

EL CONCEPTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROMOCIÓN. ANÁLISIS DE SU PROYECCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO

The concept of the administrative activity of promotion. Analysis of its projection in the Cuban Legal system

Lic. Pedro Daniel Barbachán Betancourt

Profesor en Adiestramiento de Derecho Administrativo
Universidad de La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0009-0006-4473-7938>
pedrobarbachan8@gmail.com

Resumen

En este trabajo se caracteriza a la actividad administrativa de promoción desde un enfoque teórico-doctrinal, a partir de tres análisis principales. En primer orden se estudian las diferentes posiciones doctrinales en torno a la actividad administrativa de promoción, con particular énfasis tanto en las construcciones conceptuales esbozadas en varios sectores de la doctrina iberoamericana como España, Argentina y Brasil, como en los aportes realizados por los iusadministrativistas cubanos en ese sentido, a través de las distintas etapas de la historia jurídica cubana. La segunda idea desarrollada se refiere a la denominación conceptual de la actividad administrativa de promoción, donde se argumenta, sobre la base de una exposición de las principales denominaciones, en cuál de todas, semánticamente, encuadra de forma precisa y flexible el significado tanto intencional como extensional de la definición de la actividad administrativa de promoción. Por último, a partir de una definición propia, se hace un análisis de los elementos componentes de su noción jurídica, desde un plano teórico, pero, además, normativo, sobre la base de la verificación de tales elementos en el ordenamiento jurídico cubano.

Palabras claves: actividad administrativa de promoción; denominación de la actividad administrativa de promoción; definición de la actividad administrativa de promoción.

Abstract

In this work, the administrative activity of promotion is characterized from a theoretical-doctrinal approach, based on three main analyses. Firstly, the different doctrinal positions regarding the administrative activity of promotion are studied, with particular emphasis on both the conceptual constructions outlined in various sectors of Ibero-American doctrine such as Spain, Argentina and Brazil, as well as on the contributions made by the Cuban administrative law in that sense through the different stages of Cuban legal history. The second idea developed refers to the conceptual denomination of the administrative activity of promotion, where it argues, on the basis of an exposition of the main denominations, which of all is the one that, semantically, frames in a precise and flexible way the meaning both intentional as extensional of the definition of the administrative activity of promotion. Finally, based on its own definition, an analysis is made of the component elements of its legal notion, from a theoretical level, but also normative, based on the verification of such elements in the Cuban legal system.

Keywords: administrative activity of promotion; denomination of the administrative activity of promotion; definition of the administrative activity of promotion.

Sumario

1. Introducción. 2. La noción de la actividad administrativa de promoción en la doctrina. 2.1. Análisis crítico de las principales tendencias de la doctrina iberoamericana. 2.2. La noción de la actividad administrativa de promoción en la doctrina administrativista cubana. 3. La denominación de la actividad administrativa de promoción. 4. La definición de la actividad administrativa de promoción. Elementos fundamentales. 4.1. Elemento subjetivo. 4.2. Elemento objetivo. 4.3. Elemento estructural. 4.4. Elemento teleológico. 5. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

1. INTRODUCCIÓN

El poder público es la forma de poder que más intensamente dinamiza y se proyecta en las relaciones sociales, bajo diversas formas que en el devenir histórico se identifican con la noción de lo que se conoce como Estado.¹ El

¹ Así queda sintetizado, además, por Carl SCHMITT cuando expresa que: "Estado y poder público son la misma cosa. No hay Estado sin poder público, ni poder público sin Estado". SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* p. 106.

Estado, entonces, es una forma de organización del poder público, cuyo ejercicio realiza a través de determinadas funciones² o poderes,³ y por intermedio de determinados órganos para dar cumplimiento a los fines que le son propios.⁴

Entre todas las funciones que tiene el Estado, la más amplia y diversa es la función administrativa, cuyo ejercicio es realizado por un conjunto de sujetos denominado, genéricamente, Administración pública, que tiene como objetivo esencial el cumplimiento de fines de interés público. Sin embargo, el Estado, para el cumplimiento de sus fines, ha requerido, a lo largo de la historia, de actividades realizadas por los sujetos privados u otros sujetos institucionalizados distintos a él; ello bajo la premisa de que el Estado no puede hacerse cargo por completo de todas y cada una de las aristas de la vida social y económica.

De esa forma, las administraciones públicas, en el ejercicio de la función administrativa realizan y despliegan un grupo de actividades que responden a determinados objetivos. Tales actividades han tenido un crecimiento cualitativo y cuantitativo, sobre todo a partir de la intervención pública que se empieza a producir desde el siglo XIX y, asimismo, ha operado un crecimiento de esas actividades realizadas por los sujetos privados que producen resultados que pueden ser, total o parcialmente, coincidentes con algunos objetivos de la Administración y, por tanto, son actividades cuya realización es de interés para el Estado, pero que, por diversos motivos, él mismo no puede materializar, desarrollando entonces su actuación en el sentido de fomentar o promover tales actividades.

Dicha actuación recibe el nombre de actividad administrativa de fomento o promoción, de cuya naturaleza y manifestaciones anteriores a su instrumentación y regulación en el Derecho administrativo se puede deducir que constitu-

² En tal sentido, *vid.* FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho. Teoría del Estado*, Capítulo III. Sobre el criterio tripartito de las funciones del Estado, *vid.* ARISTÓTELES, *Política*, p. 128 y ss., disponible en <http://descarga-gratis-libros.blogspot.com/>

³ Hay que destacar que si bien la visión tripartita de los poderes del Estado es la más extendida, hay otras que agregan un cuarto poder más a los tres conocidos. A tal efecto, *vid.* REUS Y BAHAMONDE, Emilio, *Teoría orgánica del Estado*, pp. 231-237. Sobre la noción clásica de la tripartición de poderes, *vid.* MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*.

⁴ Sobre las distintas tesis acerca de los fines del Estado, *vid.* JELLINEK, G., JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, pp. 187-216.

ye, en primer orden, una actividad realizada por los centros del poder público con bastante anterioridad al surgimiento del constitucionalismo moderno y el Estado de Derecho,⁵ incluso de forma previa al Estado absoluto.⁶ En segundo lugar, es una actividad que, como concepto, funciona en dos planos distintos, el plano económico y político, donde se erige como un fin concreto perseguido por el Estado en función de determinadas actividades económicas y sociales; el otro, el plano jurídico, es donde se articulan normativamente las técnicas, las reglas y los principios, a través de los cuales tal actividad de promoción es ejercitada.

A partir de ahí, la articulación coherente de dicha actividad en el conjunto de actividades administrativas en Cuba pasa por una construcción conceptual que precise los elementos fundamentales que la componen, a fin de perfeccionar el régimen jurídico de dicha actividad. Ello a partir de entender que en la actualidad, este tipo de actividad constituye uno de los instrumentos fundamentales en materia de regulación y política económica.

En el contexto actual de pospandemia, protagonizado por el colapso y consecuente crisis económica y financiera producido en los Estados de todo el mundo por la COVID-19, y desde la crisis financiera del año 2009, se hace imprescindible una revisión y reconfiguración conceptual de todas aquellas actividades realizadas por las administraciones públicas, en función de la satisfacción directa, pero sobre todo indirecta,⁷ del interés general, a través, en este caso, de la actividad administrativa de promoción.

Por tanto, sobre la base de lo expuesto, se hará una revisión y reconstrucción conceptual de la actividad de promoción que tome en cuenta tanto los principales aportes de la doctrina iberoamericana en este sentido, como de la doctrina patria. Luego se realizará un análisis de cada uno de los elementos que conforman la noción de la actividad de promoción, a fin de dar cuenta de su proyección en el ordenamiento jurídico cubano.

⁵ Vid. RUIZ MIGUEL, Alfonso y ELÍAS DÍAZ (ed.), *Filosofía política II. Teoría del Estado*, pp. 19 y 20.

⁶ Vid. BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Principios del Estado de Derecho. Aproximación histórica*, pp. 18-22.

⁷ Vid. JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, Vol. XXVIII. Año IX, No. 48, Madrid, 1949, p. 46.

2. LA NOCIÓN DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROMOCIÓN EN LA DOCTRINA

2.1. ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA DOCTRINA IBEROAMERICANA

La noción de actividad de promoción ha tenido diversos enfoques doctrinales que han delimitado y concretado sus elementos jurídicos esenciales lo que ha dado lugar a variadas concepciones.

En el marco iberoamericano, son dos las definiciones que se pueden considerar más clásicas. Por un lado se ubica la ofrecida por Luis JORDANA DE POZAS, quien definió la actividad fomento como: "la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin utilizar la coacción ni crear servicios públicos".⁸ Por otro lado se encuentra Fernando GARRIDO FALLA, quien la definió como: "Aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen".⁹

En cuanto a la primera de las definiciones expuestas, hay que resaltar, en primer lugar, que fue la primera definición que se ofreció sobre dicha actividad, ya que su autor fue uno de los primeros en concluir, con buen acierto, que no todas las formas de la actividad administrativa podían caer bajo la fórmula bipartita policía-servicio público. En esa línea, el propio autor realiza un esbozo de los rasgos distintivos de la, acuñada por él, actividad de fomento con respecto a la actividad de policía y de servicio público.

De esa forma, refiere que mientras la policía previene y reprime, el fomento protege y promueve sin hacer uso de la coacción y, por otra parte, advierte que mientras en el servicio público la Administración realiza directamente el fin perseguido, en el fomento se limita a estimular a los particulares para que

⁸ JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 46.

⁹ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, pp. 265 y 266.

ellos sean los que, por su propia voluntad, desarrollen las actividades que realizan esos fines.¹⁰

Visto esto, y tomando como base la definición aludida al inicio, se pueden deducir como elementos esenciales de la concepción de JORDANA DE POZAS, primero, un elemento teleológico consistente en la finalidad de proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o de interés general, así como un elemento técnico que resalta la ausencia de coacción o la no creación de un servicio público.¹¹ A ello, no obstante, hay que agregar un elemento que, aunque implícito en casi todo concepto jurídico, es importante resaltar en este caso, que es el elemento subjetivo.

Luego, de la definición de GARRIDO FALLA se pueden extraer los mismos tres elementos componentes: un elemento subjetivo donde, respecto a la noción de JORDANA, difiere en la figura del destinatario, ya que establece que además de los particulares, otros entes públicos pueden ser beneficiarios de técnicas de promoción; un elemento teleológico, integrado por la protección y promoción de aquellas actividades que directamente satisfacen necesidades consideradas de carácter público; y un elemento técnico que, en este caso, resalta únicamente la ausencia de coacción.

Sin embargo, GARRIDO FALLA, a pesar de incluir también un elemento teleológico en su definición, critica este elemento en la definición de JORDANA DE POZAS insistiendo en que la distinción entre las diversas formas de la actividad administrativa no está tanto en el fin perseguido sino en las técnicas operativas utilizadas por la Administración.¹² Empero, por mucho que el principio de intercambiabilidad de las técnicas de intervención administrativa¹³ permita estipular que un fin de orden público, típico de la actividad de policía, puede ser logrado a través de la persuasión y el estímulo característico de la actividad de promoción, y vicever-

¹⁰ Vid. JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 46.

¹¹ Vid. DE LA RIVA, Ignacio, "La figura del fomento: necesidad de encarar una revisión conceptual", en AA.VV., *Cuestiones de Intervención Estatal*, p. 416.

¹² Vid. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado...*, Vol. II, *cit.*, p. 264.

¹³ Sobre este particular se tiene uno de los primeros referentes doctrinales con VILLAR PALASÍ en 1950. Sobre ello *vid.* VILLAR PALASÍ, José Luis, "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", *Revista de Administración Pública*, No. 14, mayo-agosto 1954, pp. 58 y 59. Además, *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "La actividad administrativa de fomento y el régimen de subsidios y subvenciones administrativas", en AA.VV., *Las formas de la actividad administrativa*, p. 286.

sa,¹⁴ ello no puede ser la justificación para no incluir el elemento teleológico. Esto bajo la lógica de que el fin de interés público que satisface el beneficiario con su actividad es la causa que habilita y justifica la actuación de la Administración pública en el sentido de su satisfacción indirecta mediante la promoción de aquella.

Luego, respecto de la definición de JORDANA DE POZAS, hay otro punto más que ha recibido algunas críticas.¹⁵ En este caso se trata de la idea que divide al fomento en positivo y negativo, afirmándose a este respecto que solamente el fomento o la promoción positiva es posible, ya que el segundo, descrito como “[...] obstáculos o cargas creadas para dificultar por medios indirectos aquellas actividades o establecimientos contrarios a los que el gobernante quiere fomentar”;¹⁶ formaría parte de otra forma de la actividad administrativa, que es la actividad de policía.¹⁷ No obstante, esta idea del fomento negativo sigue presente en parte de la doctrina administrativista.¹⁸

Aun así, la definición de JORDANA DE POZAS, de conjunto con la de GARRIDO FALLA, ha sido la base conceptual para otras definiciones de peso en la doctrina que se han estipulado sobre la actividad administrativa de promoción, sobre todo en la doctrina iberoamericana. En tal sentido, son múltiples los autores que han definido la actividad de promoción con alguna variación denominativa, manteniendo la esencia de las formulaciones anteriormente analizadas.

De esa forma, puede citarse a Ramón MARTÍN MATEO, quien la definió como: “La acción administrativa de estimulación coincide sustancialmente con las técnicas clásicas del fomento. La Administración no acota aquí ámbitos de acción a los particulares ni realiza por sí prestaciones y servicios, sino que les incita o estimula por las vías que correspondan en cada caso a que realicen sus actividades de la forma que previamente ha considerado más favorable para los

¹⁴ Vid. BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “Sobre el concepto de fomento”, *Revista de Administración Pública*, No. 54, 1967, p. 63.

¹⁵ En ese orden vid. VALIM, Rafael, *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*, pp. 53 y 54; y GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado...*, Vol. II, *cit.*, p. 271.

¹⁶ JORDANA DE POZAS, Luis, “Ensayo...”, *cit.*, p. 51.

¹⁷ Así lo refiere (aunque también es partidario del fomento negativo) un clásico como Rafael BIELSA. Vid. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. III, p. 400.

¹⁸ Vid. REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho, *Curso de Direito Administrativo*, pp. 601 y 602; DROMI, José Roberto, *Tratado de Derecho administrativo*, p. 665; BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. III, *cit.*, p. 400.

intereses públicos”.¹⁹ Básicamente, constituye una explicación más amplia de la noción de JORDANA DE POZAS, donde al igual que este restringe el ámbito subjetivo del beneficiario a sujetos privados.

Por otro lado, más específico resulta lo planteado por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, quien explica que se trata de una “acción suasoria, estimulante, ejercida desde el Poder; determinación primero, e impulsión después, de actuaciones privadas que es de interés promover. Creencia, en definitiva, en los medios de acción indirectos para la satisfacción de algunas de las necesidades que se consideran de interés general; consecuentemente, protección, estímulo, auxilio, impulso de las actuaciones que tienden a satisfacerlas; *fomento*, por tanto, de tales actividades”.²⁰ En este caso resalta la no mención del elemento técnico, relativo a la no utilización de la coacción y la no prestación de servicios públicos, así como la alusión a que las actividades impulsadas son de carácter privado.

Tampoco se separa mucho de las estipulaciones clásicas Gaspar ARIÑO ORTIZ, quien resalta que por acción de fomento se entiende aquella acción “[...] por la que los Poderes públicos estimulan, sin coacción, a las fuerzas sociales con vistas a que actúen en un determinado sentido”;²¹ a lo que agrega que “[...] la actividad de fomento se configura como una actividad de estímulo y presión, realizada de modo no coactivo, sobre los ciudadanos y grupos sociales, para imprimir un determinado sentido a su actuación”.²² En este caso, sobresale nuevamente la ausencia de coacción y el carácter teleológico de esta forma de actuación administrativa.

En un sentido parecido se pronuncia el argentino Manuel María DIEZ cuando explica “[...] que se entiende por fomento la actividad de la administración que trata de ayudar, encauzar y orientar la iniciativa privada cuando ésta se muestre insuficiente”.²³ Asimismo, en una explicación posterior, se muestra adherido a la doctrina plurisubjetiva de GARRIDO FALLA en cuanto al beneficiario, declarando: “El objeto sobre el que recae el fomento son las actividades de los particulares y de otros entes públicos, y el fin del fomento es la satisfacción

¹⁹ MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, pp. 357 y 358.

²⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “La actividad administrativa de fomento...”, *cit.*, p. 440.

²¹ ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho Público económico*, p. 294.

²² *Ibidem*, p. 339.

²³ DIEZ, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, t. II, p. 232.

indirecta de las necesidades de interés general, satisfacción que se realiza de un modo indirecto y sin empleo de la coacción”.²⁴

Por otro lado, con un sentido más restrictivo, el también argentino ESCOLA expone que es “[...] aquella actividad de la administración pública que pretende la satisfacción de necesidades colectivas y el logro de fines del Estado de manera indirecta y mediata, mediante la participación voluntaria de los particulares, que desarrollan por sí mismos actividades tendientes a ese objeto, las cuales son, por ello, protegidas y estimuladas por la administración por diversos medios, de los cuales está excluida toda forma de coacción”.²⁵ Así excluye a los entes públicos como destinatarios, explicando que los particulares en los marcos de esta actividad administrativa aparecen como colaboradores de la Administración pública, condición que no pueden ostentar tales entes.

En el mismo sentido que ESCOLA, pero en términos más cercanos a los de JORDANA DE POZAS, se pronuncia Roberto DROMI, expresando: “Es una acción dirigida a proteger o promover las actividades y establecimientos de los particulares, que satisfagan necesidades públicas o que se estimen de utilidad general”.²⁶

En Brasil, por su parte, SANTOS DE MENDOÇA expone que es: “[...] a ação consistente em estimular, proteger, auxiliar ou fomentar as atividades particulares mediante as quais se satisfazem necessidades ou conveniências de caráter geral”, de modo diretamente não coativo, mas persuasivo, sem implicar a criação de serviço público ou a assunção de atividade econômica pelo Estado. [...]”.²⁷ De tal forma, no difiere de la definición de JORDANA DE POZAS en casi ningún punto de su definición, al igual que su compatriota Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, quien define tal actividad como “a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados incentivam direta, imediata e concretamente a iniciativa dos administrados ou de entidades públicas e privadas, para que desempenhem atividades que a lei haja enfatizado como de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso das pessoas em sociedade”,²⁸ agregando en este caso a las entidades públicas como posibles beneficiarios.

²⁴ *Ibidem*, pp. 232 y 233.

²⁵ ESCOLA, Héctor Jorge, “Fomento”, en Julio Rodolfo Comadira (dir.), *Curso de Derecho Administrativo*, Capítulo XI, p. 95.

²⁶ DROMI, José Roberto, *Tratado de Derecho...*, cit., p. 665.

²⁷ SANTOS DE MENDOÇA, José Vicente, “Uma teoria do fomento público”, *Revista Dir. Proc. Geral*, No. 65, Río de Janeiro, 2010, pp. 115-176.

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, p. 675.

Dicho esto, hasta aquí se han visto definiciones que, coincidiendo en más o en menos con las nociones clásicas de JORDANA DE POZAS y GARRIDO FALLA, se componen por 3 elementos fundamentales.

Por una parte, hay un elemento teleológico, que implica la satisfacción indirecta de los intereses colectivos a través de la promoción de las actividades de los particulares u otros entes públicos que directamente los satisfacen. En segundo orden, está el elemento subjetivo que implica que la actividad de promoción es realizada por una Administración pública cuyos destinatarios, en unos casos, son solamente los sujetos particulares, y en otros se incluye a otros entes del sector público.

Por último, más presente en unas definiciones que en otras, se encuentra un elemento técnico que se expresa sobre todo en la delimitación negativa que se hace de la actividad al estipular que la promoción se realiza sin utilizar la coacción y sin crear servicios públicos. A tal efecto, los dos primeros elementos son válidos y serán utilizados con las adecuaciones pertinentes para la definición de la actividad de promoción que se analizará posteriormente.

No obstante, la delimitación negativa²⁹ no es un elemento que se asuma para tal estipulación futura, ya que implica una cuestión fundamental referida a que tal delimitación, en el orden conceptual, en principio contraría una de las reglas de las definiciones, en específico aquella que establece que una definición no debe ser negativa si puede ser positiva. Con todo, puede ser permisible si reviste los caracteres de necesidad y utilidad.

Aun así, es necesario para ello resolver la cuestión relativa a la necesidad o no de una delimitación negativa de la actividad de promoción. En esa línea, si bien es cierto que todas las manifestaciones de la actividad de promoción no constituyen prestaciones directas ni emplean la coacción, también es cierto que no todas las técnicas de intervención utilizadas por la Administración que cumplan estos rasgos serán manifestaciones de la actividad de promoción, ya que, hoy día, el número de formas en que la Administración interviene sobrepasa la clásica clasificación tripartita de las formas de la actividad administrativa. De esa forma, una técnica de intervención que no utilice la coacción o no implique una prestación directa, no formará parte necesariamente de la actividad administrativa de promoción.

²⁹ Vid. BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "Sobre el concepto...", *cit.*, p. 67.

En otro sentido, en la ciencia jurídica, podemos estipular que una delimitación negativa será, generalmente, imprecisa e insuficiente; ello si se toma en cuenta que las construcciones de esta ciencia son conceptos que no existen fuera del Derecho, es decir, son construcciones jurídicas que, en principio, debieran poder definirse de forma positiva en cuanto a su especificidad técnico-jurídica. En términos más simples, el perfeccionamiento del régimen jurídico de cualquier fenómeno jurídico será mucho más preciso y coherente si técnicamente se conoce "qué es," en lugar de "qué no es".

Así y todo, en un sentido positivo, la actividad de promoción se puede decir que consiste en el estímulo, el favorecimiento y la protección de las actividades realizadas por los particulares que satisfacen intereses generales, o sea, es una satisfacción indirecta por parte de la Administración de fines de interés público.³⁰ Aun así, tal formulación positiva del elemento técnico a efectos de una delimitación precisa de la actividad administrativa de promoción, necesaria en la dispersa y compleja dinámica actual de la actuación administrativa, no es pertinente,³¹ porque precisamente las concretas actuaciones administrativas de promoción pueden diferir de tal formulación, que, por otra parte, puede considerarse poco práctica por su propensión a la taxatividad en la definición de la actividad administrativa de promoción.

Por otra parte, con un carácter más estructural, hay autores que han propuesto nociones que difieren de las clásicas definiciones vistas y sus variantes doctrinales. Por tanto, una vez analizado el enfoque finalista de las definiciones de la actividad administrativa de promoción, se estudiará el enfoque estructural de dicha definición, a partir de lo expuesto en tal sentido por dos autores principales.

En primer lugar, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, quien define la aludida actividad (aunque con otra denominación) como "[...] aquella actividad administrativa consistente en el otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados –privados o públicos–, con carácter no devolutivo

³⁰ En tal sentido, *vid.* PEÑA SOLÍS, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. III, p. 245; y JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 49.

³¹ En este aspecto coinciden tanto DE LA RIVA como MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ. Para más información al respecto, *vid.* DE LA RIVA, Ignacio, "La figura del fomento...", *cit.*, p. 417; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública", en Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, p. 756.

y por razón de ciertas actividades que les son propias, ya realizadas o aún por desarrollar, quedando en este último caso afectados a su realización”.³²

Luego hay que añadir a Ignacio DE LA RIVA, quien define la actividad en términos similares al precitado autor, pero con algunas ligeras modificaciones. Al respecto expone que la actividad se define como “[...] la actividad administrativa consistente en la dispensación mediata o inmediata de bienes a determinados administrados de forma directa o indirecta, con carácter no devolutivo y en razón de ciertas actividades que les son propias, a cuya realización dichos bienes quedan afectados”.³³

Evidentemente se trata de definiciones estructurales de la actividad administrativa de promoción.³⁴ En esa línea, el estudio del primer autor se centra sobre todo en el examen de aquellas técnicas que actúan sobre las actividades que aún no se han desarrollado, denominadas por él como ayudas públicas,³⁵ estipulando que las llamadas recompensas, que sería el nombre que recibirían los bienes o derechos otorgados por la Administración en razón de las actividades ya realizadas, no revisten las mismas problemáticas que plantean las ayudas públicas.³⁶

Sobre el particular, se destaca el hecho de que los autores excluyen de sus definiciones el elemento teleológico, si bien ambos coinciden en que es un elemento esencial en cuanto a la orientación de la actividad, pero no en cuanto a su definición. De esta forma, se pueden extraer tres elementos de las aludidas definiciones, que serían: un elemento subjetivo, un elemento objetivo y un elemento que denominaremos estructural.

En cuanto al elemento subjetivo, hay que decir que ambos autores defienden la idea de que la relación jurídica de promoción pueda entablarse no sólo con sujetos privados, sino, además, con sujetos públicos. Asimismo, se plantea la posibilidad de que existan sujetos intermediarios entre la Administración que

³² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La actividad administrativa...”, *cit.*, p. 758.

³³ DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas. Incidencia de la Intervención Estatal en el funcionamiento del Mercado*, pp. 122 y 123.

³⁴ En la denominación de la actividad en uno y otro caso se habla de “ayudas públicas”, término cuyo análisis será realizado en el epígrafe relativo a la denominación de la actividad administrativa de promoción.

³⁵ *Vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La actividad administrativa...”, *cit.*, p. 759.

³⁶ *Ibidem.*

promociona y el beneficiario de la promoción,³⁷ algo que es plausible admitir tomando en consideración algunos requisitos que se verán después.

En torno al elemento objetivo, este lo constituye el contenido mismo de la actividad, esto es, son las técnicas o los medios de la actividad que se utilizan para promocionar y estimular las actividades privadas. En ese sentido, de ambas definiciones se pueden extraer algunos rasgos bastante interesantes, que caracterizan el contenido objetivo de este tipo de actividad, según los autores. Un primer rasgo que le atribuyen es su carácter no devolutivo, lo cual no implica gratuidad,³⁸ ni una liberalidad,³⁹ pero que en definitiva es bastante cerrado ya que no todas las técnicas de promoción tienen carácter no devolutivo.⁴⁰

Luego, un segundo rasgo sería la existencia de una sola prestación en el marco de la relación jurídica de promoción; esto, independientemente de la naturaleza unilateral⁴¹ o bilateral⁴² que se le atribuya a tal relación jurídica de promoción que se genera con la aplicación de esas técnicas,⁴³ lo cual dependerá, al igual que en el rasgo anterior, de la técnica empleada. Por tanto, en buena medida, estos rasgos dependen de la configuración del régimen jurídico de

³⁷ Vid. DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, cit., p. 125; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "La actividad administrativa...", cit., p. 767.

³⁸ Vid. DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, cit., p. 126.

³⁹ Algo impensable en el ámbito del Derecho administrativo. En tal sentido, VILLAR PALASÍ, refiriéndose a las subvenciones específicamente, explica cómo la Administración en ese caso poseía facultades exorbitantes de las correspondientes a la donación civil, y que en ningún caso había una donación. Vid. VILLAR PALASÍ, José Luis, "Las técnicas administrativas...", cit., pp. 65 y 80.

⁴⁰ Por ejemplo, los créditos blandos, o los anticipos reintegrables.

⁴¹ Vid. DE LA RIVA, Ignacio, "La figura del fomento...", cit., p. 418. El autor establece que la actividad a cargo del beneficiario constituye solo un deber, disponiendo, en consecuencia, que no hay un sujeto activo habilitado para reclamar su ejecución, solo para controlarla. Puede resultar interesante e ilustrativo en ese sentido la distinción entre deber y obligación estipulada por CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, pp. 85 y 86.

⁴² En este caso, vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "La actividad administrativa...", cit., pp. 761 y 762, quien explica que si bien hay una reciprocidad obligacional, esta no implica reciprocidad o sinalagma prestacional, ya que solo hay una prestación, pero sobre ella se constituyen derechos y obligaciones recíprocos para ambas partes.

⁴³ Sobre la naturaleza bilateral o unilateral de esta actividad, vid. SACRISTÁN, Estela, "La relación jurídica de fomento: ¿Unilateralidad o bilateralidad?", en *El Derecho. Jurisprudencia general*, t. 184, donde realiza un análisis muy interesante sobre el tema a partir de un estudio de la jurisprudencia argentina.

las distintas técnicas que cada Estado determine concretamente, por lo que no son absolutos.

En ese mismo orden de cosas se encuentra el hecho de que las relaciones jurídicas de promoción son relaciones cuya fuente, cualquiera que sea, reviste para el beneficiario un carácter de voluntariedad, con lo cual se coincide; en tanto, al decir de Rafael VALIM, "*Outra nota fundamental da atividade de fomento é a voluntariedade. Fomento obrigatório, coativo, é uma contradição em termos*".⁴⁴ A estos tres rasgos se une uno más, que es el carácter propio de la actividad del sujeto beneficiario, es decir, se debe tratar de una actividad perteneciente a su ámbito jurídico.⁴⁵ Esto implica que la actividad deba ser emprendida por el sujeto destinatario atendiendo a su exclusivo beneficio, no obstante el interés público que también está satisfaciendo.⁴⁶ Este punto también se considera pertinente ya que, como se verá, es fundamental para comprender la inclusión de determinadas técnicas en la actividad administrativa de promoción atendiendo, precisamente, a este rasgo.

Dicho esto, en cuanto al elemento estructural, este implica, siguiendo a DE LA RIVA, "[...] el aspecto jurídicamente configurador de la noción".⁴⁷ Se trata del nexo entre lo percibido por el beneficiario y la actividad desarrollada por este o aún por desarrollar.⁴⁸ A los efectos de la definición, este resulta un elemento sustancial ya que, junto al elemento objetivo, sustituye al elemento técnico que delimitaba negativamente a la actividad administrativa de promoción.

Pese a ello, contrario a lo que pueda parecer o se quiera hacer ver por estos autores, una noción preminentemente estructural no es incompatible con el elemento teleológico. A tal efecto, cabe resaltar la definición estipulada en tiempos más recientes, por el precitado Rafael VALIM, quien explica que la actividad de fomento puede ser entendida como "[...] a transferência de bens e direitos em favor de particulares, sem contraprestação ou com contraprestação em condições

⁴⁴ VALIM, Rafael. *A subvenção...*, cit., p. 53.

⁴⁵ Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "La actividad administrativa...", cit., p. 767.

⁴⁶ Vid. DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, cit., pp. 126 y 127.

⁴⁷ Vid. DE LA RIVA, Ignacio, "La figura del fomento...", cit., p. 417.

⁴⁸ Aunque ambos autores establezcan el nexo solo en la forma de afectación para las actividades que van a desarrollarse, se verá cómo en el caso de los medios honoríficos, estos pueden encajar en este esquema que vincula la actividad con el beneficio recibido.

facilitadas, em orden à satisfação direta ou indireta de interesses públicos.”⁴⁹ En ella se observan dos cuestiones fundamentales, resaltando, en primer lugar, el carácter teleológico, pero también estructural de su definición.

Por otra parte, es una definición que tiene un radio más amplio que las hasta aquí vistas, ya que incluyen prestaciones que satisfacen directamente los intereses públicos, o sea, incluye contenidos que forman parte de la actividad prestacional. De hecho, en el marco de la pandemia de COVID-19, el propio autor, refrendando la noción aludida, explica que, contrario a la mayoría de la doctrina, el sostiene que en el Derecho brasileño la actividad de fomento incluye instrumentos muy importantes de satisfacción directa de los intereses públicos, como la renta básica universal, que es un subsidio, esto es, incluye prestaciones asistenciales como medios de fomento.⁵⁰

Lo anterior es algo que, por otra parte, no es desconocido en la doctrina y es, por cierto, común en la doctrina alemana teniendo su base en la idea de la “*Daseinsvorsorge*” expuesta por Ernst FORSTHOFF.⁵¹ En este sentido, por ejemplo, SCHMIDT-ASSMANN, refiriéndose a la actividad de prestación, explicaba que es aquella que “*vela por la posibilidad de existencia y mejora de las condiciones de vida de los miembros de la comunidad, fomentando directamente la persecución de sus propios intereses mediante la concesión de ayudas o servicios. Comprende la procura existencial (en sentido estricto), la Administración social, así como la actividad de fomento a través de subvenciones*”.⁵²

El francés Henry NÉZARD, aunque refiriéndose a la teoría del servicio público, sintetiza las ideas anteriores en la frase siguiente: “[...] *l’action collective est nécessaire et l’administration intervient soit pour aider l’initiative privée, soit pour satisfaire par elle-même aux besoins constatés*”.⁵³

Sin embargo, el también alemán Hartmut MAURER, cuando explica las formas de la actividad administrativa, sí hace una distinción entre la actividad prestacional

⁴⁹ VALIM, Rafael. *A subvenção...*, cit., p. 56.

⁵⁰ Vid. VALIM, Rafael, “La actividad administrativa de fomento en el contexto del COVID-19”, *Revista de la ECAE*, No. 4 octubre 2020, Dossier: COVID-19 y Derecho, p. 720.

⁵¹ Vid. FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, pp. 475-477.

⁵² SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, p. 182.

⁵³ NÉZARD, Henry, *Éléments de Droit Public*, p. 235.

(en sentido amplio o estricto) y la que él llama actividad de orientación;⁵⁴ la cual no es sino otra forma denominativa para referirse a lo que en las ideas anteriores se ha entendido como actividad administrativa de promoción.

2.2. LA NOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROMOCIÓN EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVISTA CUBANA

Una vez vistas las principales tendencias de la doctrina iberoamericana, toca el turno para estudiar el desarrollo doctrinal que en el plano jurídico-administrativo ha tenido esta actividad en Cuba. De esta manera se analizarán las principales construcciones teóricas que han esbozado varios de los principales autores cubanos en cuanto a la noción de la actividad administrativa de promoción.

Al efecto, es destacable la obra de José María MORILLA publicada en 1847, que llevó por título: *Breve tratado de Derecho Administrativo español y general del Reino y especial de la Isla de Cuba*.⁵⁵ En dicha obra, primera de su tipo en Cuba y América latina,⁵⁶ la actividad administrativa de promoción se puede identificar a partir de las regulaciones y actuaciones administrativas encaminadas a la protección y el fomento de los llamados intereses materiales.⁵⁷ Sobre el particular, no esboza de forma explícita una noción de la actividad de promoción, sino que estudia todas las formas de protección y fomento de bienes, situaciones, derechos y actividades que se insertan, sobre todo, dentro de los varios rubros que compondrían esos intereses materiales.

Dichos rubros incluyen materias y conceptos jurídicos tan diversos como la propiedad, la expropiación forzosa, la industria, la agricultura, el comercio, la industria minera, las aduanas, o incluso la propiedad industrial. Por tanto, el criterio de armonización de tan diversas materias en cuanto a las diversas medidas de protección y estímulo que se integran en lo que hoy es la actividad de promoción radica, fundamentalmente, en la noción de intereses materiales.

⁵⁴ Vid. MAURER, Hartmut, *Derecho Administrativo alemán*, p. 9.

⁵⁵ Vid. MORILLA, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo español y general del Reino y especial de la Isla de Cuba*.

⁵⁶ Vid. MATILLA CORREA, Andry, *Los primeros pasos de la Ciencia del Derecho Administrativo en Cuba*, pp. 297-299.

⁵⁷ Vid. MORILLA, José María, *Breve tratado...*, cit., p. 251 y ss.

Esta noción, de una marcada orientación teleológica, fue definida por el autor de la manera siguiente: "Intereses materiales son los que constituyen la riqueza y demás elementos conducentes, no sólo a la satisfacción de las necesidades de la vida material de la sociedad y sus individuos, sino también a proporcionarles la abundancia, el bienestar y la prosperidad".⁵⁸ Así, es posible afirmar que el elemento teleológico ahí esbozado tiene varios puntos en común con los que son expuestos para definir hoy el concepto de la actividad administrativa de promoción, siendo en ese sentido un antecedente de gran significancia.

Con todo, en cuanto a la definición de las formas de la actividad administrativa y la promoción como una de ellas, hay que destacar, en la primera mitad del siglo XX, la figura de Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ. En tal sentido, al igual que otros autores,⁵⁹ este identificaba la actividad de promoción con la actividad social realizada por el Estado,⁶⁰ consistente en propender al beneficio social a partir de tres formas fundamentales, que son la física, económica y la espiritual;⁶¹ en contraste con la actividad jurídica dirigida a mantener el orden y la seguridad en la sociedad, estableciendo, de esa forma, amén de otras actuaciones, limitaciones a los derechos de los particulares.

Estructurada sobre el principio de subsidiariedad, dicha noción de la actividad administrativa implicaba la intervención (junto a las técnicas policiales pertinentes en cada caso) mediante el fomento y la promoción de actividades que se entienden de provecho para el desarrollo físico, intelectual y moral de los individuos en el caso del bienestar social, o bien mediante la protección de los elementos más débiles de las relaciones económicas en el caso del bienestar económico.⁶² En esa línea resalta un rasgo esencial de la noción de la actividad administrativa de promoción, que es el carácter no coactivo de la intervención administrativa y que, en este caso, el autor se refiere a él explícitamente con el término fomento.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 251.

⁵⁹ Sobre todo de la doctrina italiana, destacando la figura de Vittorio ORLANDO. Con ese fin, *vid.* ORLANDO, Vittorio Emanuele, *Principii di Diritto Amministrativo*, pp. 229-285.

⁶⁰ *Vid.* LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo*, p. 459.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 460 y 461.

⁶² *Idem*, pp. 461 y 471.

En esta dirección, las definiciones conceptuales antecesoras en el tiempo, de la noción clásica de la actividad de promoción, con los elementos expuestos más embrionariamente por MORILLA, y de forma más perfeccionada acorde con la doctrina de su momento por LANCÍS Y SÁNCHEZ, se componían de dos elementos fundamentales. Estos son, la orientación teleológica como causa eficiente y final de la actuación administrativa, así como la intervención por medios no coactivos en la esfera jurídica de los administrados, es decir, una delimitación negativa del campo de acción de la actividad.

Luego, en el año 1951, Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ, en su obra *Principios del Derecho Administrativo* expone una noción de la actividad de promoción en los términos de fomento de la actividad privada, que definió como la acción de fomentar y estimular la actividad privada ayudándola, protegiéndola y asistiéndola, mediante recursos materiales y morales.⁶³

A este respecto exponía que había ayuda a las actividades privadas cuando se le da a una empresa de ferrocarriles una cantidad de dinero por cada kilómetro de vía férrea construido, o se les facilitan herramientas de labranza a los campesinos. Luego, hay protección de esas actividades cuando se dictan medidas encaminadas a remover las trabas que impidan su adecuado desarrollo, y se asiste a la actividad privada, bien otorgándose becas a niños huérfanos, o bien concediendo pensiones a los trabajadores por razones de paro forzoso.⁶⁴

En ese sentido, en dicha definición y explicación posterior, hay elementos como la ayuda y la protección, que permiten derivar la idea más general de promoción del bienestar social y colectivo, elementos estos que ciertamente son componentes de la noción de la actividad de promoción. No obstante, la conceptualización de la actividad de promoción que hace el autor abarca también prestaciones asistenciales que trascienden los contornos de dicha actividad y se ubican de forma más precisa en la actividad prestacional asistencial de la Administración pública.

Ello implica una definición demasiado general que, no obstante su mérito, abarca más actuaciones administrativas que aquellas destinadas al estímulo o la promoción de las actividades privadas en función de los intereses públicos. Empero, como se vio en su momento, esta es una posición que tiene, con matices, seguidores de peso en la doctrina más contemporánea.

⁶³ Vid. RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Principios del Derecho Administrativo*, p. 31.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 31.

Luego de cuatro años desde el triunfo revolucionario, y dos años desde la declaración del carácter socialista de la Revolución en 1963, Héctor GARCINI GUERRA y Miguel REYES SALIÁ escribieron su *Manual de Derecho administrativo*. Tal obra fue concebida en un contexto de profundas transformaciones jurídicas, donde una gran parte de las ideas tradicionales que habían dominado en el ordenamiento jurídico administrativo nacional fueron sustituidas progresivamente por las propias del sistema socialista de Europa del Este, ajenas hasta ese momento al sistema jurídico patrio.⁶⁵ En ese contexto, además, el Derecho administrativo en Cuba, en general, y la noción de la actividad de promoción, en particular, sufrieron una especial falta de atención científica.⁶⁶

Pero en la obra citada, los autores, a tono sobre todo con la doctrina española, admiten la clasificación tripartita de la actividad administrativa en policía, fomento y servicio público, a la que se agregaba la actividad regulatoria o de gestión económica consistente en prestaciones reales.⁶⁷

En concordancia con el contexto descrito, es posible afirmar que la noción de la actividad de promoción en este espacio de tiempo perdió parte de su esencia primigenia como concepto, entendiéndose las medidas de estímulo orientadas a la moral socialista y la erradicación de los males sociales.⁶⁸ En un Estado fundamentalmente policial y prestacional, los medios de la actividad de promoción, y en consecuencia la definición de esta, estuvieron orientados hacia fines más vinculados con la actividad prestacional que con la idea de satisfacción indirecta de los intereses públicos, típica y distintiva de la actividad de promoción; es decir, en gran parte, el contenido de los elementos objetivo y teleológico fue sustancialmente modificado y confundido con el de otras formas de la actividad administrativa.

Años más tarde, el propio GARCINI, en su *Derecho Administrativo*, definía a la actividad de fomento como aquel accionar consistente “[...] en el estímulo y apoyo que confiere la Administración Pública a las actividades de los particulares para atender por su conducto a necesidades de tipo general sin usar la coacción

⁶⁵ Vid. MATILLA CORREA, Andry, “El Derecho Administrativo en Cuba: Panorama general”, en Santiago González-Varas Ibáñez (coord.), *Derecho Administrativo en Iberoamérica*, p. 502.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 503.

⁶⁷ Vid. GARCINI GUERRA, Héctor y Miguel REYES SALIÁ, *Manual de Derecho administrativo*, t. I – Parte General, p. 38.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 209.

administrativa ni crear servicios públicos”.⁶⁹ El contexto en este caso era un poco diferente, ya que el país empezaba a dar muestras de pequeños cambios orientados a un desarrollo económico que no fuera exclusivamente realizado en su totalidad por el Estado. Este fue el caso, por ejemplo, del Decreto-Ley No. 50/1982, que reguló las asociaciones económicas entre entidades cubanas y extranjeras.⁷⁰

En este aspecto, es posible apreciar una mayor precisión técnica de esta noción respecto a la anterior, donde se observa, además, una clara inspiración conceptual en la definición esbozada en 1949 por Luis JORDANA DE POZAS. En este punto, a tono con los pequeños cambios que se iban produciendo en el país, se puede decir que hay una renovada, aunque ligera, preocupación científica en cuanto al estudio de la actividad administrativa de promoción; ello, a pesar de que el propio GARCINI expresara que “el fomento, la concesión, la autorización y el arrendamiento, son esencialmente ajenos a la Administración socialista de la que es enemiga irreconciliable la empresa privada desalojada del poder”.⁷¹

Ahora bien, ya en el siglo XXI, y luego de los sucesivos cambios que generaron una gradual apertura económica a la inversión y al reconocimiento de ciertas formas de propiedad privada, escenario, además, ideal para que la actividad administrativa de promoción se desarrolle, hay varios intentos de reavivar el interés científico por una de las formas fundamentales de la actividad administrativa como es la actividad de promoción. En ese sentido, puede citarse a Andry MATILLA CORREA, quien destaca la orientación teleológica hacia la satisfacción de los intereses colectivos como finalidad esencial de toda la actividad administrativa,⁷² y en cuanto a la noción específica de la actividad de promoción, suscribe la definición clásica de JORDANA DE POZAS.⁷³

Igualmente, otros estudios exponen definiciones que muestran construcciones más acabadas técnicamente y que son un resultado directo de la influencia de la progresiva actualización del modelo económico cubano y

⁶⁹ GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, p. 190.

⁷⁰ Constituyendo el punto de apertura en Cuba al capital extranjero. En tal sentido, *vid.* MESA TEJEDA, Natacha Teresa, “Apuntes en torno a las modalidades de la inversión extranjera en Cuba”, *Florida Journal of International Law*, No. 29, Iss. 1, Article 28, 2017, p. 77, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/28>

⁷¹ GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, *cit.*, p. 193.

⁷² *Vid.* MATILLA CORREA, Andry, *Guía de estudio de la asignatura Derecho Administrativo*, p. 67.

⁷³ *Ibidem*, p. 68.

la consecuente transformación del sistema jurídico cubano y de las relaciones entre la Administración pública y los administrados en todos los espacios sociales. Con este fin cabe resaltar a CABRERA GUERRA, GUERRA MEDINA y ROSELLÓ GARCÉS, quienes esbozaron una definición de la actividad administrativa de promoción. Así, expusieron: "Por actividad administrativa de fomento se entiende aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la actuación de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos de distinto carácter".⁷⁴

A ella hay que agregar la expuesta por Loraine CÉSPEDES MEDINA y Orisel MASSÓ TELEMACO, que la definen como: "Acción desarrollada por la Administración Pública a través de diversas vías, dirigida al apoyo e incentivo de las actividades ejecutadas por entes públicos y particulares que coadyuvan a la satisfacción de necesidades colectivas y al progreso del país en todas sus esferas, manteniendo esta la titularidad de la actividad, sin mediar la coacción, sin crear servicios públicos y sobre la base de los principios socialistas".⁷⁵

Asimismo, de forma más reciente, en el año 2018, Susett ROMERO TABARES realizó un estudio sobre la noción de la actividad administrativa de promoción, ofreciendo como resultado la definición siguiente: "la actividad de fomento o promoción es una modalidad de acción administrativa, traducida en una intervención indirecta en el ámbito social, consistente en el otorgamiento, por parte de los órganos integrantes de la estructura orgánica administrativa, de apoyos, ayudas, beneficios de diversa naturaleza, sin que ello implique la utilización de la coacción ni la creación de servicios públicos, con el objetivo de estimular e incentivar actividades desarrolladas por los ciudadanos que repercuten en la satisfacción de necesidades colectivas".⁷⁶

⁷⁴ CABRERA GUERRA, Lainiep Irina; Mónica del Pilar GUERRA MEDINA y Carlos Manuel ROSELLÓ GARCÉS, "El fomento: actividad administrativa a la luz de los nuevos sujetos erigidos con el modelo económico cubano", texto completo disponible en http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/abrebanner?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14994&revista_caderno=4.

⁷⁵ CÉSPEDES MEDINA, Loraine y Orisel MASSÓ TELEMACO, "La actividad administrativa de fomento y el desarrollo local en Cuba: un binomio necesario", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2015, texto completo disponible en <http://www.eumed.net/rev/caribe/2015/06/desarrollo-cuba.html>

⁷⁶ ROMERO TABARES, Susett, "La noción de la Actividad Administrativa de fomento en Cuba. Fundamentos jurídicos administrativos", *Tesis en opción al título de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo*, p. 25.

A partir de todas las definiciones vistas, se pueden extraer cuatro elementos fundamentales que componen la noción de la actividad administrativa de promoción. En un sentido más concreto, serían los elementos que permitirían encajar, esquemáticamente, las distintas técnicas de intervención administrativa que se insertan como formas de manifestación concreta de la actividad administrativa de promoción. Al efecto, los elementos serían: un elemento subjetivo, un elemento objetivo, un elemento estructural, y un elemento teleológico.

3. LA DENOMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROMOCIÓN

En cuanto a la noción conceptual de la actividad administrativa de promoción, junto a la definición como componente esencial, se encuentra la denominación,⁷⁷ la cual es uno de los puntos de debate actuales en tanto y en cuanto es necesario buscar un sustituto del término originario fomento; esencialmente porque el contenido, tanto extensional como intencional de la definición originaria, ha evolucionado hasta tal punto que para proyectar en el uso del lenguaje tal cambio, no sólo es necesaria una reformulación del contenido de la definición, sino, además, del término que se utilizará para manejar ese concepto cuya dimensión jurídica ha sido redefinida.

Asimismo, aunque en las líneas anteriores ya se haya esbozado la postura asumida, es necesario realizar un breve análisis para argumentar dicha toma de partido en este aspecto. En esa línea, junto a la acción de fomento esbozada por JORDANA DE POZAS⁷⁸ aparecen otros términos como: ayudas públicas,⁷⁹ de estimulación,⁸⁰ promocional,⁸¹ actividad dispensadora de ayudas y recompensas,⁸² entre otras.

En esa línea, la denominación como actividad de estimulación o estímulo tiene un marcado carácter finalista, al igual que el término fomento; por tanto, tal denominación cambia en relación con la actividad de fomento en un sentido

⁷⁷ Vid. CARNELUTTI, Francesco, *Metodología del Derecho*, p. 81.

⁷⁸ Vid. JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 46.; y ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho...*, *cit.*, p. 294.

⁷⁹ Vid. DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, *cit.*, p. 118.

⁸⁰ Vid. MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho...*, *cit.*, p. 357.

⁸¹ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios del Derecho Administrativo General*, t. II, p. 349.

⁸² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "La actividad administrativa...", *cit.*

semántico que realmente es (como parte de la doctrina ha referido) igual de vago⁸³ que el término fomento.

Otra denominación interesante es la que propone MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, en el orden de actividad dispensadora de ayudas y recompensas. Esta es una denominación que abarca de forma más precisa las técnicas que típicamente se encuadran en la noción de fomento, al ser una idea mucho más expresiva y circunscrita.⁸⁴ No obstante, esta denominación tiene dos puntos débiles:

Por un lado, le falta un poco de concreción que haga más manejable el concepto, ya que un elemento importante de la denominación y por tanto de tal manejo, lo es el uso de los signos o palabras en el lenguaje, sobre todo desde un plano descriptivo,⁸⁵ pero también en orden a la necesaria comunicación, o sea, lexicográficamente,⁸⁶ si se intenta estipular el uso de la denominación en cuestión, el problema no sería el uso dado, sino la cantidad de personas que lo utilizan. Por tanto, si bien científicamente es preciso, su utilidad práctica, de momento, es relativamente baja.⁸⁷ Por otra parte, al ser tan preciso en un sentido extensional restringe la presencia de otras técnicas que igualmente integran la actividad administrativa de promoción; por tanto, no es todo lo flexible que se exige para esta forma de la actividad administrativa.

Por otro lado, una denominación que no sólo es útil y muy utilizada, tanto en referencia a la actividad como al contenido genérico de las técnicas que la integran, es la de las llamadas ayudas públicas. En ese sentido, es un término lo bastante amplio para abarcar las técnicas esenciales de la actividad y lo bastante preciso, en principio, para no caer en un abanico que incluya técnicas de otras actividades. En segundo lugar, tanto en el plano doctrinal como en el legislativo, es uno de los términos más empleados,⁸⁸ lo cual potencia aún más su utilidad práctica en tanto parte de la realidad jurídica.

⁸³ Entendiendo vaguedad como la falta de claridad con respecto a los límites del significado de un término. *Vid.* COPI, Irving y Carl COHEN, *Introducción a la Lógica*, p. 118.

⁸⁴ *Vid.* RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho Administrativo Económico*, p. 168.

⁸⁵ En tal sentido, *vid.* CORREAS, Oscar, *Metodología Jurídica II*, pp. 37 y 38.

⁸⁶ Las definiciones lexicográficas son aquellas que establecen cómo se usa comúnmente determinada palabra. *Ibidem*, p. 19.

⁸⁷ Entendiendo que el Derecho, ante todo, es una ciencia práctica y si bien su definición conceptual es adecuada en muchos aspectos, la denominación, hasta cierto punto, dificulta la operatividad del concepto.

⁸⁸ *Vid.* DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, *cit.*, p. 118.

No es el elegido porque no obstante todo lo anterior, las ayudas públicas, técnicamente entendidas, aluden a un grupo grande de técnicas, pero no a todas las que se insertan o pueden insertarse en el elemento objetivo de la actividad administrativa de promoción y que son de gran valor por su contenido social, más que por su contenido económico; esfera a la que únicamente no debe ser circunscrita tal actividad. El otro problema es que la noción de ayudas, además de lo anterior, es más amplia que la de fomento, por lo que si bien en el plano semántico “ayudas públicas” se refiere a las técnicas típicas de la actividad administrativa del mismo nombre, en sentido estricto, tal significado puede no ser tan universal para todas las personas, en todas las circunstancias.

Otra denominación interesante es la que, según se vio *supra*, realiza la doctrina alemana. Explicada por COSCULLUELA, destaca que la actividad, entendida de fomento, se inserta junto al servicio público en la conocida como actividad prestacional, identificando que el fomento es una modalidad de prestación,⁸⁹ lo cual se vio que no es absoluto en la doctrina alemana. En esa línea, la denominación no parece plausible, primero porque invita a la confusión con la actividad prestacional de servicio público, y en segundo lugar, porque semánticamente contraviene el elemento estructural de la noción, ya que la prestación que se entiende de esta denominación se realiza hacia los ciudadanos en función de satisfacer sus necesidades, lo que no ocurre directamente en la actividad de promoción, cuyo objeto es una prestación dirigida a una actividad determinada y no a sujetos indeterminados.

Hay que decir además que la asimilación de la actividad de promoción en las otras formas de la actividad administrativa no se reduce a la actividad de servicio público, ya que como bien relata GUAITA, en el siglo XVIII, tal actividad estaba encuadrada en una noción más amplia de lo que es la actividad de policía.⁹⁰

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la denominación de esta forma de actividad administrativa es algo que está, como todo fenómeno jurídico, absolutamente ligado a las circunstancias histórico-concretas de cada Estado, relativas a sus fines concretos; los intereses que revisten el carácter de públicos y, por supuesto, al régimen jurídico de los medios destinados al cumplimiento de esos fines. De esa forma, una denominación no sólo requiere precisión técnica, sino además adecuarse de forma más o menos flexible y equilibrada

⁸⁹ Vid. COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, p. 336.

⁹⁰ Vid. GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo Especial*, Vol. II, pp. 14-17. En este caso se refiere a la conocida “policía del bienestar”.

a la realidad jurídica que piensa, por una parte, describir, y por otra servir de referencia para perfeccionar la regulación vigente, es decir, lo prescrito.

En ese sentido se ha optado por la denominación de actividad administrativa de promoción por dos razones esenciales. En primer orden, porque su sentido semántico es el que mejor equilibra los componentes (sobre todo estructurales y teleológicos) que conforman los elementos jurídicos de su noción, o sea, los componentes de la significación intencional. Como bien expresa ARMAGNAGUE: "La actividad promocional tiende a proteger, estimular, promover o auxiliar situaciones existentes o que están por surgir, referidas a riquezas naturales, actividades individuales, con el fin de satisfacer necesidades generales y en beneficio de la sociedad".⁹¹

Evidentemente, en el plano semántico abarca más técnicas de las que, en principio, cabría incluir en la definición que se maneja, pero tiene la ventaja de que no restringe tal definición, sino que la incluye. Esto plantea en principio, un desborde de la definición, pero aporta una flexibilidad necesaria para futuras reformulaciones, de ser necesarias, que vayan sólo al contenido, sin tener que modificar la denominación.

Es una denominación que, por demás, si bien no es perfecta, encuadra todos los elementos jurídicos de la noción que se maneja, sin confundirse, en principio, con otras formas de la actividad administrativa. Además, en cuanto al uso en el lenguaje, ya sea común o jurídico, semántica y pragmáticamente se puede estipular que en uno u otro uso posee, más o menos, el mismo significado, lo que la vuelve útil a la hora de operar con el concepto de actividad administrativa de promoción.

4. LA DEFINICIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PROMOCIÓN. ELEMENTOS FUNDAMENTALES

A partir de todo lo analizado hasta este punto y adscribiendo en parte el contenido de las definiciones analizadas, es posible definir a la actividad administrativa de promoción como *aquella forma de la actividad administrativa consistente en el otorgamiento, por parte de los órganos administrativos competentes, de beneficios de diversa naturaleza a determinados sujetos públicos o privados, estando*

⁹¹ ARMAGNAGUE, Juan, "¿Fomento o promoción? Su interpretación constitucional", en AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo*, t. V, p. 20.

vinculados aquellos beneficios a la realización de actividades que les son propias en función de la satisfacción de intereses públicos.

Tal definición está configurada con un sentido estructural preminente en autores como DE LA RIVA o MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, pero al igual que en la definición de Rafael VALIM, dicha configuración tiene como base esencial la orientación teleológica característica de la definición de JORDANA DE POZAS. Además, acoge el carácter público o privado del sujeto beneficiario planteado en primer lugar por GARRIDO FALLA y que autores cubanos como CÉSPEDES MEDINA y MASSÓ TELEMACO, así como ROMERO TABARES, también defienden.

Por tanto, de dicha definición se deriva un conjunto de elementos que son los que permiten, mediante su estudio, construir la noción de la actividad administrativa de promoción. De esa forma encontramos el elemento subjetivo, que se refiere a los sujetos que participan en dicha relación jurídica; el elemento objetivo, que se encuentra compuesto por el contenido y los rasgos de lo otorgado; el elemento estructural, que consiste en el nexo entre la actividad que se promociona y el beneficio concedido; y el elemento teleológico, integrado por los fines de interés público satisfechos de forma directa por los beneficiarios, y de forma indirecta por la Administración a través de la concesión del beneficio.

4.1. ELEMENTO SUBJETIVO

En los marcos de la actividad administrativa de promoción, a partir de la definición ofrecida, se entiende que participan esencialmente dos sujetos. Por un lado, la Administración pública otorgante a través de los órganos competentes para ello, y por otro lado se encuentran los sujetos beneficiarios, que pueden ser sujetos privados o entidades públicas. En cuanto al sujeto otorgante, no hay debate, cualquier persona jurídica de Derecho público con competencia debidamente atribuida para ello puede ser el sujeto otorgante de los beneficios, o en otras palabras, el sujeto activo de la relación.

Dicho esto, de la definición se desprende que el otorgamiento puede ser mediato o inmediato. Esto es así porque junto al sujeto otorgante y el beneficiario pueden aparecer, según el sistema jurídico que se trate, un tercer sujeto, que son las entidades de colaboración.⁹² Estas entidades, que pueden ser públicas o privadas, obran por encargo, esto es, a nombre y cuenta del órgano

⁹² Vid. BUENO MORA, Salvador, "Los sujetos de la relación jurídica subvencional. Beneficiarios y entidades colaboradoras", *Estudios QDL*, p. 127.

concedente,⁹³ o sea, en estos casos la Administración concede los beneficios de forma mediata. Por el contrario, cuando los otorga por sí misma, como es la regla, es una concesión inmediata.⁹⁴ Hay que agregar que tales entidades colaboradoras adquieren, sobre todo, protagonismo en materia de subvenciones.

En esa línea, un dilema que se ha planteado gira en torno a determinar quién es el auténtico sujeto activo de la relación, entendiendo que en última instancia serían las entidades de colaboración las que otorgarían el beneficio y no el órgano que determinó la entrega o la realización de la modalidad pertinente.⁹⁵ A este respecto, si se observa la Ley General de Subvenciones española del año 2003,⁹⁶ la cual trata de manera detallada lo relativo a las entidades colaboradoras, es posible concluir que estas, como su nombre lo indica, son entidades colaboradoras, es decir, de apoyo, y si bien son las que de forma inmediata entregan, en determinados casos, el contenido del beneficio, ellas deben seguir las reglas establecidas en tal sentido por el órgano concedente en el convenio de colaboración, que debe ser formalizado en todo caso para que tal sujeto pueda acogerse al régimen de entidad colaboradora.⁹⁷ Por tanto, a menos que las leyes que regulen las distintas modalidades de entidades colaboradoras sean imprecisas en su redacción, está claro que tales entidades, simplemente son ese eslabón intermedio que permite elevar las relaciones de cooperación entre entidades del sector público entre sí y con entidades privadas en función de la realización de una actividad administrativa, a los efectos de la eficiente gestión y satisfacción del interés general.

No obstante, otro de los sujetos parte de la relación de promoción es el beneficiario. Sobre el particular, los debates surgen en torno a la inclusión o no, de los sujetos de derecho público como beneficiarios de alguna técnica de la actividad de promoción. Esto es así porque los sujetos privados son los destinatarios por excelencia de los beneficios que se derivan de tal actividad. Entonces, si se tiene en consideración que las entidades administrativas sólo actúan en los marcos de su competencia y, además, tal competencia no se atribuye sino en función de la realización de actividades para la satisfacción de

⁹³ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "La actividad administrativa...", *cit.*, p. 767.

⁹⁴ DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, *cit.*, p. 125.

⁹⁵ *Vid.* ROMERO TABARES, Susett, "La noción...", *cit.*, p. 26.

⁹⁶ Ley No. 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, publicada en *Boletín Oficial del Estado*, BOE-A-2003-20977.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 16.

determinados intereses públicos, es posible concluir que sería contradictorio promover aquellas actividades que *per se* deben propender a la consecución del interés público.

Dicho esto, desde la definición de GARRIDO FALLA, se tiene en cuenta la posibilidad de que las entidades públicas sean sujetos beneficiarios.⁹⁸ No obstante, su explicación no es la más clara, pues hace alusión a una situación cuyo tratamiento jurídico-administrativo es distinto.⁹⁹ Pudieran acercarse más nítidamente a esta idea las empresas públicas, pero, incluso en ese caso, no con un carácter absoluto, ya que normalmente la actividad empresarial de tales sujetos está permeada por sí misma, en más o en menos, de algún fin de interés general.¹⁰⁰

Con todo, si en la definición propuesta se estipuló como contenido intencional¹⁰¹ a los sujetos públicos, ello es porque una definición debe tener la flexibilidad para encajar de forma precisa en la gran mayoría de supuestos prácticos que puedan ser referentes materiales de este.¹⁰² De ello simplemente se deriva que, como regla para todas las técnicas, los sujetos beneficiarios serán esencialmente privados y como excepción a esa regla general, y en el marco de algunas técnicas, se extiende tal condición de beneficiario a entidades públicas de distinta naturaleza.

Ahora bien, en el desarrollo de la actividad administrativa de promoción en Cuba intervienen esencialmente dos sujetos: la Administración pública concedente y el administrado beneficiario. Luego, esa Administración pública concedente puede ser desagregada en cada uno de los sujetos que integran

⁹⁸ Vid. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado...*, Vol. II, *cit.*, p. 266.

⁹⁹ En el caso que refiere GARRIDO, lo que hay es un conflicto de competencias, algo común en materia administrativa y que no debe buscarse su solución en la actividad administrativa de promoción. Para más información *vid.* SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, pp. 256 y 257.

¹⁰⁰ Algo que es visible a partir del análisis de las múltiples definiciones doctrinales que se han elaborado sobre el concepto de empresa pública. Al respecto, *vid.* RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La Empresa pública*, pp. 27-30, en donde el autor realiza un análisis abarcador sobre las definiciones conceptuales de la empresa pública.

¹⁰¹ La intención de las definiciones es el conjunto de atributos compartidos por los objetos que integran la extensión de esta. Para más información *vid.* COPI, Irving y Carl COHEN, *Introducción...*, *cit.*, p. 130.

¹⁰² Esto es especialmente bien explicado por VILLAR PALASÍ. Sobre este particular, *vid.* VILLAR PALASÍ, José Luis, "Las técnicas administrativas...", *cit.*, p. 71.

el sector público en Cuba, entre los que se encuentran¹⁰³ la Administración central, conformada por los órganos (excepto los locales) y organismos, unidades presupuestadas y otras entidades subordinadas a la Administración central del Estado. Junto a la Administración central, se encuentra la Administración local, conformada por los gobernadores provinciales, los consejos de administración municipales, los órganos municipales del Poder Popular, las direcciones administrativas, las empresas y unidades presupuestadas subordinadas a los órganos locales del Poder Popular; y junto a estas, están las uniones de empresas, las empresas del Estado, y cualquier otra entidad empresarial estatal.

De este modo, para que cualquiera de esos sujetos pueda realizar cualquier actuación en relación con la regulación, la implementación y el control de algunas técnicas de la actividad administrativa de promoción debe estar investido de la suficiente competencia; competencia que, en cuanto a esta forma de actividad administrativa en el ámbito cubano, responde a varios criterios esencialmente materiales, aunque también territoriales en algunos casos, como el de la Oficina de la Zona Especial de Desarrollo Mariel.¹⁰⁴ En tal sentido, por razón de la materia se distribuyen las competencias refiriéndose al tipo de actividad específica o modalidades de actividades generales que se quieren promover en función de los objetivos de desarrollo económico y social del país. En este aspecto puede mencionarse a las direcciones municipales del Centro Nacional de Control de la Tierra,¹⁰⁵ así como a los delegados o directores municipales o provinciales de la agricultura,¹⁰⁶ los consejos de la administración municipal,¹⁰⁷ la Oficina Nacional de la Administración Tributaria,¹⁰⁸ el Consejo Nacional de Actores Económicos.¹⁰⁹

¹⁰³ En este sentido se expondrá lo que a tales efectos dispone el artículo 6 del Decreto-Ley No. 192/1999, "De la Administración Financiera del Estado", con las adiciones pertinentes a partir de lo dispuesto en la Constitución de la República de 2019.

¹⁰⁴ Decreto-Ley No. 313/2013, "De la Zona Especial de Desarrollo Mariel", artículo 7, incisos h) y l), en relación con el artículo 1.

¹⁰⁵ Decreto No. 304/2012, "Reglamento del Decreto-Ley Número 300 Sobre la entrega de tierras estatales en usufructo", artículo 6.

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 10.1.

¹⁰⁷ Decreto No. 35/2021, "De la comercialización de productos agropecuarios", artículo 8, inciso g).

¹⁰⁸ Resolución No. 345/2021 del Ministro de Finanzas y Precios, artículo 20.

¹⁰⁹ Decreto No. 49/2021, "De las actividades a realizar por las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, cooperativas no agropecuarias y trabajadores por cuenta propia", artículo 5.

Es pertinente añadir que en el caso de los medios jurídicos, o sea, los regímenes jurídicos especiales que no implican onerosidad patrimonial para la Administración pública, como los establecidos en la Ley No. 118/2014 en materia bancaria o en operaciones de importación y exportación, no hay sujeto concedente al uso, sino que los órganos y organismos competentes para ello que intervienen en los procesos de negociación de la inversión extranjera,¹¹⁰ lo que hacen es autorizar y aprobar la realización de las actividades por parte de los sujetos beneficiarios para que estos puedan disfrutar de esas ventajas; es decir, la Administración pública declara que una persona determinada reúne los requisitos para arroparse con la condición jurídica de inversionista extranjero o nacional, lo cual es el presupuesto fáctico habilitante para disfrutar de las ventajas asociadas a tales *status* jurídicos.

Asimismo, estas normativas prevén en sus procedimientos administrativos la participación de varios sujetos distintos de aquel que aprueba la concesión de la ventaja o autorización de su disfrute, vinculándose otras entidades a la tramitación del procedimiento, en muchos casos, con gran influencia en la decisión final. En este sentido, queda claro que el acto de autorización o concesión de estímulos es imputable al órgano que tenga atribuida la competencia para tales actos, independientemente de otros órganos que modulen o influyan para dictar tales actos en un sentido u otro. Eso sí, respecto a los beneficiarios, la regla general es que sean los particulares y otros entes del sector público, tales como empresas estatales u otras entidades, que, según la respectiva normativa, serán sujetos beneficiarios de técnicas de la actividad administrativa de promoción.¹¹¹

Otro aspecto a tener en cuenta es que la mayoría de las técnicas contenidas en el ordenamiento jurídico cubano requieren la previa adquisición de una condición subjetiva determinada, definida por la ley, para ser entonces acreedor legítimo de las ventajas que otorgan unas u otras técnicas. Esto implica, sobre todo, que tales técnicas están articuladas con controles administrativos *ex ante* y *ex post* para garantizar el otorgamiento de beneficios en función de, y afectados por, la realización del interés público.

¹¹⁰ Decreto No. 325/2014, “Reglamento de la Ley de la Inversión Extranjera”, artículos 10 y 11.

¹¹¹ Por ejemplo, las granjas estatales con personalidad jurídica pueden solicitar la entrega de tierras ociosas en usufructo, a tenor del artículo 9, inciso a), del Decreto-Ley No. 300/2012. Y de forma más general, en la conceptualización se establece que: “El apoyo financiero al sector empresarial y a otros actores económicos, se realiza mediante mecanismos que contribuyen a su progreso y competitividad, otorgando selectivamente tratamientos preferenciales a aquellos que, por intereses estratégicos del país lo requieren”.

Tomando en cuenta lo anterior, se entiende que en Cuba pueden ser destinatarios válidos de las técnicas de promoción tanto los sujetos privados como las entidades del sector público.

4.2. ELEMENTO OBJETIVO

En cuanto al elemento objetivo, este está referido al contenido y las características del beneficio que se concede como resultado de la actividad de promoción. Al respecto, primero que todo, hay que destacar que las técnicas de la actividad de promoción consisten siempre en el otorgamiento de prestaciones, bienes o ventajas a favor del beneficiario, o sea, siempre tienen un carácter positivo en sentido de que, precisamente, benefician a su destinatario.¹¹² Es decir, no es posible la existencia de medios negativos que impongan cargas o generen obstáculos al desarrollo de cierta actividad¹¹³ como medios de la actividad administrativa de promoción; esto, entendiendo que no debe confundirse la naturaleza jurídica de la medida con su justificación.¹¹⁴

Con todo eso, a partir de la definición ofrecida, se entiende que lo que se otorga son beneficios de distinta naturaleza, que casi siempre serán bienes o derechos subjetivos cuyos contenidos, alcance y situación dependerán de la técnica que sea utilizada en cada caso concreto. Esto es, la promoción es una actuación de *favorecimiento* que amplía la esfera jurídica del destinatario permitiendo que acceda a posiciones jurídicas de ventaja de las que antes carecía.¹¹⁵

Sobre este particular, JORDANA DE POZAS estableció una división, vigente hasta hoy, que distingue los medios atendiendo al tipo de ventajas que otorga. De esa forma distinguió entre medios honoríficos, económicos y jurídicos,¹¹⁶ los cuales se analizarán en profundidad en su respectivo espacio. Luego, esta es una distinción que es aceptada a los efectos del estudio de las técnicas de la actividad administrativa de promoción. Sin embargo, hay que decir que, igualmente, tal distinción requiere de una revisión conceptual importante que, no obstante, trasciende el objeto de estudio de este trabajo.

¹¹² En el mismo sentido que son expuestos por JORDANA DE POZAS. En ese sentido, *vid.* JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 51.

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Vid.* GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado...*, Vol. II, *cit.*, p. 271.

¹¹⁵ *Vid.* ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho...*, *cit.*, p. 339.

¹¹⁶ *Vid.* JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo...", *cit.*, p. 52.

Ahora bien, otros aspectos importantes del elemento objetivo son las características que, en sentido general, poseen todos beneficios que son otorgados. En esa línea, hay que destacar el carácter propio de la actividad del destinatario y la voluntariedad que debe existir respecto a la constitución y estancia en los marcos de la relación jurídica de promoción. Por otro lado, hay que referirse a que no es la realización de esta actividad (cuando aún no se ha realizado) parte del contenido del beneficio. Es decir, lo fundamental para el beneficiario no es realizar la actividad, sino utilizar lo percibido, en razón de esa relación de promoción, en esa actividad propia que él puede realizar.

En Cuba, por su parte, lo que se otorga son, generalmente, bienes pecuniarios y no pecuniarios, y otros derechos subjetivos en forma de regímenes jurídicos especiales o beneficios fiscales, cuyo contenido, alcance y situación dependerá de la técnica que sea utilizada en cada caso específico, distinguiéndose entre medios jurídicos y económicos, principalmente, aunque también hay empleo de algunos medios honoríficos.

A partir de la subdivisión de los medios económicos en financieros directos o indirectos, crediticios, y reales, los beneficios otorgados a tenor de alguna de estas técnicas poseen unos rasgos específicos que modulan su otorgamiento, destacando, sobre todo, el carácter propio de la actividad del destinatario y la voluntariedad que debe existir respecto a la constitución y estancia en los marcos de la relación jurídica de promoción; relación donde, en todo caso, la Administración mantiene sus poderes de control y supervisión de tales actividades en función de comprobar la utilización válida de los beneficios por parte del beneficiario, en función de la satisfacción de intereses colectivos.

En ese sentido, las técnicas que están reguladas en el ordenamiento jurídico cubano son siempre estímulos positivos, directos o indirectos, de carácter económico, financiero, crediticio, jurídico, u honorífico, ya que siempre implican una ventaja para el beneficiario.

Hay que destacar, además, que las técnicas crediticias bancarias que pueden configurarse como medios de la actividad administrativa de promoción poseen uno de los regímenes normativos más depurados técnicamente; algo que es muy importante, sobre todo si se tiene en cuenta que la gran mayoría de sectores y ejes estratégicos del desarrollo económico¹¹⁷ requieren

¹¹⁷ En este sentido, 3 de los 6 ejes estratégicos del PNDES, como son infraestructura; potencial humano; ciencia, tecnología e innovación; y transformación productiva.

de grandes inversiones de capital líquido, donde las instituciones financieras adquieren un gran protagonismo. Por tanto, tales instituciones tendrán un rol crucial en el futuro inmediato para el desarrollo de la actividad administrativa de promoción en Cuba, a partir de que sean capaces de implementar instrumentos crediticios con una configuración que vincule las ventajas otorgadas a las actividades de interés público que motivaron su concesión.

4.3. ELEMENTO ESTRUCTURAL

Este elemento, según se vio, se refiere al nexo que van a tener los beneficios otorgados con la actividad que motivó su entrega, esté ya realizada, o vaya a desarrollarse en el futuro. Esta no es una separación absoluta, ya que hay actividades que tienen continuidad en su realización y bien pueden recibir un beneficio por lo realizado y no por lo que están por realizar. Para comprender este elemento, hay que entender, primeramente, que con el otorgamiento de medios de promoción (fundamentalmente económicos) surge una relación de sujeción especial que implica que el beneficiario se compromete a unas obligaciones (la realización de la actividad promovida) y la Administración goza de amplias potestades de control.¹¹⁸ O sea, tal conexión es el criterio que permite estipular si se está ante una técnica de la actividad administrativa de promoción o no, ya que ese nexo es el componente esencial de la estructura de la actividad que establece que lo otorgado no es en función de un estímulo personal, ni en función del mero enriquecimiento o en concepto de pago, sino que es concedido, en definitiva, o bien con motivo de la actividad realizada, o bien para que se lo destine a la realización de una actividad en exclusividad. En términos simples, hay que entender el nexo como un límite a la disponibilidad sobre lo recibido.

En este aspecto, en vista de su menor complejidad, se iniciará el análisis de este elemento con la primera situación descrita. De esa forma, si la actividad ya fue realizada, esta opera como un presupuesto fáctico habilitante,¹¹⁹ que permite entonces, a partir de su verificación, otorgar el beneficio objeto de la técnica específica que se esté empleando. En ese sentido “[...] resulta que la Ley como

¹¹⁸ Vid. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho...*, cit., p. 343.

¹¹⁹ Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “La actividad administrativa...”, cit., pp. 759 y 766. Además, sobre la noción de presupuesto o presuposición y su origen en la doctrina civilista alemana sobre los presupuestos fácticos, vid. DE CASTRO Y BRAVO, Federico, *El negocio jurídico*, p. 322; y LARENZ, Karl, *Derecho Civil. Parte General*, p. 416. Sobre la importancia de los presupuestos de hecho en el Derecho administrativo, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, p. 577 y 578.

imperativo abstracto conecta una cierta consecuencia jurídica a un tipo de hecho específico, precisamente, y no a cualquiera, indeterminadamente; tal es la estructura necesaria de toda proposición normativa [...].¹²⁰

De esa forma, por ejemplo, para dictar un acto que conceda un premio, las normas que lo regulan establecerán las circunstancias fácticas que deben suceder para que tal acto pueda dictarse. En este punto, lo que resulta relevante es si la configuración jurídica de los beneficios otorgados de esta forma reviste un carácter reglado o discrecional,¹²¹ porque, en dependencia de que tenga uno u otro, la dinámica de su obtención variará enormemente. Por tanto, esta primera situación permite estipular un esquema estructural para las técnicas que se empleen en tal contexto, de forma que la actividad realizada y los requisitos que se establecen forman parte del supuesto de hecho, y el beneficio integraría el efecto jurídico ligado a ese supuesto. En este caso, el fin de interés público se satisfizo con anterioridad al otorgamiento del beneficio, por tanto, debe formar parte, además, del supuesto de hecho.

Con todo, en el caso de las actividades que deben realizarse, el nexo se convierte entonces en una afectación de lo recibido a la actividad que debe desplegarse, es decir, debe destinarse a tal actividad el beneficio recibido,¹²² no como parte del fin de la técnica, sino como parte esencial de su contenido.¹²³ Esto es, las ventajas o beneficios obtenidos son ventajas afectadas a una actividad determinada del beneficiario. Luego, donde realmente hay todo un debate es en establecer cuál es la naturaleza jurídica del nexo que se establece entre la actividad que se va a realizar y lo percibido como un beneficio afectado a tal actividad.

Ya se entendió que tal afectación opera como un límite a la disposición y el uso sobre lo recibido. Así, hay que entender que el punto fundamental radica en que aplicar lo recibido a la actividad que motivó su otorgamiento constituye tanto un derecho del beneficiario como una obligación, pues el objeto, en ambos casos es el mismo, consistente en aplicar el beneficio obtenido a una determinada actividad propia.

¹²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso...*, t. I, *cit.*, p. 577.

¹²¹ *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 307.

¹²² *Vid.* DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas...*, *cit.*, p. 124.

¹²³ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "La actividad administrativa...", *cit.*, p. 761.

En ese orden de cosas, se han expuesto varias tesis respecto a la naturaleza de tal nexo, algunas que la consideran una carga, un modo, una cláusula accidental, o incluso una condición.¹²⁴ En esa línea, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ concibió una posible solución que, a los efectos de este trabajo, se comparte. Consiste en considerar tal obligación como un *modus iuris*, entendiendo en tal sentido que se trata de “[...] la forma o modalización a que *debe* ceñirse el ejercicio de un derecho, los límites *positivos* de ese derecho, determinados por el ordenamiento simultánea e inseparablemente al configurar ese derecho”.¹²⁵

En tal sentido, el nexo se erige entonces, más que como un límite, como una parte inescindible de la situación jurídica activa que se genera en la esfera jurídica del beneficiario en razón de la relación jurídica de promoción de que es parte. Asimismo se conforma un esquema estructural donde los requisitos para obtener el beneficio configuran el supuesto de hecho y el beneficio afectado a la realización de la actividad forma parte del efecto jurídico ligado al supuesto. De esta forma, el fin de interés general es satisfecho de forma posterior al otorgamiento del beneficio, a partir de la utilización, a tal efecto, del contenido de dicho beneficio.

A este respecto, según el tipo de ayuda que se conceda, se puede estar ante un esquema jurídico estructural de tipo 1 o requisitos-beneficio-afectación-actividad, o un esquema de tipo 2, que tiene la forma actividad-requisitos-presupuesto fáctico habilitante-beneficio. Ahora bien, tal elemento es verificable en las técnicas de promoción empleadas en la realidad jurídica cubana, a partir de comprobar la coherencia de tales esquemas con la configuración jurídica de las técnicas de promoción contenidas en el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, se puede mencionar, por ejemplo, el Decreto-Ley No. 300/2012, que establece: “se autoriza la entrega de tierras estatales ociosas en concepto de usufructo gratuito y por tiempo determinado a personas jurídicas o naturales, para que las exploten racional y sosteniblemente atendiendo a la aptitud de los suelos, en función de la producción agropecuaria, forestal y de frutales”.¹²⁶ En este caso, es una técnica económica real donde la actividad promocionada seguiría siendo la explotación racional y sostenible de esas tierras, donde la producción agropecuaria, forestal y de frutales, es el fin de interés público al que está orientada tal entrega.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Idem*, pp. 764 y 765.

¹²⁶ Decreto-Ley No. 300/2012, *cit.*, artículo 1.

Dicho esto, esa entrega en concepto de usufructo gratuito y por tiempo determinado que se realiza es el beneficio otorgado y la afectación consiste en que tal entrega no es simple, sino que se afecta a la realización de esa actividad promocionada en función de la producción agropecuaria. Es decir, se quiere promocionar la producción de ciertos productos y se entrega la tierra de forma gratuita como un beneficio afectado a la realización de esa actividad estimulada. Como se puede observar, el esquema estructural de tipo 1 es válido para describir tal técnica.

Luego, el esquema de tipo 2 encuentra mucho más fácil su verificación en el ordenamiento jurídico porque es el típico que asumen las técnicas financieras indirectas, las jurídicas y las honoríficas. En ese sentido, se puede traer a colación, por ejemplo, el Decreto-Ley No. 49/2021, modificativo de la Ley No. 113, Del Sistema Tributario, de 23 de julio de 2012. Con este fin se dispone la modificación del artículo 26 de la Ley No. 113/2012, quedando estipulado lo siguiente: *“Los socios de las micro, pequeñas y medianas empresas están exentos del pago del Impuesto sobre los ingresos personales por los dividendos que obtengan como resultado del primer año de operaciones.”*¹²⁷

De esta manera se busca estimular, o sea, promocionar, mediante una técnica financiera indirecta, la creación de sociedades mercantiles privadas y sus actividades constitutivas de empresa, siendo el beneficio una exención tributaria temporal o *tax holiday*, y el presupuesto fáctico habilitante sería la tipificación del hecho imponible que establece la norma tributaria. En este caso, como elemento subjetivo está la condición de socio de la empresa y como elemento objetivo la obtención de dividendos durante el primer año de operaciones. De tal forma, para promocionar la actividad empresarial se regulan beneficios fiscales cuyo otorgamiento está condicionado al desarrollo de tal actividad empresarial durante un año habiéndose generado dividendos para los socios. Claramente, como se señaló en su momento, las técnicas financieras indirectas tienen una configuración jurídica que permite que encajen sin muchas dificultades en el esquema estructural de tipo 2 de la definición de la actividad administrativa de promoción.

Otros ejemplos más extensos en cuanto a la explicación, pero válidos igualmente, serían toda la regulación contenida en la Resolución No. 768/2012 del Ministro de la Agricultura, en relación con la Resolución Conjunta No. 1/2012

¹²⁷ Decreto-Ley No. 49/2021, “Modificativo de la Ley 113 del Sistema Tributario de 23 de julio de 2012”, artículo 1.

de los Ministerios de Economía y Planificación y Finanzas y Precios, donde se regulan los requisitos y los presupuestos esenciales para el pago de determinados incentivos forestales con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, en lo que son técnicas financieras directas (que en este caso son subvenciones) para la promoción de ciertas actividades forestales que son de interés público y que, de acuerdo con los esquemas propuestos, son incentivos o ventajas afectadas.

4.4. ELEMENTO TELEOLÓGICO

El elemento teleológico está compuesto por el fin concreto que persigue la actividad administrativa de promoción. Este es un elemento *sine qua non* de cualquier concepto jurídico que se construya, *a fortiori*, en Derecho administrativo.¹²⁸ En ese sentido, los fines de interés público son la causa eficiente y final¹²⁹ de toda la actuación administrativa y la actividad de promoción no es la excepción; Esto entendiendo que la actividad de promoción se caracteriza por la búsqueda de una finalidad, es decir, se trata de convencer a los particulares para que realicen una determinada actuación y así promover actividades que revisten interés general.¹³⁰

Lo que se explica de forma deductiva de la forma siguiente. La actividad de promoción es una actividad administrativa llevada a cabo por la Administración pública con el propósito de alcanzar determinadas finalidades que le son propias. Tales finalidades son de interés público y se refieren a la satisfacción de las necesidades colectivas y a la obtención de los fines del Estado. Luego, la actividad administrativa de promoción no se encamina a alcanzar en forma directa e inmediata esas finalidades, sino a lograr que sean satisfechas por la actividad, fundamentalmente privada, o sea, se dirige a alcanzarlas de manera indirecta.¹³¹

¹²⁸ Sobre la importancia del fin y otros elementos para la formación de conceptos en el Derecho administrativo, *vid.* DIEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho Público*, exposición en el III Seminario de Teoría y Método, celebrado en Ciudad Real el 30 de mayo de 2014.

¹²⁹ Sobre el esquema causal aristotélico, *vid.* ARISTÓTELES, *Metafísica*, "Introducción", pp. 207-211.

¹³⁰ *Vid.* ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho...*, *cit.*, p. 339.

¹³¹ *Vid.* ESCOLA, Héctor Jorge, "Fomento", *cit.*, p. 95.

Más allá de que los fines puedan ser contingentes o permanentes, el verdadero punto conflictivo radica en la vaguedad del concepto de interés público,¹³² lo cual da lugar a supuestos de excesiva discrecionalidad. Ello implica que el régimen jurídico de cualquier técnica que se integre a la actividad administrativa de promoción debe estar cimentado sobre la base de potestades configuradas de la forma más reglada posible.

Asimismo, al ser esta una actividad configurada sobre la base de la voluntariedad del sujeto beneficiario en cuanto a la obtención de las ventajas, se puede presuponer que hay cierta coincidencia de intereses entre la Administración concedente y el destinatario. No obstante, sobre la base de esa misma voluntariedad, y la persecución del bien público como fin de la Administración, el sujeto destinatario puede perseguir de forma ulterior el fin que estime conveniente, pues una vez que es acreedor del beneficio (afectado), debe aplicarlo, con carácter obligatorio, a la actividad que motivó su obtención, independientemente de los fines que particularmente persiga; aunque, por supuesto, es libre de renunciar a tales beneficios ateniéndose a las distintas consecuencias que tal acto acarreará. Por tanto, se puede decir que el fin, como elemento configurador de la noción es, en definitiva, el nexo que articula la relación de colaboración entre la Administración y el sujeto beneficiario; siendo entonces la causa (en los dos sentidos aludidos) de dicha relación y, por tanto, el elemento que orienta y guía tanto la decisión administrativa en orden a otorgar el beneficio como la actuación del destinatario, bien para obtenerlo, o desde que obtiene tal beneficio.

En el caso cubano, este elemento está presente en todas y cada una de las técnicas de la actividad administrativa de promoción empleadas; ello en el entendido de que los sectores o actividades promocionadas están, en todo caso, vinculados o formando parte de los proyectos o políticas concebidos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social establecido en los principales documentos programáticos del Estado cubano. Esto implica que el elemento teleológico se va a expresar en objetivos concretos, según el eje de desarrollo que se quiera potenciar a través del estímulo administrativo de esas actividades.

Con todo eso, la orientación hacia los fines de desarrollo económico no es un componente abstracto de la norma, sino que, a través de técnicas de limitación

¹³² Vid. VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo Especial*, p. 100.

(fundamentalmente autorizaciones administrativas)¹³³ contenidas en la propia norma, se regulan los controles previos a que deben someterse los presuntos destinatarios si quieren ser acreedores de los beneficios otorgados a través de las técnicas de promoción.

Al respecto pueden citarse, por ejemplo, la Resolución Conjunta No. 1/2022¹³⁴ del Ministro de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, y el Ministro de Economía y Planificación, que regula las bases metodológicas para la realización de los estudios previos necesarios para la aprobación de los proyectos de inversión, o la Resolución No. 63/2021 del Ministro de Economía y Planificación¹³⁵ que establece el procedimiento para, entre otras cosas, la creación de las mipymes y otros sujetos, cuya autorización es potestad del Ministerio de Economía y Planificación.

Desde esa perspectiva, estos y otros controles, que tienen varios elementos reglados en su configuración jurídica, permiten articular de forma coherente la actividad de limitación con la actividad administrativa de promoción, a fin de orientar las actividades de los sujetos beneficiarios al cumplimiento de fines públicos concretos que tributan a los objetivos de desarrollo económico y social del Estado.

Así se reduce la discrecionalidad administrativa, de forma que se propende a una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las técnicas de la actividad administrativa de promoción para la satisfacción de intereses colectivos. En esa línea, tales controles son básicos no sólo para la orientación teleológica de las actividades promocionadas, sino que contribuyen a la previsibilidad de las decisiones administrativas en ese sentido, dotando con ello, *a priori*, de un alto grado de seguridad jurídica al régimen jurídico de la actividad administrativa de promoción y sus técnicas.

¹³³ Sobre la autorización administrativa y su distinción con otras figuras similares, *vid.* CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención...*, *cit.*, pp. 78-80.

¹³⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 95, de 5 de septiembre de 2022.

¹³⁵ Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 19, de agosto de 2021.

5. CONCLUSIONES

Tomando en consideración lo expuesto, se plantean las ideas conclusivas siguientes: en primer lugar, está claro que no hay unanimidad en la doctrina en cuanto a la definición de la actividad administrativa de promoción, lo cual está ligado a cuestiones principales. Por un lado, el régimen jurídico de las técnicas que se pueden integrar en dicha forma de la actividad administrativa depende de cada Estado y, en segundo orden, la gran influencia que sobre los estudios de la noción de la actividad administrativa de promoción tienen las líneas doctrinales más asentadas en la historia jurídica de cada Estado. Por ello es lógico que en los ordenamientos jurídicos iberoamericanos, como es el caso de Cuba, esta sea una forma de la actividad administrativa cuyo estudio se realiza de forma mayoritariamente independiente a otras formas como la policía y los servicios públicos.

En segundo orden, se concluye que su noción como fenómeno jurídico-administrativo está conformada por cuatro elementos fundamentales: un elemento subjetivo, distinguido por la Administración pública como sujeto principal de la actividad y los sujetos particulares, y otros entes públicos como beneficiarios; un elemento objetivo, integrado por el contenido de la actividad desde un plano tanto cuantitativo (las técnicas) como cualitativo (contenido y rasgos de tales técnicas); un elemento estructural, conformado por el nexo entre el beneficio que se otorga y la actividad que motivó su entrega, operando de distintas formas y con distintas dinámicas atendiendo a si la actividad a promover ya fue realizada, se está realizando, o se va a realizar; y un elemento teleológico, compuesto por el interés público concreto que es causa eficiente y final de la actuación administrativa en cuanto a su satisfacción indirecta mediante la utilización de técnicas de la actividad administrativa de promoción.

Como segunda idea conclusiva se plantea que el concepto de la actividad administrativa de promoción y sus elementos componentes deben ser el criterio de identificación¹³⁶ de las técnicas de la actividad administrativa de promoción que se regulan en el ordenamiento jurídico cubano; por tanto, es el eje que permitirá armonizar la formulación de las políticas públicas específicas y

¹³⁶ Entendiendo tal criterio de identificación en el mismo sentido que GUASTINI entiende a la Regla de Reconocimiento. Esto es, como un criterio conceptual para identificar extensionalmente, en este caso, a las técnicas que integran la actividad administrativa de promoción. En ese sentido, *vid.* GUASTINI, Riccardo, "Reconocimiento", *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 3, No. 1, enero-junio 2023, p. 13.

sectoriales de promoción con el perfeccionamiento del régimen jurídico de la actividad administrativa de promoción y sus principales técnicas en Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios del Derecho Público económico*, Universidad Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación, Madrid, 2003.
- ARISTÓTELES, *Metafísica*, "Introducción", traducción y notas de Tomás Calvo Martínez, Gredos S.A., Madrid, 1994.
- ARISTÓTELES, *Política*, versión digital, disponible en <http://descarga-gratis-libros.blogspot.com/>
- ARMAGNAGUE, Juan, "¿Fomento o promoción? Su interpretación constitucional", en AA. VV., *Estudios de Derecho Administrativo*, t. V, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (I.E.D.A.), Diké, Mendoza, 2001.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "Sobre el concepto de fomento", *Revista de Administración Pública*, No. 54, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.
- BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. III, 7ª ed., actualizada por Roberto Enrique Luchi, Abeledo-Perrot S.A., Buenos Aires, 2017 (versión digital).
- BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Principios del Estado de Derecho. Aproximación histórica*, Cuadernos de la Cátedra Nelson Mezerhane Gossen sobre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Ediciones EJV International, Miami, 2016.
- BUENO MORA, Salvador, "Los sujetos de la relación jurídica subvencional. Beneficiarios y entidades colaboradoras", *Estudios QDL*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 6 de octubre, pp. 120-130, 2004.
- CABRERA GUERRA, Lainiep Irina; Mónica del Pilar GUERRA MEDINA y Carlos Manuel ROSELLÓ GARCÉS, "El fomento: actividad administrativa a la luz de los nuevos sujetos erigidos con el modelo económico cubano", texto completo disponible en http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/abrebanner?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14994&revista_caderno=4
- CARNELUTTI, Francesco, *Metodología del Derecho*, Valletta Ediciones, Buenos Aires, 2003.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, 2ª ed. actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
- CÉSPEDES MEDINA, Loraine y Oricel MASSÓ TELEMACO, "La actividad administrativa de fomento y el desarrollo local en Cuba: un binomio necesario", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2015, texto completo disponible en <http://www.eumed.net/rev/caribe/2015/06/desarrollo-cuba.html>

- COPI, Irving y Carl COHEN, *Introducción a la Lógica*, 2ª ed. en español, Limusa, México, 2013.
- CORREAS, Oscar, *Metodología Jurídica II*, Fontamara, México, 2004.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 20ª edición, Aranzadi S.A., Navarra, 2009.
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico, *El negocio jurídico*, Civitas, S.A., Madrid, 1985.
- DE LA RIVA, Ignacio M., *Ayudas públicas. Incidencia de la Intervención Estatal en el funcionamiento del Mercado*, Hammurabi S.R.L., Buenos Aires, 2004.
- DE LA RIVA, Ignacio, "La figura del fomento: necesidad de encarar una revisión conceptual", en AA.VV., *Cuestiones de Intervención Estatal*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, RAP S.A., Buenos Aires, 2004.
- DIEZ, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, t. II, 2ª ed., PLUS ULTRA, Buenos Aires, 1981.
- DIEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho Público*, exposición en el III Seminario de Teoría y Método, celebrado en Ciudad Real el 30 de mayo de 2014.
- DROMI, José Roberto, *Tratado de Derecho administrativo*, 7ª ed., Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1998.
- ESCOLA, Héctor Jorge, "Fomento", actualizado por Julio Rodolfo Comadira, en Julio Rodolfo Comadira (dir.), *Curso de Derecho Administrativo* (en prensa), disponible en Campus.eco.unlpam.edu.ar [consultado el 23 de agosto de 2023].
- FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y el Derecho. Teoría del Estado*, Félix Varela, La Habana, 2002.
- FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Gráfica Uguinas Méndez Valdés, Madrid, 1958.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 15ª ed., Civitas S.A., Madrid, 2011.
- GARCINI GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, 2ª ed. corregida y ampliada, Pueblo y Educación, La Habana, 1986.
- GARCINI GUERRA, Héctor y Miguel REYES SALIÁ, *Manual de Derecho administrativo*, t. I – Parte General, Escuela de Ciencias Jurídicas, Facultad de Humanidades, Universidad de La Habana, La Habana, 1963.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, 3ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.
- GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo Especial*, Vol. II (reimpresión), Librería General, Zaragoza, 1965.

El concepto de la actividad administrativa de promoción. Análisis de su proyección en el ordenamiento jurídico cubano

- GUASTINI, Riccardo, "Reconocimiento", *Revista Cubana de Derecho*, Vol. 3, No. 1, enero-junio, 2023, pp. 11-25.
- JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, 2ª ed., traducción de Fernando de los Ríos Urruti, Compañía Editorial Continental S.A., México 22, D. F., 1958.
- JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, Vol. XXVIII. Año IX, No. 48, Madrid, 1949, p. 46.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo*, Cultural S.A., La Habana, 1945.
- LARENZ, Karl, *Derecho Civil. Parte General*, 1ª ed., traducción de Miguel Izquierdo y Macías-Pieavea, 1ª ed., Olejnik, Santiago de Chile, 2019.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 22ª ed., Aranzadi, Navarra, 2003.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "La actividad administrativa de fomento y el régimen de subsidios y subvenciones administrativas", en AA.VV., *Las formas de la actividad administrativa*, Segundas Jornadas internacionales de Derecho Administrativo, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1996.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, "La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública", en Rafael Gómez-Ferrer Morant (coord.), *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas S.A., Madrid, 1989.
- MATILLA CORREA, Andry, "El Derecho Administrativo en Cuba: Panorama general", actualizado por Amed Ramírez Sánchez, en Santiago González-Varas Ibáñez (coord.), *Derecho Administrativo en Iberoamérica*, 3ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2022.
- MATILLA CORREA, Andry, *Guía de estudio de la asignatura Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, Departamento de Estudios Jurídicos Básicos, Universidad de La Habana.
- MATILLA CORREA, Andry, *Los primeros pasos de la Ciencia del Derecho Administrativo en Cuba*, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 2011.
- MAURER, Hartmut, *Derecho Administrativo alemán*, coordinador de la traducción, Gabriel Doménech Pascual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D. F., 2012.
- MESA TEJEDA, Natacha Teresa, "Apuntes en torno a las modalidades de la inversión extranjera en Cuba", *Florida Journal of International Law*, No. 29, Iss. 1, Article 28, 2017, pp. 77-90, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/28>

- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, en Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana, Partido de la Revolución Democrática, Benjamín Franklin No. 84, Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo 04410, Ciudad de México, 2018.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, 16ª ed. revista e atualizada, Editora Forense Ltda., Rio de Janeiro, 2014, versión digital.
- MORILLA, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo español y general del Reino y especial de la Isla de Cuba*, Tipografía de don Vicente de Torres, Habana, 1847.
- NÉZARD, Henry, *Éléments de Droit Public*, 3^e éd., Rousseau et C^{te} éditeurs, París, 1922.
- ORLANDO, Vittorio Emanuele, *Principii di Diritto Amministrativo*, G. Barbèra, Editore, Firenze, 1891.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 5ª ed. revisada y actualizada, tirant lo blanch, Valencia, 2012.
- PEÑA SOLÍS, José, *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. III, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Estudios Jurídicos No. 9, Caracas, 2003.
- REUS Y BAHAMONDE, Emilio, *Teoría orgánica del Estado*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1880.
- REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho, *Curso de Direito Administrativo*, 21ª ed. revista, atualizada e ampliada, Editora Forense Ltda., Rio de Janeiro, 2018, versión digital.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho Administrativo Económico*, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007.
- ROMERO TABARES, Susett, "La noción de la Actividad Administrativa de fomento en Cuba. Fundamentos jurídicos administrativos", *Tesis en opción al título de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 2018.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *La Empresa pública*, INAP, México, 1980.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso y Elías DÍAZ (ed.), *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Vol. 10, Trotta, 2013.
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Principios del Derecho Administrativo*, La Habana, 1951.
- SACRISTÁN, Estela, "La relación jurídica de fomento: ¿Unilateralidad o bilateralidad?", en *El Derecho. Jurisprudencia general*, t. 184, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1999.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2010.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios del Derecho Administrativo General*, t. II, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2009.

El concepto de la actividad administrativa de promoción. Análisis de su proyección en el ordenamiento jurídico cubano

- SANTOS DE MENDOÇA, José Vicente, "Uma teoria do fomento público", *Revista Dir. Proc. Geral*, No. 65, Río de Janeiro, 2010, pp. 115-176.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Marcial Pons S.A., Madrid, 2006.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* (versión española de Francisco Ayala), Alianza Editorial S.A., Madrid, 2003.
- VALIM, Rafael, *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*, Contracorrente, Brasil, 2015.
- VALIM, Rafael, "La actividad administrativa de fomento en el contexto del COVID-19", *Revista de la ECAE*, No. 4 octubre 2020, Dossier: COVID-19 y Derecho, pp. 716-726.
- VILLAR EZCURRA, José Luis, *Derecho Administrativo Especial*, Civitas Ediciones S.L., Madrid, 1999.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, "Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político", *Revista de Administración Pública*, No. 14, mayo-agosto, 1954, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Fuentes normativas

Disposiciones normativas extranjeras

- Ley No. 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, publicada en *Boletín Oficial del Estado*, BOE-A-2003-20977.
- Disposiciones normativas nacionales
- Ley No. 113/2012 "Del Sistema Tributario." Publicada en la Gaceta Oficial No. 53 Ordinaria de 21 de noviembre de 2012.
- Ley No. 118/2014, Ley de la Inversión Extranjera, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 20, de 16 de abril de 2014.
- Decreto-Ley No. 192/1999, "De la Administración Financiera del Estado", publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 20, del 12 de abril de 1999.
- Decreto-Ley No. 313/2013, "De la Zona Especial de Desarrollo Mariel", publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 026, de 23 de septiembre de 2013.
- Decreto-Ley No. 300/2012, "Sobre la entrega de tierras estatales en usufructo", publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 45, de 22 de octubre de 2012.

- Decreto-Ley No. 49/2021, “Modificativo de la Ley 113 del Sistema Tributario de 23 de julio de 2012”, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 94, de 19 de agosto de 2021.
- Decreto No. 304/2012, “Reglamento del Decreto-Ley Número 300 Sobre la entrega de tierras estatales en usufructo”, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 45, de 22 de octubre de 2012.
- Decreto No. 325/2014, “Reglamento de la Ley de la Inversión Extranjera”, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Extraordinaria No. 20, de 16 de abril de 2014.
- Decreto No. 35/2021, “De la comercialización de productos agropecuarios”, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 49, de 4 de mayo de 2021.
- Decreto No. 49/2021, “De las actividades a realizar por las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, cooperativas no agropecuarias y trabajadores por cuenta propia”, publicado en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 94, de 19 de agosto de 2021.
- Resolución Conjunta No. 1/2012 de los Ministerios de Economía y Planificación y de Finanzas y Precios, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 45, de 22 de octubre de 2012.
- Resolución Conjunta No. 1/2022 del Ministro de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera y el Ministro de Economía y Planificación, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 95, de 5 de septiembre de 2022.
- Resolución No. 768/2012 del Ministro de la Agricultura, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 45, de 22 de octubre de 2012.
- Resolución No. 63/2021 del Ministro de Economía y Planificación, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 94, de 19 de agosto de 2021.
- Resolución No. 345/2021 del Ministro de Finanzas y Precios, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición Ordinaria No. 94, de 19 de agosto de 2021.

Otras fuentes

- “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030”, publicación realizada con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba, diciembre de 2019.

Recibido: 18/3/2024

Aprobado: 8/5/2024