

# Albania

Sumario: I. ALBANIA.—1.1. Introducción: marco geográfico e histórico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

## I. ALBANIA

### 1.1. Introducción: marco geográfico e histórico

Albania es un país balcánico situado entre, por un lado, Serbia-Montenegro, Macedonia y Grecia, y, por otro, el mar Adriático. Tiene una superficie de 28.000 km<sup>2</sup>, algo menor por tanto a la de Galicia, y una población de tres millones y medio de habitantes.

Históricamente, Albania sufrió, a grandes rasgos, la suerte de diversos países de su entorno: primero el sometimiento al imperio romano y luego al bizantino para terminar, casi sin solución de continuidad, bajo el dominio turco desde finales del siglo xv. Los albaneses mantuvieron, no obstante, su lengua a lo largo de este último período, pero en cambio adoptaron mayoritariamente la religión musulmana.

Sólo en 1912 consiguió Albania su independencia y aun ésta, para hacerse efectiva, tuvo que aguardar al final de la Primera Guerra Mundial. En el período de entreguerras el país fue gobernado por la dictadura conservadora y personalista de Ahmet Zog. Durante la segunda contienda mundial fue ocupado por Italia. A partir de 1939, y tras una cruenta guerra, se implantó una dictadura comunista bajo la batuta de Enver Hoxa. Desde entonces y hasta 1990 rigió un sistema stalinista, que destacaba por su dimensión totalitaria. El país se distanció abiertamente de la Unión Soviética y demás países socialistas hasta convertirse en un pequeño reducto aislado en el sureste europeo.

---

★ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

La debilidad institucional y el acusado centralismo de este largo período comunista se dejaron sentir en las fases posteriores. De hecho, sus consecuencias llegan hasta nuestros días, como luego se verá.

En 1990 se produjo la caída del régimen comunista y el inicio de una transición democrática que resultaría sumamente traumática. El atraso económico del país, el desempleo, la carencia absoluta de hábitos democráticos y la corrupción y quiebra del sistema financiero provocaron las revueltas populares de 1997, que llegaron a poner al Estado al borde de la desintegración. Hubo que aguardar hasta el 21 de octubre de 1998 para la aprobación de la Constitución y conseguir una situación más estable.

## 1.2. Forma de Estado y de gobierno

De la regulación contenida en la Constitución de 1998 se deduce que el Estado albanés quiere definirse como un Estado de Derecho, democrático y centralizado. Así, en cuanto a lo primero, el artículo 4 declara que la ley constituye el límite y fundamento del Estado y la supremacía de la propia Constitución (*«1. La ley constituye el fundamento y los límites de la actividad del Estado. 2. La Constitución es la ley suprema en la República de Albania. 3. Las disposiciones de la presente Constitución son directamente aplicables, salvo cuando la misma disponga otra cosa»*).

Por su parte, el artículo 7 establece la separación y equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (*«El sistema de gobierno de la República de Albania se basa en la separación y equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial»*). Al tiempo, la parte segunda, con más de cuarenta artículos, regula detenidamente los derechos fundamentales de la persona.

Por su parte, el Estado democrático aparece reconocido en el artículo 2 en cuanto define a Albania como un Estado basado en la soberanía popular que se ejerce directamente o mediante representantes (*«1. La soberanía en la República de Albania corresponde al pueblo. 2. El pueblo ejerce la soberanía a través de sus representantes o directamente»*).

Pero lo que más importa a los efectos de este estudio es la configuración territorial del Estado. En este sentido, el artículo 1.2 presenta a Albania como un Estado unitario e indivisible (*«La República de Albania constituye un Estado unitario e indivisible»*). De esta declaración se deduce que la forma de Estado es la propia de un Estado unitario y centralizado políticamente. No se prevén unidades jurídico-políticas como las de un Estado federal o autonómico. Lo cual se corresponde, aparentemente al menos, con el reducido tamaño del país. De otra parte, y dada la existencia de pequeñas minorías, como la griega y la macedonia, se impone su reconocimiento y el deber estatal de protección (art. 3). Más en concreto, el artículo 20 asegura a estas minorías el derecho a expresar y preservar su cultura, incluido el derecho a la educación en su propia lengua (*«1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales disfrutarán de los derechos humanos y libertades con plena igualdad ante la ley. 2. Tienen derecho a expresar libremente, sin prohibiciones u obligaciones, su pertenencia étnica, cultu-*

ral, religiosa y lingüística. Tienen derecho a preservar y desarrollar dicha pertenencia, a estudiar y recibir educación en su lengua maternal, así como a constituir organizaciones y asociaciones para la protección de sus intereses e identidad»).

En cambio, rompiendo con la tendencia precedente, se opta por una descentralización administrativa a favor de entes locales. Según el artículo 13, el régimen local se basa en el principio de descentralización del poder y se ejerce de acuerdo con el principio de autonomía local (*«Los entes locales en la República de Albania se basan en el principio de descentralización del poder y actúan en conformidad con el principio de autonomía local»*). Como luego se verá, esta autonomía es administrativa, de gestión, y no incluye la potestad legislativa.

En cuanto a la forma de gobierno, ésta es la de una república parlamentaria. Existe un presidente de la República que actúa como jefe del Estado. Es elegido por la Asamblea por un período de cinco años, pero sin capacidad para dirigir la política. Existe una Asamblea unicameral, compuesta de 140 miembros, de los cuales 100 son elegidos en distritos uninominales y los restantes cuarenta en distritos plurinominales por sistema de lista y representación proporcional. La Asamblea legisla y controla al Gobierno. Se necesita un voto de confianza para el nombramiento de dicho Gobierno, que puede también ser derribado a través de una moción de censura. El Gobierno y, en concreto, su presidente deciden la orientación de la política y ejercen la función ejecutiva. Se contempla también la existencia de un poder judicial y de un Tribunal Constitucional.

La parte VI de la Constitución está dedicada a la regulación de los entes locales. Se inspira en el principio de autonomía territorial, antes referido. Ha de hacerse constar que Albania ha ratificado y, consiguientemente, forma parte de su Derecho la Carta Europea de Autonomía local.

### 1.3. Organización territorial

La Constitución (art. 108) establece un esquema tripartito de organización territorial, al diferenciar entre municipio, comunas y regiones.

Los dos primeros —comunas y municipios— aparecen equiparados en importancia y alternativos en su existencia. Heredan una distinción del período anterior al comunismo, según el carácter rural o urbano del correspondiente ámbito local: las comunas abarcan un ámbito predominantemente rural, mientras que los municipios uno predominantemente urbano. Constituyen el llamado primer nivel o nivel básico. Según el artículo 108.3, les competen todas las funciones de autogobierno, excepto las reservadas expresamente a otros entes, como las regiones (*«Comunas y municipios son los entes básicos de la autonomía local. Les corresponde ejercer todas las funciones relativas a la autonomía local, con la excepción de las reservadas por la ley a otros órganos locales»*). Se presume, por tanto, su competencia para el ejercicio de funciones territorialmente limitadas. Lo cual confirma el carácter meramente administrativo de la descentralización establecida. Existen 65 municipios y 309

comunas. No obstante, Tirana, la capital, posee un régimen especial establecido en la Ley 7605.

El segundo nivel está integrado por las regiones, que en parte han venido a suceder a los distritos, división que estuvo vigente durante la dictadura comunista, y que contaba con unos órganos dependientes del poder central y encargados de la ejecución de las políticas estatales. Cada región viene determinada por la agrupación de entes locales basada en lazos tradicionales, económicos y sociales o en intereses comunes, según prevé el artículo 110.1 de la Constitución. Su finalidad consiste en la formación y ejecución de políticas regionales y su armonización con la política estatal (art. 110.2: «*Corresponde a la región la formación y ejecución de las políticas regionales y su armonización con la política estatal*»). Según Artan Hoxha, el modelo seguido para este nivel ha sido el escandinavo. En la actualidad existen 12 regiones. En el mismo ámbito figura un prefecto o delegado del Gobierno central para la ejecución de las funciones de este último (art. 114).

En desarrollo de las previsiones constitucionales se aprobó la Ley 8652, de 31 julio de 2000, de organización y funcionamiento de los entes locales. A ella nos atenemos también para los comentarios que siguen.

La organización interna de los entes locales del primer nivel —comunas y municipios— es doble. Por un lado, aparecen los consejos como órganos colegiados y de carácter representativo. Por otro, figuran los alcaldes, órganos unipersonales y de carácter ejecutivo.

Según el artículo 109 de la Constitución, los consejos son elegidos cada tres años mediante sufragio directo y secreto. Una ley electoral ha desarrollado estas previsiones. La representación es de tipo proporcional y se basa en listas de candidatos presentadas por los partidos políticos.

Por su parte, los alcaldes son también elegidos directamente por la población, si bien aquí rige una representación mayoritaria, de tal modo que si ésta no se obtiene en una primera vuelta se produce una segunda en la que sólo concurren los dos candidatos con más votos.

Los dos grandes partidos —Socialista y Democrático— han copado la inmensa mayoría de estos órganos. Al margen de éstos, sólo en ciertas comunas del sur del país el partido de la Unión para los derechos humanos, que representa a la minoría griega, ha obtenido un apoyo considerable.

También las regiones poseen una estructura bímembre. De una parte, el Consejo Regional asume como órgano colegiado la representación del territorio correspondiente. A diferencia de los anteriores, no es elegido directamente, sino indirectamente. El artículo 110 de la Constitución dispone que los municipios y comunas delegan representantes en proporción a su población, con al menos un representante. Dentro de este número, los alcaldes de esos municipios y comunas son siempre miembros del Consejo Regional. Sus otros miembros son elegidos por los consejos respectivos entre listas proporcionales de consejeros municipales o comunales. Esta composición indirecta se corresponde con la ausencia de tradición regional y con la hoy por hoy debilidad de este nivel. Como luego se verá, sus competencias son de menor entidad que las propias del primer nivel.

Según el artículo 50 de la mencionada Ley 8652, el número de consejeros oscila entre uno para las comunas y municipios de menos de 5.000 habitantes y cinco para las de más de 100.000, a los que se añade uno más por cada 50.000 habitantes o fracción.

Como órganos ejecutivos, los Consejos Regionales cuentan con una mesa y un presidente. La mesa se compone del presidente, un vicepresidente y entre cinco y nueve vocales. Todos ellos son elegidos y, en su caso, revocados por el Consejo respectivo.

Todos los órganos mencionados pueden ser disueltos o suspendidos de sus funciones por el Consejo de Ministros cuando cometan infracciones graves de la Constitución o las leyes. No obstante, esta decisión puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional, lo que provoca su suspensión. Esta previsión, contenida en el artículo 115 de la Constitución, es expresiva de una clara desconfianza frente a la autonomía local y de un paralelo centralismo gubernamental.

Tal como establece el artículo 9 de la Ley 8652, antes mencionada, los entes locales pueden ser titulares de funciones exclusivas, compartidas y delegadas.

Ahora bien, incluso en el caso de las competencias exclusivas su ejercicio debe hacerse en conformidad con las políticas nacionales y regionales, a cuyo efecto el gobierno central puede establecer requerimientos mínimos. Lo cual demuestra, una vez más, que no puede darse una exclusividad pura y estricta. La interdependencia entre diversas funciones, la exigencia de igualdad y la armonización de políticas determinan que esa exclusividad esté sometida a mayores o menores matices, siempre por supuesto respetando un núcleo esencial de autonomía.

En la distribución de competencias se comprende fácilmente el porqué de la distinción entre entes de primero y segundo nivel: en conformidad con las previsiones constitucionales, las comunas y municipios han recibido unas atribuciones sustantivas y adecuadamente definidas que no se dan en el caso de las regiones.

Según el artículo 10.3 de la ley referida, los municipios y comunas tienen competencias exclusivas en cuatro áreas básicas. Así, 1) en materia de infraestructuras y servicios públicos les compete lo relativo a suministro de agua; alcantarillado; construcción y mantenimiento de vías locales; alumbrado público; transporte público; cementerios y servicios funerarios; decoración urbana; parques y espacios públicos; tratamiento de residuos, y planeamiento urbano, gestión del suelo y vivienda de acuerdo con la ley. 2) En materia cultural y recreativa, les compete el mantenimiento y promoción de valores históricos y culturales, la organización y gestión de instituciones apropiadas; organización de actividades recreativas y gestión de instituciones apropiadas y servicios sociales, como orfanatos, centros de día, residencias de ancianos, etc. 3) En materia de desarrollo económico local, les compete la preparación de programas de desarrollo económico local; la regulación y administración de mercados públicos; desarrollo y promoción de pequeñas empresas, servi-

cios veterinarios, etc. Y 4) en materia de seguridad, les compete la protección del orden público y la seguridad civil.

Competencias compartidas son aquellas que pueden desarrollarse conjuntamente, bien de modo separado, bien de consuno con el Consejo de Ministros. Si éste impone una gestión determinada o alcanzar un nivel determinado en una función compartida, debe proporcionar los medios económicos. Caen dentro de este campo las siguientes actividades: educación preescolar y preuniversitaria; asistencia sanitaria básica y protección de la salud pública; asistencia social y cuidado de pobres; orden público y protección civil; medioambiente y otras actuaciones dispuestas por las leyes.

Por último, están las competencias delegadas, que aparecen previstas en el artículo 112 de la Constitución («1. *La ley puede delegar en los entes locales poderes de la Administración estatal. Los gastos a que den lugar los poderes delegados deben ser asumidos por el Estado.* 2. *Los entes locales sólo están obligados a ejercer funciones establecidas por la ley o por un acuerdo al amparo de una ley. Los gastos originados por las funciones impuestas por una ley estarán a cargo del presupuesto del Estado*»). Según el artículo 12 de la Ley, las funciones delegadas pueden ser obligatorias, como las establecidas o autorizadas en las leyes para su adopción por el Consejo de Ministros, o voluntarias, derivadas de un acuerdo entre el Gobierno y el ente local. En ambos casos, el primero debe proporcionar los adecuados medios financieros.

La regulación competencial de las regiones es sumamente escueta y vaga, lo que se corresponde con la falta de tradición y estructuras en este nivel. Lo que destaca es su actuación eminentemente coordinadora, sin atribuciones sustantivas diferentes a las del Gobierno central o de los entes del primer nivel. Este rasgo coincide con su composición por delegados de estos últimos. Según el artículo 13 de la ley, las funciones de las regiones son desarrollar y ejecutar políticas regionales y su armonización con las políticas nacionales a escala regional, así como otras atribuidas por las leyes. También pueden desarrollar otras funciones asignadas por las comunas o municipios incluidos en su territorio, mediante acuerdo de las partes. O las delegadas por el Gobierno central en los mismos términos vistos para los entes del nivel primero.

No hemos obtenido impresiones sobre el resultado de las regiones, lo que sin duda se explica por su recientísima implantación (a partir del 2000). Lógicamente les espera un período más o menos largo de rodaje antes de extraer conclusiones.

Todos estos entes locales disponen de personalidad jurídica propia y autonomía presupuestaria (art. 111 de la Constitución).

Además, se les reconoce (art. 113) las siguientes potestades: la regulación y administración de los asuntos locales que caigan dentro de su competencia; el ejercicio de los derechos dominicales y administración de sus ingresos; la recaudación e inversión los ingresos necesarios para su funcionamiento; el establecimiento de tributos locales y su exacción; el establecimiento de reglas para su organización y funcionamiento; la creación de símbolos de gobierno

local y la adopción de iniciativas en defensa de los asuntos locales ante los órganos definidos en las leyes.

Disponen de la potestad reglamentaria limitada a los asuntos locales y, en este sentido, pueden aprobar decretos, ordenanzas y órdenes. La ley detalla los diversos derechos que les corresponden, derechos que se agrupan en varios apartados: *a)* derechos de gobernanza, como adoptar todas las medidas que se correspondan con sus funciones y respeten el orden jurídico o establecer estructuras administrativas y unidades económicas; *b)* derechos de propiedad; *c)* derechos de autonomía fiscal; *d)* derechos de desarrollo económico; *e)* derecho a colaborar con otros entes locales y *f)* derechos como persona jurídica.

En contraste con estas previsiones, los entes locales están sometidos a control por parte del poder central. Según señala Artan Hoxha, el prefecto supervisa la legalidad de las resoluciones de los entes locales. Si estima que se ha producido una infracción puede instar al ente local una reconsideración del acto correspondiente o bien impugnarlo directamente ante los tribunales. En ambos casos se produce la suspensión del mismo. Aunque este control afecta a las cuestiones de legalidad y no a las de oportunidad, no hay forma de evitar un uso abusivo del mismo. Además, los alcaldes y consejos municipales o comunales pueden ser disueltos por el Consejo de Ministros por circunstancias tales como falta de funcionamiento durante tres meses, no aprobación del presupuesto anual en el plazo establecido e infracción grave de la Constitución o las leyes.

El capítulo V de la Ley 8652 regula la financiación de los entes locales. Con arreglo al mismo, puede decirse que existen tres vías al efecto. En primer lugar, y con un propósito innovador, figuran los ingresos de municipios y comunas provenientes de impuestos y tasas locales, como son los que gravan la propiedad mueble e inmueble, actividades económicas de pequeñas empresas, donaciones y herencias, etcétera. En el caso de los impuestos, la base y el tipo máximo aplicable vienen predeterminados por la ley, pudiendo los entes locales decidir o no su implantación y, en caso afirmativo, el tipo de gravamen aplicable. Esta financiación autónoma ha tenido hasta la fecha una importancia extremadamente reducida.

En segundo lugar, comunas y municipios participan en el producto de impuestos compartidos, como son el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades. Se trata de impuestos estatales que el Gobierno recauda y luego cede en determinados porcentajes a dichos entes. En tercer lugar, destacan las transferencias del Gobierno central, que pueden ser condicionales o incondicionales. Las primeras son las que quedan sujetas a requerimientos impuestos por el Ministerio de Hacienda o ministerios sectoriales. Han sido la fuente de financiación más importante, hasta el punto de representar el noventa y cinco por ciento de los gastos locales. Esto es bien expresivo de la carencia de una verdadera autonomía local, situación tributaria del acusado centralismo heredado. Se trata del punto más importante en que no se ha conseguido aplicar las previsiones de la Carta Europea de auto-

nomía local. Estas transferencias se destinan a financiar servicios tales como los de educación, salud, cultura, agricultura, medio ambiente y transporte.

Para las regiones se contemplan en primer lugar transferencias de las municipalidades y regiones. Estas transferencias pueden ser incondicionales, como las cuotas de pertenencia de los municipios y comunas, reguladas en su estatuto y en el presupuesto anual de la región. Se destinan a la ejecución de competencias propias y compartidas. O bien pueden ser condicionales, como las previstas para el ejercicio de funciones delegadas por comunas y municipios. En segundo lugar, se prevén impuestos y tasas locales establecidos por las leyes, sin más referencias, lo que permite aventurar que esta vía no será muy significativa. En todo caso, carecemos de datos sobre la aplicación de estas previsiones.

## II. BIBLIOGRAFÍA

- HOXHA, Artan, *Local Government in Albania*, en Stabilization of Local Governments, Local Governments and Public Service Initiative, Budapest, 2001. <http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Albania.pdf>
- HOXHA, Artan, y GURRAJ, Alma, *Local Self-Government and Decentralization: Case of Albania. History, Reforms and Challenges*, en Local Self Government and Decentralization in South-East Europe. Proceedings of the Workshop held in Zagreb, 6th April 2001/. <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Local%20Self%20Government/09.pdf>
- CENTRE FOR ADMINISTRATIVE INNOVATION IN THE EURO MEDITERRANEAN REGION, *Albania Administrative Reform, Innovation and Maintenance*, 2004, CAIMED. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019416.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc->
- MARCOU, Gerard, *The state of local and regional democracy in south-eastern Europe*, en Proceedings of the south-eastern Europe regional ministerial conference, Effective democratic governance at local and regional level, Zagreb, 25-26 de octubre de 2004
- NATIONAL DECENTRALIZATION COMMITTEE, GROUP OF EXPERTS FOR DECENTRALIZATION, *Albanian Decentralization Progress Report 2001*, <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-Albania/Reportdecentr5.PDF>
- GOVERNMENT PROGRAM 2005-2009. Presented in the Albanian Parliament on 8 September 2005. Decentralization and Local Autonomy. <http://www.keshilliministrave.al/english/programi/Anglisht%20programi.htm>