

## EL REGIMEN COMUNAL EN ARGELIA

MIGUEL M. PADILLA (h)

Profesor Adjunto (i) de Derecho  
Constitucional

1. Los llamados "acuerdos de Evian" pusieron término, en 1962, y después de un sangriento conflicto que se prolongó por casi siete años, a más de un siglo de dominación extranjera sobre la nación argelina.

El 1º de julio de dicho año un referendun arrojó mayoría abrumadora a favor de la independencia y el 8 de septiembre de 1963, mediante el mismo procedimiento, es aprobado el proyecto de Constitución elaborado por el Frente de Liberación Nacional y votado por la Asamblea.

En esta nota me propongo analizar la posterior reglamentación del régimen comunal, que la Constitución ha previsto en estos términos: "La República comprende colectividades administrativas cuya extensión y atribuciones son fijadas por ley. La colectividad territorial administrativa, económica y social básica, es la comuna".

La ley mencionada, el código comunal, fue sancionada el 18 de enero de 1967 (Ordenanza Nº 67-24) y consta de 281 artículos.<sup>1</sup>

Pero antes de entrar en materia, conviene recordar algunas nociones que serán de utilidad para valorar esta creación legislativa.

2. Argelia, como tantos otros Estados en camino de modernización, ha debido encarar el vital e impostergable problema de crear nuevas estructuras o adecuar las existentes con la finalidad de lograr en el plazo más breve posible el desarrollo económico y social de su pueblo, base de la estabilidad política.

Uno de los medios más eficaces para ello lo constituye la

<sup>1</sup> Figura en la "Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques" (publicada por la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Argel) Nº 2, junio 1967, pág. 426 y ss.

descentralización, entendida como equivalente al traspaso de funciones de la autoridad central, a órganos locales con base territorial.

Un estudio publicado por las Naciones Unidas y que lleva por título "Descentralización para el desarrollo nacional y local"<sup>2</sup> expresa: "Los gobiernos deben descentralizar su autoridad para tomar decisiones con tanta rapidez como sea factible, a fin de acelerar el desarrollo económico y social y dar a sus programas un afecto duradero" (pág. 7), y más adelante agrega: "Uno de los principales objetivos de la descentralización es lograr una participación popular más efectiva en los asuntos locales, comprendidas las actividades del gobierno central que se ejecuten en esa esfera" (pág. 35).

En el caso argelino, se han dado varias circunstancias de naturaleza teórica y práctica que permitieron aceptar sin dificultades la necesidad y utilidad de la descentralización.

Por un lado, es fuerte y hondamente arraigada la tradición comunitaria, como estilo de vida cuyo origen se remonta a muchos siglos y fue respuesta a diversos factores.

Pero tal vez como más importante aparece el hecho de que los dirigentes argelinos y el Frente de Liberación Nacional afirman la existencia de una vía argelina hacia el socialismo, siempre, por supuesto, dentro de la idea de que consiste éste en un sistema social cuya finalidad radica en la abolición de la explotación del hombre por el hombre.

Dicha vía peculiar se encuentra determinada por imperativos de tipo ambiental, en todas sus manifestaciones, y ha culminado en el sistema de la autogestión, surgido espontáneamente de las masas e institucionalizado luego por el poder mediante los decretos de marzo de 1963, aunque en los niveles superiores de la conducción política pueda aún polemizarse acerca de si la autogestión es un fin en sí, para edificar el socialismo, o un medio entre otros.

La autogestión ha sido caracterizada de la siguiente manera: "La autogestión expresa la voluntad de las capas trabajadoras del país de emerger sobre la escena político-económica y de constituirse en fuerza dirigente. En el terreno económico, la autogestión planteó la necesidad de la amplitud de la reforma agraria y de las nacionalizaciones, tanto en la agricultura como en la industria, y de la reorganización del comercio exterior e interior, así como del sistema bancario. En el terreno político, plantea las respectivas relaciones del Estado, el Partido, los sindicatos y las masas, sobre una óptima nueva que implica el desarrollo constante del carácter democrático de todas esas instituciones en sus relaciones con las masas. La indispensable democracia socialista debe manifestarse por la existencia en la base de verdaderos or-

<sup>2</sup> Nueva York, 1963.

ganismos democráticos de gestión de la economía, de verdaderos organismos populares de administración de las comunas, de verdaderos sindicatos democráticos y de una administración ética controlada por las masas" (Carta de Argel).

Es fácil advertir, de tal modo, la trascendencia que para la teoría del socialismo adaptado a la realidad argelina, puede representar el eficaz funcionamiento del régimen comunal, en cuanto implica la participación consciente de la población en los procesos político y económico-social.

3. Las ideas precedentes constituyen el marco conceptual dentro del que debe estudiarse la regulación del sistema de las comunas a que más arriba me he referido.

La extensión del texto legal impide examinar detenidamente todo su contenido, en virtud de cuya limitación me ceñiré al comentario de sus disposiciones más relevantes.<sup>2</sup>

4. Comienza la ley ratificando lo afirmado en el art. 9 de la Constitución, al señalar que "la comuna es la colectividad territorial política, administrativa, económica, social y cultural de base" (art. 1). Veremos luego cómo se ha contemplado el cumplimiento de tan vastos fines, amplitud coherente con el concepto de descentralización que más arriba se recordó.

Se prevé que dos o más comunas puedan cooperar uniendo sus recursos, con el objeto de encarar la realización de obras o servicios de utilidad intercomunal (el ente así creado es definido por el art. 13 como un "sindicato de comunas").

Para elegir los miembros de la asamblea popular comunal, el sufragio es directo, universal y secreto; ellos a su vez, eligen al ejecutivo comunal. Cada comuna constituye una circunscripción electoral; pueden votar los argelinos de ambos sexos mayores de 19 años de edad y son elegibles los electores con 23 años cumplidos. Se vota sobre una lista única de candidatos presentada por el Partido (el Frente de Liberación Nacional), siendo el número de aquellos doble al de los puestos a cubrir.

El título 3º del libro I se encuentra destinado a regular los órganos de la administración comunal, que consisten en la asamblea popular (funciones legislativas) y en el presidente y dos o más vicepresidentes de la misma (funciones ejecutivas).

Los miembros de la asamblea popular comunal son elegidos por cuatro años, se reúnen trimestralmente y además en cada

<sup>2</sup> El código comunal tiene la siguiente estructura: Libro I: Organización de la Comuna, con sendos títulos sobre su organización territorial, el sistema electoral y los órganos de la comuna. El Libro II: Atribuciones de la Comuna, trata sucesivamente acerca del desarrollo económico y social, administración general, servicios y empresas de la comuna y atribuciones del ejecutivo comunal. El Libro III, Las Finanzas Comunales, se refiere al Presupuesto comunal, la contabilidad comunal, y al control de las cuentas comunales.

oportunidad en que los convoque el presidente, ya sea de oficio o a pedido de una tercera parte de los miembros de la asamblea, o del prefecto (funcionario de la administración central).

Este cuerpo legislativo tiene a su cargo el manejo de los asuntos de la comuna, dentro de los límites que más adelante se delinearán. En general, sus decisiones entran inmediatamente en vigor, salvo cuando conciernan a materias respecto de las cuales esta u otras leyes requieren la aprobación del prefecto o del ministro del Interior, pero aún para estos casos el silencio de tales autoridades durante los plazos que se fijan, acarrea la automática vigencia de las resoluciones en cuestión.

Es de señalar que el Ministro del Interior puede disolver por decreto la asamblea popular, aún antes del término de su mandato.

El presidente y los vicepresidentes —su número depende de la población de la respectiva comuna— constituyen el ejecutivo comunal y son elegidos por la asamblea popular, durando en sus cargos el mismo plazo establecido para ella, es decir, cuatro años.

Al margen de otras funciones —como la de presidir la asamblea y preparar el presupuesto comunal— incumbe de modo principal al presidente la ejecución de las decisiones de los órganos legislativo y ejecutivo. Además representa a la comuna en todos los actos de su vida civil y administrativa, y al Estado en la Comuna.

Debe advertirse que el prefecto tiene facultad para anular toda resolución de las autoridades comunales que contravenga leyes, ordenanzas o decretos, y por razones de orden público, puede también suspender provisoriamente la ejecución de dichas resoluciones.

En suma, y en cuanto concierne a la estructura y funcionamiento de las autoridades comunales, hallamos en ellas una amplia base popular, lo cual constituye una de las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de la descentralización. Es preciso sin embargo, formular una reserva vinculada con la restricción para presentar candidatos, función asignada de modo exclusivo al partido único. Prescindiendo de la adecuación del sistema a las posibilidades y necesidades de una comunidad que aún no completó su evolución política, y de la corrección teórica con que pueda funcionar, no hay duda de que en la práctica aquella limitación puede conducir a una incompleta expresión de la auténtica voluntad popular.

En otro orden de ideas, es dable observar que —al menos en la ley— no siempre se definen con precisión las condiciones para que la autoridad superior (prefecto o ministro del Interior) acuerde o rehuse su aprobación de los actos de las autoridades comunales, en los supuestos en que resulta necesaria. Sin duda, el ejercicio arbitrario de esta competencia —si no estuviera nor-

mada con exactitud— podría cercenar de modo efectivo la autonomía de las comunas.

5. Corresponde ahora examinar el ámbito de la competencia de las autoridades comunales, pues ellos nos dará la pauta respecto de si se configura o no una verdadera descentralización.

Las atribuciones que la ley comentada asigna a las comunas —y aquí me refiero indistintamente a las ejercidas ya por la asamblea popular, ya por su presidente— caen dentro de varias categorías y se encuentran definidas con claridad y precisión.

Por de pronto, les corresponden las que habitualmente son del resorte de las administraciones locales, cualquiera fuere el régimen político nacional, y entre otras: el ejercicio del poder de policía, en todas sus manifestaciones; el manejo de las finanzas comunales; la concesión de servicios públicos, y así sucesivamente.

En este grupo, poco es lo que se destaca por su originalidad, con alguna excepción. A modo de ejemplo de estas últimas, vale la pena mencionar que la ley ha creado la responsabilidad civil de las comunas "por los daños y perjuicios resultantes de crímenes y delitos cometidos mediante el uso de la fuerza o por violación, en su territorio, por multitudes o grupos, sea contra las personas, sea contra los bienes" (art. 171) y salvo la existencia de un hecho de guerra.

El Estado contribuye, en virtud de la teoría del riesgo social, al pago de la mitad de los daños y perjuicios, y la otra mitad es soportada por todas aquellas personas que en la comuna figuran inscriptas como contribuyentes directos, y en proporción al monto de sus respectivas contribuciones.

Otro aspecto relevante lo constituye la distinción que se formula entre servicios públicos de carácter administrativo y servicios públicos de carácter económico. La ley se limita a indicar que los segundos tienen un objeto industrial, comercial, cultural, sanitario o social, quedando así los primeros definidos por exclusión.

Los ingresos y egresos de los servicios públicos de carácter administrativo figuran en el presupuesto comunal y no necesariamente deben equilibrarse, mientras que para los servicios públicos de carácter económico las tarifas han de fijarse teniendo en vista dicho equilibrio.

Tanto unos como otros son creados por la asamblea popular comunal y aprobados por la autoridad superior (presumiblemente el prefecto).

Finalmente, importa destacar que las comunas se encuentran facultadas para establecer empresas comunales dotadas de personalidad moral y autonomía financiera, con la finalidad de contribuir a la realización de su plan de desarrollo.

Su creación y modalidad deben ser aprobadas por el prefecto,

previo dictamen del ministerio competente, y aquel mismo funcionario puede disponer su disolución si su resultado económico es negativo.

6. Mayor importancia, sin embargo, como índice de una descentralización, revisten las atribuciones comunales en materia de desarrollo económico y social, reguladas por el Título 1º del Capítulo II del Código comunal.

Como un importante punto de partida, la ley dispone que dentro del límite de sus recursos y de los medios a su disposición, la asamblea popular comunal elabora el programa local de inversiones, definiendo —de acuerdo con el plan nacional de desarrollo— las acciones económicas susceptibles de asegurar el desarrollo local y previendo los medios para realizarlas, para lo cual se le asegura la ayuda técnica y financiera del Estado.

El mismo órgano participa en la elaboración y ejecución del plan nacional de desarrollo, a ser previamente consultado sobre todo proyecto a realizarse en su territorio por el Estado o por alguna otra entidad pública.

Como cuadra a una economía que busca descentralizarse es también la asamblea popular comunal la que orienta, coordina y controla el conjunto de actividades del sector socialista (vale decir, socializado, por oposición al sector privado) en el territorio de la comuna.

La ley específica a continuación las formas de la intervención de la asamblea popular comunal en los diversos campos de la actividad social y económica, y así por ejemplo, puede promover la creación de cooperativas de producción y comercialización agrícolas y de organismos de previsión y crédito para el agro; fomenta las iniciativas destinadas a mejorar el desarrollo industrial de la comuna, pudiendo además crear empresas industriales o artesanales; explota los servicios de transporte de pasajeros que se cumplan dentro del territorio de la comuna y puede participar en el capital de empresas de transporte cuyos recorridos atraviesen dicho territorio; le corresponde impulsar el turismo, explotando los establecimientos o empresas de tipo turístico; formula el plan regulador de urbanismo, con la aprobación del ministro del ramo, y promueve y racionaliza la edificación de inmuebles destinados a vivienda; puede crear cualquier obra susceptible de contribuir a la satisfacción de las necesidades culturales, sanitarias y sociales de los habitantes de la comuna y al desarrollo físico y moral de su juventud; explota por cuenta de la comuna todas las salas de espectáculos ubicadas dentro del territorio; tiene ingerencia, en síntesis en todas las expresiones de la vida colectiva.

7. Reseñadas así las competencias de la entidad comunal, en el momento de preguntarse si con ellas resulta lograda una me-

dida de descentralización capaz de satisfacer la finalidad esencial indicada al comienzo de esta nota, a saber, la efectiva participación popular en los asuntos de interés local, incluso en aquellas decisiones del gobierno central que han de ejecutarse a ese nivel.

Con las salvedades anotadas en el punto 4, "in fine", la respuesta parece ser afirmativa, en vista de las amplias atribuciones otorgadas a las autoridades comunales para promover y fomentar actividades relacionadas con toda lo indispensable y todo lo útil a la vida de respectiva comunidad. Si, como se ha visto, en gran medida depende de ellas la formulación del plan de desarrollo local y la posibilidad de afectar los medios técnicos y financieros conducentes a su implementación, actuando el poder central sólo como coordinador y eventualmente para corregir errores o deficiencias de aplicación, no es dudoso de que están echadas las bases para una auténtica descentralización; sin olvidar, claro está, que las permanentes limitaciones impuestas por la realidad y en consecuencia, la necesidad de que sea el poder central quien fije un orden de prioridades, puedan llegar a conspirar contra la efectiva vigencia del sistema de descentralización comentado.