publicaba en Cuba en esos años, recogía que la CRC era un modelo ejemplar de ese constitucionalismo. Ese contexto servía de soporte normativo para la doctrina soviética acerca de que los derechos individuales eran cuestiones burguesas. En cambio, los derechos sociales eran los verdaderamente socialistas. Al seguir esa lógica, y construyendo una “ética socialista-soviética” que constituía el núcleo duro de la concepción del Estado socialista y su actuación administrativa, se propugnaba que sólo el Estado socialista podía hacer el bien, por lo tanto, no era necesario habilitar mecanismos de garantías jurídicas frente a él. Toda vez que el Estado nunca causaría daño alguno a sus ciudadanos. Así, disminuyó el reconocimiento a los derechos individuales y sus garantías, dando prioridad y garantías materiales a los derechos sociales. Todo lo expuesto resulta de interés, pues mantiene plena actualidad permaneciendo en determinadas prácticas que se han naturalizado en la institucionalidad cubana¹⁹.

¹⁷ En realidad la CRC también fue reformada en 1978, pero en esa ocasión se limitó a cambiar el nombre de Isla de Pinos por el de Isla de la Juventud. También es preciso señalar que actualmente en Cuba se está desarrollando un proceso de reforma total de la Constitución.

¹⁸ MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.; y PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración municipal en Cuba?”, en *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo xxi. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*. Editorial Universidad de La Habana, 2011, págs. 171.

¹⁹ AQUINO, U., CRUZ, O., GUANCHE, J.C., y HERNÁNDEZ, R., “Veinte años: la reforma constitucional (1992-2012)”, Panel realizado en el Centro Cultural Cinematográfico ICAIC, el 25 de octubre de 2012, *TEMAS*, núm. 81-82, enero-Junio, 2015, págs. 115-116.

El socialismo soviético ejerció una gran influencia en Cuba. El mismo MARTÍNEZ HEREDIA comenta que la relación con la URSS trajo consigo importantes aportes para la sobrevivencia cubana. Esto en relación a la satisfacción de necesidades como la universalización efectiva de servicios sociales de salud, educación, seguridad social, y también en la economía, la defensa, etc. Además, permitió superar, en alguna medida -mediante un proceso de institucionalización y refuerzo del principio de legalidad- la concepción de la Revolución como fuente de Derecho, y se pasó a la llamada legalidad socialista²⁰. Sin embargo, comenta el propio autor que dicha influencia también generó un saldo negativo para Cuba: una fortísima burocratización, deformaciones de la economía, emergencia de intereses, privilegios y ventajas de grupos, clientelismo, descontrol, ineficiencia, etc.²¹

De la influencia soviética también devino la constitucionalización de la unidad de poder en 1976. El artículo 66 de la CRC (tras la reforma de 1992 pasó a ser el 68) la reguló como principio funcional de los órganos del Estado, de conjunto con la democracia socialista y del centralismo democrático²². A partir de lo anterior, la puesta en vigor de las políticas de la Revolución ha adquirido tal fuerza y protagonismo -a través de unas dinámicas de mayor agilidad que las propiciadas por los presupuestos legales- que algunos autores sostienen que se ha asimilado la CRC más como programa que como norma jurídica suprema. De hecho, para MONDELO, resulta problemática la consolidación de la CRC como una verdadera fuente superior de Derecho porque carece de fuerza normativa directa, siendo más un programa que una Ley. Según comenta el mismo autor, ello se debe analizar a la luz de la defensa de la Revolución cubana y su proyecto socialista desde los iniciales períodos de provisionalidad e institucionalización, donde el Derecho fue considerado como un instrumento para asegurar la Revolución en el poder²³. En línea con ello, para PÉREZ HERNÁNDEZ,

²⁰ Sobre la Revolución como fuente de Derecho, también puede verse MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.

²¹ MARTÍNEZ HEREDIA, F., “La alternativa cubana”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 26-28.

²² PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración...”, op. cit., pág. 171.

²³ MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit. De otro lado, VILLABELLA ARMENGOL, C.M., “Una nueva mirada...”, op. cit., pág. 39, señala que “a finales del siglo XX, la convergencia

en Cuba se optó por una concepción filosófica, o por una teoría socio-jurídica, diferente. Una opción que no modifica la esencia y estructura del Estado, y que tampoco se opone al control entre sus órganos. De esta manera, esta concepción le concede unidad, coordinación y armonía a la acción del poder estatal²⁴.

IV. LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO Y LA CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER EN CUBA²⁵

En los apartados anteriores se hizo una síntesis de cómo desde el triunfo revolucionario se centralizó y concentró el poder político. Ahora bien, la misma visión institucional se aplica, como parte de la actividad administrativa, al ámbito urbanístico.

IV.1. EL ATÍPICO EJERCICIO DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO

En Cuba, los artículos 9 a) y 16 de la CRC disponen que el Estado organiza, dirige y controla la economía nacional conforme a un plan. El Consejo de Ministros (CM) lleva a la práctica dicha disposición al amparo de los artículos 95 y 98 de la CRC, en virtud de los cuales el CM dirige la administración del Estado basándose en el principio de unidad de actuación de todos sus órganos. Como parte de la labor administrativa del CM, el artículo 98 b) e i) de la Carta Magna recoge entre sus atribuciones la de proponer los proyectos de planes económicos del Estado y, una vez aprobados por la Asamblea Nacional del Poder Popular, el CM organiza, dirige y controla su ejecución. Además de dirigir la administración del Estado, entre las atribuciones del CM está

de diversos factores provocó que el texto de 1976 dejara de fungir materialmente como norma suprema, incluso, como regla de reconocimiento del actuar de la Administración Pública y fundamento de la *ratio decidendi* de la judicatura”. No obstante, es posible discrepar parcialmente de estos autores. Por ejemplo, en el caso del ámbito urbanístico, tanto la propiedad estatal sobre el suelo, como la planificación centralizada de la economía (ambos reconocidos constitucionalmente como fundamentos del sistema), han determinado la actividad urbanística en Cuba durante más de 40 años. La Carta Magna también regula el papel del PCC en su dirección del Estado y la sociedad, entre otras cuestiones, las cuales se aplican con fuerza de Ley. Sin embargo, es cierto que la argumentación de los citados autores, entre otros, llevan a considerar a la CRC como una Constitución programática. De ello deriva la necesidad de estudiar más en profundidad cuáles preceptos constitucionales tienen carácter programático y cuáles se aplican con carácter vinculante. Además, qué criterios se aplicarían para distinguir entre unos y otros.

²⁴ PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración...”, op. cit., pág. 172.

²⁵ En este epígrafe se hace especial referencia al suelo urbanizable ya que, contrario al suelo urbano, es en esta clase de suelo donde se pone de manifiesto con mayor amplitud la potestad de planeamiento.

unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de las Administraciones Locales. En línea con esto, la CRC implementa para el municipio un modelo conformado por dos órganos colegiados: la Asamblea Municipal del Poder Popular²⁶ (representativo) y el Consejo de Administración Municipal (ejecutivo y administrativo, el cual aparece con la reforma constitucional de 1992). A los Consejos de la Administración Municipal (CAM) se les considera las Administraciones Públicas Locales, siendo designados por las respectivas Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) y estando subordinados a ellas. Los CAM tienen entre sus funciones principales promover el desarrollo económico y social de su territorio²⁷.

Ahora bien, para llegar a una comprensión cabal de lo que se expone es preciso tener en cuenta que, según el artículo 5 de la CRC, el PCC dirige el Estado y sus órganos, superiores e inferiores (incluyendo el CM, los órganos inferiores del Estado y los órganos de la Administración Pública Local). Esto debe ponerse en relación con los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales, regulados en el artículo 68 de la CRC incisos d) y e), estableciendo que las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores, y que los órganos estatales inferiores responden ante los superiores. Esto muestra cómo la centralización y concentración del poder político también va a vertebrar las relaciones entre los órganos del Estado y los administrativos, estando éstos últimos vinculados jerárquicamente y siendo ellos los encargados de poner en marcha la economía planificada y centralizada, incluyendo la planificación y desarrollo de los proyectos urbanísticos. Por tanto, puede afirmarse que, en última instancia, toda la actividad urbanística cubana va a estar condicionada, sobre todo, por los criterios políticos²⁸.

Los artículos 5 y 22 del Decreto 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física (RPF), disponen que la ordenación urbana sea una función pública y que los planes físicos se elaboren con la participación de los Organismos de la Administración Central del Estado en su esfera de competencia. Los artículos citados

²⁶ La CRC establece en su artículo 103 que las AMPP son los órganos superiores locales del poder del Estado.

²⁷ Véase también PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración...”, op. cit., págs. 77, 179- 181.

²⁸ Esto ocurre incluso más de allá de cuestiones demográficas, económicas, jurídicas, etcétera.

deben ponerse en relación con el artículo 20 del RPF, el que establece que la elaboración de los Planes de Ordenación Urbanística sea responsabilidad de los órganos del Poder Popular de las Provincias a través de sus Direcciones de Planificación Física.

Es de señalar que, según comentan PADRÓN y OTROS²⁹, en los años 80 los Planes Económicos del Gobierno influían sobre la ordenación urbana y, siendo los planes económicos ajenos a la realidad local, al poco tiempo de redactados los planes urbanísticos, éstos quedaban sin valor y se necesitaba reformularlos (en la actualidad esto sigue ocurriendo). De ese modo, se estructuró un sistema de planificación (uniendo la planificación física y la económica centralizada) basado en una fuerte dirección central, alejado de la participación ciudadana y de las instituciones administrativas de base.

La situación descrita llevó a acumular una experiencia hasta 1989 (además de las nuevas exigencias que se producían en Cuba) que llevaron a un debate respecto a la necesidad de un nuevo tipo de plan³⁰. Según comentan PADRÓN LOTTI y OTROS³¹, en 1993, en el Sistema de Planificación Física se propone la estrategia de municipalizar el planeamiento, pero con el Decreto-Ley Nº 147³² se dispuso la creación del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), asumiendo éste, entre otras, la dirección, ejecución y control de la política del Estado y del Gobierno en materia de planificación económica. Este Ministerio pasó a tener entre sus funciones la elaboración de los proyectos del Plan Económico anual y su estrategia para el conjunto de la economía, así como orientar la política de distribución de los recursos materiales, realizar propuestas dirigidas al desarrollo integral del país, dirigir y

²⁹ PADRÓN LOTTI, M., y OTROS., *Guía metodológica general. Plan general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*. Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, Instituto de Planificación Física, 2ª edición, La Habana, 2013, págs. 16-17.

³⁰ IBIDEM., págs. 17 y 25.

³¹ IBIDEM., pág. 19.

³² Decreto Ley Nº 147, de 21 de abril de 1994, de la reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado.

controlar la aplicación de la política estatal sobre planificación territorial, localización de inversiones, urbanismo y otros aspectos de la planificación física.

No obstante, con el Acuerdo Nº 3.435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999, el que aprobó provisionalmente las “Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local”, se volvió a plantear la municipalización del plan urbanístico y las Direcciones Municipales y Provinciales asumieron nuevas funciones de planeamiento, convirtiéndose en Direcciones Municipales y Provinciales de Planificación Física (en lo adelante sólo se hará referencia a las Direcciones Municipales, pues son las encargadas de planificar urbanísticamente el municipio). En la actualidad, las Direcciones Municipales de Planificación Física (DMPF), conforme al Acuerdo Nº 6.686 del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2009, están subordinadas a los Consejos de Administración Municipal³³. Y estas DMPF tienen como función dirigir, regular, realizar y controlar la ordenación territorial y el urbanismo a escala local.

Sin embargo, es importante destacar que lo establecido en los precitados artículos 5 y 22 del RPF (siguiendo un modelo centralizado) resultan contrarios a las transformaciones introducidas por los mencionados Acuerdos y la estrategia de “descentralizar el planeamiento”. La cuestión es que, en resumen, las DMPF siguen las pautas marcadas por la política del Estado, del Gobierno y las decisiones de las Asambleas Municipales del Poder Popular y sus Consejos de Administración.

Hasta ahora, las mencionadas contradicciones no han sido resueltas con ninguna modificación legislativa. Puede observarse que en un período donde ocurre una profunda reforma constitucional³⁴ (1992) y se ha puesto en marcha una política económica zigzagueante³⁵, esto ha coexistido con una ordenación urbana

³³ El Acuerdo Nº 6.686 determinó que las DMPF pasaran a tener una doble subordinación. Así, además de estar subordinadas a los respectivos CAM, también pasaron a estar subordinadas metodológicamente al Instituto de Planificación Física, el que a su vez se subordina al Consejo de Ministros.

³⁴ Puede decirse que la reforma constitucional de 1992 fue de muy importante calado, pues con ella se modifican las formas de propiedad, precisamente uno de los elementos fundamentales del sistema económico y social cubano.

³⁵ Desde 1992 ha habido alguna descentralización (aproximadamente desde 1992-93 al 2000-2002), luego una recentralización (hasta 2006) y después un nuevo período de búsqueda de la descentralización hasta la actualidad. Esta fue una de las preocupaciones del Gobierno que fue presidido por el ex Presidente de los Consejos de Estado

dependiente conceptual, normativa y programáticamente de un diseño proveniente de los años setenta (bajo la influencia soviética). Esto implica que en el ámbito urbanístico continúa vigente una concepción contraria a la actualización del modelo económico y social cubano. Por lo tanto, las reformas estructurales en curso no han alcanzado a las estrategias de desarrollo urbanístico³⁶. La Administración Pública Local continúa siguiendo lo pautado por la Administración Central. De este modo, si bien la gestión de la economía, transitando por un largo período de sobrevivencia, ha sido objeto de algunas transformaciones que persiguen su flexibilización desde 1990, el control sobre los recursos -en especial el control y la disposición del suelo- sigue en manos del poder público desde donde se ejerce una dirección política centralizada que prima sobre las políticas territoriales locales y apoyadas en un ordenamiento jurídico muy insuficiente. En consecuencia, puede sostenerse que en Cuba, a día de hoy, en gran medida y en lo relativo al desarrollo urbano, prevalece una concepción de los años 70 que fue dejada atrás con el derrumbe del campo socialista³⁷.

Lo descrito anteriormente ejerce una fortísima influencia en uno de los temas capitales del urbanismo. Así, como es de suponer, si las decisiones de los órganos locales del Poder Popular (las AMPP), así como las decisiones de los CAM y sus DMPF, van a depender de los órganos superiores del Estado y del PCC, entonces, puede considerarse que tal diseño afecta directamente la autonomía política y jurídica para gestionar los asuntos locales³⁸. Desde luego, todo indica que la conjugación de los artículos 5, 68 y 103 de la CRC impiden la autonomía local. Esto queda confirmado

y de Ministros Raúl Castro. Al respecto es preciso hacer tres aclaraciones. La primera es que el proceso de descentralización debía actuar directamente en la economía, con claros efectos en la empresa estatal y en la creación y consolidación del trabajo por cuenta propia (pequeños negocios privados), aunque el efecto fue menor de lo esperado. La segunda es que las fechas aportadas son aproximadas debido a que no en todos los ámbitos económicos el proceso de descentralización se produjo con la misma intensidad ni en el mismo momento. En tercer lugar, el último proceso de descentralización ha carecido de profundidad.

³⁶ Véase MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “Algunas consideraciones en torno a las estrategias de desarrollo urbano y los cambios estructurales en Cuba”. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018. En prensa.

³⁷ Para una matización de esta afirmación, sobre todo en cuanto a la financiación, construcción y reparación de viviendas particulares, puede verse MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “Algunas consideraciones en torno a las estrategias de desarrollo urbano...”, op. cit.

³⁸ Sin embargo, para GARCINI GUERRA, H., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pág. 58, como en Cuba el Partido Comunista es el máximo dirigente en el país, esa estructura permite la unidad de actuación entre el Estado y el PCC.

por el Acuerdo 6.176 del Consejo de Ministros, de 13 de noviembre de 2013, por el que se aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales, que en su artículo 13.2 establece que el CAM tiene que coordinar, controlar y fiscalizar la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Partido, Estado y Gobierno, dentro de los marcos fijados por la ley.

Lo explicado ha llevado a algunos autores a sostener que las Administraciones Públicas municipales cubanas están sujetas a una serie de restricciones que no les permiten decidir con independencia sobre los asuntos locales (incluyendo los procesos de urbanización)³⁹. La polémica que gira en torno a todo ello deviene de las fuertes limitaciones que la falta de autonomía local produce en la potestad de planeamiento⁴⁰. Es importante destacar que este no es un asunto intrascendente, pues de la discrecionalidad administrativa para elegir el modelo territorial que debe subyacer en el planeamiento urbanístico, o sea, de una mayor o menor libertad para elegir entre indiferentes jurídicos, dependen dos cuestiones de suma relevancia: a) la potestad de la Administración Local para decidir cuál es la opción urbanística más viable y coherente con el estado territorial; y, b) la intensidad del control sobre la discrecionalidad de la Administración. El asunto se torna más espinoso porque, si las Asambleas Municipales del Poder Popular y sus Consejos de Administración están

³⁹ MARQUETTI NODARSE, H., “Introducción”, en *Administración pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 2017, págs. 9-10; y FERNÁNDEZ ESTRADA, J.A., TAMAYO PINEDA y BLANCO ROJAS, M., “La competencia como requisito esencial de la autonomía municipal”, en *Administración pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 2017, págs. 79 y 83-84. Para profundizar en el tema de la autonomía local y la potestad de planeamiento en Cuba, puede consultarse MARTÍN LÓPEZ, A., “De la autonomía local...”, op. cit.

⁴⁰ Según FERNÁNDEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., 23ª Edición, Pamplona, 2014, págs. 103-104 y DESDENTADO DAROCA, E., “Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2009, págs. 295-296, la potestad de planeamiento es un poder discrecional de la Administración Pública municipal que encuentra su fundamento en la autonomía local. La Administración Local, en uso de sus poderes, utiliza el planeamiento urbanístico para determinar un modelo territorial que el legislador no está en condiciones de formular. De este modo, aunque el planificador se apoye en criterios técnicos y jurídicos, el trasfondo de la decisión es político, de ahí que se otorgue a la Administración Pública Local la potestad para decidir el modelo que considere más conveniente a las necesidades y características locales. Véase también BUSTILLO BOLADO, R.O., “Clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2009, pág. 509; DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993, págs. 17 y ss.; y SILVA LÓPEZ, M., “A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Septiembre-Diciembre, 2010, págs. 110-113.

condicionados por: i) las directrices del Partido; ii) los órganos superiores; iii) el Plan Económico Nacional; y, iv) la propiedad estatal sobre los medios de producción y del suelo, estando todo ello sujeto al contenido político que resulta nuclear a las cuestiones de oportunidad, entonces, en Cuba, ¿cuál es el verdadero alcance de la potestad de planeamiento de la Administración Local? Si la Administración Pública Local está condicionada por todo lo anterior, entonces, puede surgir la duda de si existía una voluntad real, o la suficiente claridad de ideas, para llevar adelante la pretendida municipalización del planeamiento que se comentaba anteriormente.

Si se toma en cuenta lo expuesto hasta aquí, sobre todo los condicionamientos a las decisiones de la Administración Local a los que se ha hecho referencia, entonces la potestad para decidir sobre la utilización del suelo potencialmente urbanizable podría ser, al menos en gran medida, una potestad central y no local. El resultado de este diseño institucional es que se vacía de contenido la potestad de planeamiento de la Administración Local. Y, con ello, sólo se dote de carácter jurídico (como norma de rango reglamentario que es el planeamiento) una política trazada por las instancias gubernativas superiores.

La polémica al respecto podría llevarse incluso un poco más lejos, toda vez que la Administración está sujeta al principio de legalidad, pero, como se ha evidenciado, también está sujeta a los criterios políticos de los órganos superiores y del PCC. Así las cosas, ¿hasta dónde debe llegar el papel de la política y dónde debe comenzar el papel del Derecho en la actuación de la Administración Pública en Cuba?

IV.2. ¿POTESTAD DE PLANEAMIENTO SIN CONTROL JUDICIAL?

Con anterioridad se hacía referencia a la potestad de la Administración Pública Local para decidir el modelo territorial implícito en el planeamiento urbanístico. Este tipo de decisiones, debido a su trascendencia, necesitan límites, y se controlan a través de medios rigurosos para evitar arbitrariedades en la ordenación urbana y, con posterioridad, la lesión derechos de un modo injustificado. En este sentido,

FERNÁNDEZ⁴¹ comentaba que el poder discrecional de la Administración (incluyendo la potestad de planeamiento) es un poder funcional. Por ende, la Administración está obligada a dar cuenta de su actividad, la cual debe ser llevada a cabo de conformidad con los fines para los que se le habilita. Téngase presente que la Administración Pública no actúa de acuerdo a sus intereses sino que responde a los intereses generales, se debe, en consecuencia, a los intereses de la comunidad para la que se ordena el suelo. Es por ello que, la Administración Pública está obligada a justificar las decisiones adoptadas en el proceso de planificación urbana. De ahí que DELGADO BARRIO señale que no deben confundirse la discrecionalidad y la arbitrariedad⁴².

Sin embargo, en el caso cubano, al analizar este tema se llega a un punto de difícil tratamiento, toda vez que se le ha dado un tinte claramente ideológico. Como se señaló anteriormente, desde el triunfo de la Revolución se han ponderado los derechos sociales sobre los individuales. En esta línea, que se profundiza con la influencia soviética y su institucionalización con la CRC, se establece el centralismo democrático y la concepción de que los derechos individuales eran cuestiones burguesas. De ahí que, apoyándose en la “ética socialista-soviética” el Estado y la Administración Pública socialistas sólo podrían hacer el bien. Desde luego, la Administración Pública proveería a la sociedad de los recursos para asegurar los derechos (priorizando las garantías materiales), a la vez que no se concebían los derechos individuales como derechos subjetivos ejercitables frente al Estado. De este modo, no era necesario establecer garantías jurídicas frente al Estado y la Administración Pública, ya que no se reconoce la posibilidad de que éste (como Estado de las mayorías) pueda vulnerar los derechos subjetivos de los individuos (incluidos en esa mayoría). En consecuencia, no se contempla la necesidad del derecho a la defensa individual frente al Estado⁴³.

⁴¹ FERNÁNDEZ, T.R., *De la Arbitrariedad de la Administración*, Civitas Ediciones, S.L., 4ª Edición, Madrid, 2002, págs. 88-89.

⁴² DELGADO BARRIO, J., *El control...*, op. cit., págs. 17 y ss.

⁴³ Véase AQUINO, U., CRUZ, O., GUANCHE, J.C., y HERNÁNDEZ, R., “Veinte años...”, op. cit., págs. 115-116; MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.; PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración...”, op. cit., pág. 171; GUANCHE ZALDÍVAR, J.C., “La democracia en Cuba, 1959-2010”, *Crítica y Emancipación. Revista latinoamericana de ciencias sociales*, núm. 6, Segundo Semestre,

A pesar de esta línea argumental, como señala MARCHECO ACUÑA⁴⁴, es inconcebible jurídicamente que los funcionarios de la Administración Pública Local cubana (DMPF y CAM) no tengan límites en su actuación y se les autorice a realizar actividades y tomar decisiones que, incluso, pueden afectar derechos individuales, sin que ello pueda ser sometido a control judicial. Como es evidente, siempre existe, o tiene que existir, una norma o principio que ajuste la actuación de la Administración Pública, la cual debe ser uno de los principales referentes para ejercer el control cuando el ente público opera bajo criterios distintos o contrarios al mandato de la norma que la habilita. No obstante, la Ley Nº 7, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, de 14 de Julio de 1977 (LPCALE), en su artículo 657.6, niega cualquier posibilidad de efectuar este tipo de controles⁴⁵. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones existentes en Cuba respecto a la autonomía local y sus consecuencias para la potestad de planeamiento, ¿hasta qué punto la LPCALE veda el control de las decisiones discrecionales de la Administración Pública Local y no las de sus órganos superiores y las directrices del PCC?

La posición que asume la LPCALE al vedar el control judicial de la discrecionalidad administrativa es totalmente coherente con lo explicado, y tiene su raíz en la propia concepción del poder contenida en la CRC. Al respecto, refiere PRIETO⁴⁶ que la CRC no fue concebida para limitar el poder revolucionario, y según MARCHECO ACUÑA⁴⁷, esto tuvo su origen en la visión que tenía el Gobierno revolucionario (durante la etapa de provisionalidad e institucionalización, décadas del 60 y 70) acerca de su papel como mecanismo de transformación político-social. Para llevar adelante las

2011, págs. 39 y 45; y MARCHECO ACUÑA, B., “Constitución y justicia administrativa en Cuba. ¿Una relación imposible?”, *Estudios Constitucionales*, Año 13, núm. 2, 2015, pág. 285.

⁴⁴ MARCHECO ACUÑA, B., “Los límites de lo contencioso-administrativo en Cuba”, en *El Derecho público en Cuba a comienzos del Siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, Editorial UH, La Habana, 2011, pág. 361.

⁴⁵ La LPCALE sigue la línea de una norma española como la Ley de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de septiembre de 1888, también conocida como Ley de Santamaría de Paredes. A este tenor, debe recordarse que a Cuba, como colonia de España hasta 1898, se hacía extensivo el ordenamiento jurídico de la metrópoli.

⁴⁶ PRIETO, M., “En pos de la aplicabilidad directa de la Constitución cubana de 1976”, *Revista Cubana de Derecho*, núm. 31, enero-junio, 2008, págs. 14; y PRIETO VALDÉS, M., “Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución”, en *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2004, págs. 30-31.

⁴⁷ MARCHECO ACUÑA, B., “Constitución y justicia administrativa...”, op. cit., págs. 285-286.

transformaciones que se consideraban necesarias, era imprescindible un ordenamiento jurídico que le aportara suficiente agilidad y legitimidad para materializarlas. Esto sin que su tarea se viera afectada por los contratiempos que podrían surgir (debido a la reclamación ante tribunales de derechos individuales) mientras se acometía las transformaciones, cuyos obstáculos podrían poner en peligro los resultados que esperaban obtener⁴⁸.

Esto guarda una estrecha relación con lo apuntado por MONDELO⁴⁹ respecto a la consideración de la Revolución como fuente del Derecho. El punto principal es que, si como señala el precitado autor, la Revolución se considera una fuente material del Derecho⁵⁰, entonces no hay discusión. Pero, si como apunta el propio MONDELO, se toma realmente a la Revolución como fuente formal del Derecho⁵¹, entonces, en la realidad se estaría dotando de carácter de fuente a las decisiones y actuaciones de los funcionarios de la Administración Pública, autores y ejecutores, de las políticas gubernamentales⁵². De ser así, se daría espacio a una serie de arbitrariedades que

⁴⁸ El problema fundamental es que, más de cuatro décadas después y superado el momento histórico que dio origen a lo explicado, la situación comentada no ha sido corregida. Además, según sostiene MARTÍNEZ HEREDIA el socialismo soviético también tuvo influencias negativas en Cuba, entre las que cita el autor cabe destacar una fortísima burocratización, emergencia de intereses, privilegios y ventajas de grupos, descontrol, etc. Véase MARTÍNEZ HEREDIA, F., “La alternativa...”, op. cit., pág. 26-28. Por lo tanto, es de señalar que ese tipo de comportamientos deben estar sujetos al control judicial de la Administración Pública que incurra en los mismos porque pueden llevar a tomar decisiones no justificadas por arbitrarias, o por desvío de poder, falta de competencia, desproporcionalidad, ilegalidad, incongruencia de la decisión con los hechos determinantes, etc. Todos los cuales son motivos suficientes para controlar ante tribunales los elementos reglados de la decisión administrativa.

⁴⁹ MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.

⁵⁰ Esto podría sostenerse porque la Revolución ha constituido el origen del cambio político, jurídico, económico y social en Cuba.

⁵¹ Esto se refiere a su origen jurídico. Así, las fuentes formales del Derecho pueden ser las normas jurídicas (Constitución, Leyes y Reglamentos), los principios generales del Derecho, etc. Véase MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.; MATILLA CORREA, A., “Comentarios...”, op. cit., págs. 34 y ss.; MENDOZA DÍAZ, J., “Las fuentes formales del Derecho procesal Civil”, en *Lecciones de Derecho procesal Civil*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009, págs. 9 y ss.; ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, S.A., 11ª edición, Madrid, 1995, págs. 73 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho...* op. cit. págs. 359 y ss.; NOVALVOS Y PÉREZ-ACEVEDO, M., *Elementos prácticos para una Teoría General del Derecho*, Artes Gráficas Benzal, Madrid, 1979, págs. 48 y ss.

⁵² La Revolución es una abstracción, materialmente es (o fue) un movimiento popular que subvirtió el *statu quo* anterior a 1959. La Revolución, administrativamente, se materializa a través de la actuación de los funcionarios de la Administración Pública cubana. Como refiere el propio MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit., si cada revolución crea su propio ordenamiento jurídico, entonces qué sentido tendría sostener que la Revolución es fuente formal del Derecho, evidentemente, no serían necesarias las normas jurídicas. Pero, sostiene el autor, la realidad de la comentada afirmación está en que el sentido de la validez de las normas jurídicas sería su correspondencia con los fines de la Revolución.

no es posible controlar (ex artículo 657.6 de la LPCALE). Una situación únicamente justificable a partir de concebir la actividad administrativa desde la ética-política socialista que se ha comentado, según la cual, el Estado, y su Administración Pública, sólo pueden hacer el bien. Así, dichos funcionarios ni siquiera se equivocan.

Las fuentes formales tienen un papel esencialísimo, pues, constituyen los presupuestos legales de actuación de la actividad administrativa (sometimiento de la Administración Pública a la Ley o principio de legalidad), legitimando su actuación y apejándola a reglas de actuación concretas para evitar arbitrariedades, ilegalidades, inseguridad jurídica y lesiones a los derechos subjetivos de los ciudadanos. Sin embargo, en el sector del urbanismo, como ya sido puesto de manifiesto, es quizás uno de los ámbitos en que con más firmeza se manifiesta la concepción de la Revolución como fuente del Derecho.

Lo expuesto hasta aquí permite visualizar un principio que va marcando las pautas de la producción legislativa y la interpretación del Derecho que, como ha quedado patente, también se aplica al ámbito urbanístico. Al respecto, sostiene MONDELO que la regla de reconocimiento del ordenamiento jurídico en Cuba, a día de hoy, continúa siendo (en términos generales), la misma que en el período de provisionalidad e institucionalización (1959-1976). Según el propio autor, en la práctica, en Cuba se reconocen como normas jurídicas (con carácter vinculante), totalmente legítimas, aquellas que persigan la defensa de la Revolución y sean emitidas por sus autoridades⁵³.

Ahora bien, existen otros obstáculos que, además de la LPCALE, dificultan el control de la potestad de planeamiento. En Cuba no existe Ley que regule el régimen jurídico de la actividad de la Administración Pública, ni el procedimiento administrativo común a las Administraciones, ni el régimen de la Administración Pública Local, ni los usos del suelo y la ordenación urbana. Esto implica que, como señala VELAZCO⁵⁴, las

⁵³ MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento...”, op. cit.

⁵⁴ VELAZCO MUGARRA, M., *Acerca del Derecho Urbanístico*. Organización Nacional de Bufetes Colectivos ONBC, La Habana, 2012, pág. 112.

cuestiones apuntadas se regulen mediante normas reglamentarias fragmentarias, insuficientes e independientes para cada uno de estos aspectos⁵⁵. Lo anterior trae consigo dos problemas: por un lado, aumenta la complejidad del tema al ser preciso manejar una norma para cada jurisdicción especial (o vía ministerial, administrativa); de otro lado, sólo en algunos casos existe la posibilidad de interponer recursos ante la propia Administración (pero nunca ante tribunales si lo que se pretende cuestionar es la discrecionalidad de la Administración Pública actuante). Esta última cuestión es un obstáculo insalvable, el cual vulnera la tutela judicial efectiva. Como apunta VELAZCO⁵⁶ y en coherencia con lo que se ha venido sosteniendo hasta aquí, esto produce el fortalecimiento de la autoridad de la Administración Pública y el debilitamiento de los derechos de los ciudadanos.

No obstante, la propia doctrina cubana⁵⁷, ha justificado dicha situación bajo la premisa de que eso se corresponde con el sistema socio-político cubano⁵⁸. Por lo tanto, es de considerar que hasta ahora no se ha necesitado un tratamiento normativo sistemático ya que el suelo urbanizable, y el potencialmente urbanizable, es de titularidad pública. Pero, tal argumento resulta de difícil aceptación, toda vez que, si la Administración Pública, por mandato constitucional, gestiona los recursos del pueblo conforme a los intereses de éste, teniendo en sus manos la posesión de un recurso estratégico y escaso como el suelo, con más razón cada una de sus actuaciones debe estar debidamente regulada y justificada. En consecuencia, los márgenes de discrecionalidad con que cuenta la Administración deben reducirse considerablemente.

⁵⁵ Para que se tenga una idea de la precariedad normativa que se comenta, en el caso del RPF, se está ante una norma totalmente desfasada con el momento actual, que no consigue regular los aspectos más básicos de la planificación urbana y ni siquiera aborda su ejecución. De este modo, por ejemplo, el ordenamiento jurídico cubano desregula la ejecución del planeamiento en un país altamente centralizado, lo que lleva inevitablemente a la Administración Pública Local a una vinculación negativa a la Ley, pero sujeta a las disposiciones de sus órganos superiores y del PCC.

⁵⁶ IBIDEM., pág. 112.

⁵⁷ Véase VELAZCO MUGARRA, M., “Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en Cuba”, *Revista de la abogacía, Boletín ONBC*, núm. 53, Enero-Junio, 2015, pág. 90.

⁵⁸ De ese modo se utiliza un argumento formalista: si está regulado de esa forma, entonces es justo.

V. CONCLUSIONES

Desde el triunfo de la Revolución, Cuba ha transitado por diferentes etapas. Las características más importantes de su sistema socioeconómico han sido: la dirección del Partido Comunista de Cuba, la concentración de la propiedad en manos del Estado y la economía planificada y centralizada, cuyas manifestaciones político-jurídicas más importantes en el ámbito urbanístico han sido la centralización y concentración del poder y la ausencia de control a la potestad de planeamiento, las que se producen en un marco de decisiones centralizadas que vinculan verticalmente a los órganos inferiores.

Como se puede apreciar, detrás de los aspectos mencionados, la política es el factor común a todos ellos. Ésta ha sido el hilo conductor del accionar revolucionario y la que ha vertebrado la actividad pública en el país. En ese escenario, el Gobierno revolucionario, de acuerdo a las circunstancias, ha determinado qué se ha de hacer conforme a su línea de actuación y sus principios. Las políticas del Gobierno se han adaptado a cada momento según las condiciones, utilizando el Derecho y la economía como herramientas de supervivencia. Asimismo, aquello que ha definido la actuación pública en el país también lo ha hecho en el ámbito urbanístico.

BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, U., CRUZ, O., GUANCHE, J.C., y HERNÁNDEZ, R., “Veinte años: la reforma constitucional (1992-2012)”, Panel realizado en el Centro Cultural Cinematográfico ICAIC, el 25 de octubre de 2012, *TEMAS*, núm. 81-82, enero-junio, 2015, págs. 111-123.

ARIAS, M.A., “Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura”, *Revista IDEAS*, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, VOL. 3, núm. 1, jan./jun. 2009, págs. 6-29.

AYUSO, A., y GRATIUS, S., “Introducción”, en *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB edicions, Barcelona, 2017, págs. 5-10.

BUSTILLO BOLADO, R.O., “Clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., Navarra, 2009, págs. 507-514.

CARRILLO GARCÍA, C.Y., “Régimen político y calidad de las leyes en Cuba”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 128, mayo-agosto, 2010, págs. 623-669.

CHOFRE SIRVENT, J., “El derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI”, en *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, CIDOB edicions, Barcelona, 2017, págs. 51-64.

DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1993.

DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., 2009, Navarra, págs. 295-318.

DÍAZ VÁZQUEZ, J.A., “Actualizar el modelo económico en Cuba: ¿patrón chino o vietnamita?”, *Economía y Desarrollo*, VOL. 149, núm. 1, enero-junio, 2013, págs. 54-65.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, S.A., 11ª edición, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ ESTRADA, J.A., TAMAYO PINEDA y BLANCO ROJAS, M., “La competencia como requisito esencial de la autonomía municipal”, en *Administración pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 2017, págs.79-97.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo I*. Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., segunda edición, Navarra, 2014.

FERNÁNDEZ, T.R., *De la Arbitrariedad de la Administración*, Civitas Ediciones, S.L., 4ª Edición, Madrid, 2002.

FERNÁNDEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, S.A., 23ª Edición, Pamplona, 2014.

GARCÍA RABELO, M., “Transición socialista y modelo de desarrollo económico en Cuba”, *Economía y Desarrollo*, VOL. 148, núm. 2, julio-diciembre, 2012, págs. 28-47.

GARCINI GUERRA, H., *Derecho Administrativo*. Editorial Pueblo y Educación, segunda edición, corregida y ampliada, La Habana, 1986.

GUANCHE ZALDÍVAR, J.C., “La democracia en Cuba, 1959-2010”, *Crítica y Emancipación. Revista latinoamericana de ciencias sociales*, núm. 6, Segundo Semestre, 2011, págs. 37-48.

MARCHECO ACUÑA, B., “Constitución y justicia administrativa en Cuba. ¿Una relación imposible?”, *Estudios Constitucionales*, Año 13, núm. 2, 2015, págs. 273-300.

MARCHECO ACUÑA, B., “Los límites de lo contencioso-administrativo en Cuba”, en *El Derecho público en Cuba a comienzos del Siglo XXI. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*, Editorial UH, La Habana, 2011, págs. 354-381.

MARQUETTI NODARSE, H., “Introducción”, en *Administración pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 2017, págs. 7-13.

MARTÍN LÓPEZ, A., “De la autonomía local a la potestad de planeamiento: un intento de reconstrucción doctrinal en un campo inexplorado en Cuba”, *Revista Americana de Urbanismo*, 2018. En prensa.

MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “Algunas consideraciones en torno a las estrategias de desarrollo urbano y los cambios estructurales en Cuba”. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018. En prensa.

MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “La participación ciudadana en la planificación urbanística en Cuba”, *RADU, Revista Americana de Urbanismo*, núm. 0, Madrid, 2018, págs. 149-178.

MARTÍN, A. y JURADO, J.M., “La Agenda Hábitat III y los procesos participativos y de control a la Administración Pública en la Planificación Urbana en Cuba”, en *Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable: Experiencias Comparadas*. Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, págs. 89-104.

MARTÍNEZ HEREDIA, F., “En el horno de los noventa. Identidad y sociedad en la Cuba actual”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 67-81.

MARTÍNEZ HEREDIA, F., “Izquierda y marxismo en Cuba”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 82-115.

MARTÍNEZ HEREDIA, F., “La alternativa cubana”, en *EL corrimiento hacia el rojo*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2001, págs. 9-44.

MATILLA CORREA, A., “Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el Reglamento)”, en *Temas de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006, págs. 33-219.

MENDOZA DÍAZ, J., “Las fuentes formales del Derecho procesal Civil”, en *Lecciones de Derecho procesal Civil*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009, págs. 9-18.

MONDELO, W., “Constitución, regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano”, en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, 2012.

Recuperado el 22 de abril de 2018 <https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/>

NOVALVOS Y PÉREZ-ACEVEDO, M., *Elementos prácticos para una Teoría General del Derecho*, Artes Gráficas Benzal, Madrid, 1979.

PADRÓN LOTTI, M., y OTROS., *Guía metodológica general. Plan general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*. Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, Instituto de Planificación Física, 2ª edición, 2013, La Habana.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *Actualización de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución para el periodo 2016-2021*. Aprobado en el VII Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en Julio de 2016, 2016, Edición impresa.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, *VI Congreso. Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, 2011, Edición impresa.

PÉREZ HERNÁNDEZ, L., “¿Gobierno y Administración municipal en Cuba?”, en *El Derecho público en Cuba a comienzos del siglo xxi. Homenaje al Dr. Fernando Álvarez Tabío*. Editorial Universidad de La Habana, 2011, págs. 168-187.

PRIETO VALDÉS, M., “Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución”, en *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2004, págs. 26-35.

PRIETO, M., “En pos de la aplicabilidad directa de la Constitución cubana de 1976”, *Revista Cubana de Derecho*, núm. 31, enero-junio, 2008, págs. 5-18.

SILVA LÓPEZ, M., “A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Septiembre-Diciembre, 2010, págs. 109-155.

URRUTIA LLEÓ, M., y OTROS, “Acta de constitución del Gobierno Revolucionario”, en *Documentos de la Revolución cubana, 1959*, Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 2006, pág. 16-18.

VELAZCO MUGARRA, M., “Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística en Cuba”, *Revista de la abogacía, Boletín ONBC*, núm. 53, Enero-Junio, 2015, págs. 87-96.

VELAZCO MUGARRA, M., *Acerca del Derecho Urbanístico*. Organización Nacional de Bufetes Colectivos ONBC, La Habana, 2012.

VILLABELLA ARMENGOL, C.M., “Una nueva mirada al constitucionalismo cubano desde los modelos constitucionales y la periodización de la República”, *Revista Cubana de Derecho*, núm. 44, Julio-Diciembre, 2014, págs. 19-54.