

## Respecto a la Evolución Constitucional en Marruecos ( ? )

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Profesor en la universidad Mohammed V*  
*Rabat-Souissi*

Marruecos conoció cuatro importantes reformas constitucionales desde la Constitución del 14 diciembre 1962. La primera se efectuó el 31 de julio 1970 y la segunda el 10 de marzo 1972. La tercera tuvo lugar el 9 de octubre 1992 y finalmente, la sigue en vigor y data del 10 de octubre 1996. No se debe, sin embargo, olvidar que la Constitución de 1972 conoció dos enmiendas: la primera fija en 16 años la mayoría de edad del Rey en vez de 18, (referéndum del 23 de mayo 1980); y la segunda afecta la duración del mandato de los miembros de la Cámara de Representantes (referéndum del 30 de mayo 1980). A su vez la Constitución de 1992 fue objeto de una modificación referente al año presupuestario (referéndum del 15 de septiembre de 1995) y que, en los hechos, se había traducido en la desconstitucionalización de su fecha del voto (el Sr. A. Benabdallah, el referéndum del 15 septiembre 1995, REMALD n° 13.,1995, p. 9; la desconstitucionalización de la fecha del voto de la ley de Finanzas, nota bajo CC decisión n° 389/2000 del 18 abril 2000, Ley orgánica de las Finanzas, REMALD n° 32.,2000, p. 1 47).

¿Podemos no obstante hablar de cinco Constituciones en el sentido que cada etapa se presenta como una refundición de las instituciones existentes y de sus poderes respectivos? ¿O sólo se trata en realidad de una Constitución de base, la de 1962, pero que sufrió un conjunto de modificaciones y retoques sin que por ello hubiera repercusión alguna sobre los fundamentos esenciales del régimen marroquí?

De estos elementos tenidos en cuenta, y en una palabra, no nos resulta creíble decir que la versión actual de nuestra Constitución pueda estimarse como fundante de un nuevo régimen tal como se consideró el paso, por ejemplo en Francia, hacia la Constitución de 1958 con relación a la de 1946, y de ésta con relación a las leyes constitucionales de 1875.

Desde la recuperación de la Independencia, y concretamente en la Constitución de 1962 donde cristalizó lo esencial de la evolución previa al protectorado, en concreto, por medio del artículo 19, el régimen político marroquí siempre ha consistido en un sistema de monarquía constitucional donde indubitablemente la instalada institución parlamentaria, dispone, desde una perspectiva jurídica, de prerrogativas legislativas no desdeñables y de poderes muy importantes de control del Gobierno. Sin embargo, a pese a todas las innovaciones, fruto de la evolución constitucional, permanece invariable un sistema donde el Rey, Representante supremo de la Nación, calidad mencionada desde la Constitución de 1970 que le reconoce una legitimidad histórico-política, constituye la clave de bóveda del conjunto de sus ruedas. Es a partir de este punto que proponemos avanzar algunas ideas.

---

<sup>?</sup> Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD) n° 36, 2001, p. 9 et suiv.

Una lectura rápida de los distintos textos constitucionales marroquíes, daría cuenta de que el texto de 1992 es por excelencia el que operó los grandes cambios. No desatendamos el hecho de que el texto de 1972 había aportado un cambio sustancial en cuanto al poder reglamentario atribuido al Primer Ministro que lo compartía en 1962 con el Rey quien lo había recuperado en su totalidad en 1970. Ello equivaldría decir que, en gran medida, la revisión de 1970 había constitucionalizado un importante aspecto del estado de excepción, a saber el ejercicio del poder reglamentario. Mas, dejando de lado este aspecto, nos percatamos de que es el texto de 1992, cuyos logros han sido preservados por medio de la revisión de 1996, el que constituye la inflexión decisiva, caracterizada por la valorización de la institución gubernamental y su refuerzo con relación al pasado.

Analizados de cerca, son las innovaciones del texto de 1992, mantenidas en 1996, que permitieron la instauración del Gobierno de alternancia así que el salto cualitativo en cuanto a la democratización de las instituciones y relaciones entre las autoridades públicas a semejanzas de lo que se estila en las democracias occidentales, con la gran particularidad de que el Rey dispone de prerrogativas, sin lugar a dudas, superiores a las de las demás instituciones. Orienta el trabajo parlamentario y gubernamental, preside los consejos de Ministros, y puede intervenir en el ámbito judicial. Es la constancia de todas las revisiones constitucionales.

¿En qué, pues, ha consistido la evolución constitucional en Marruecos y por qué cambios se ha caracterizado?

Estos cambios son numerosos, pero nunca se han referido a la esencia del régimen, razón por la cual estimamos que ha habido una Constitución de base que, a distintas etapas, ha experimentado una serie de modificaciones. Nos limitaremos a las más importantes

1. En el preámbulo, el constituyente introdujo lo que todos los observadores consideraron como una novedad: el compromiso de Marruecos con los Derechos Humanos tal como son universalmente reconocidos.

Muy pocos, sin embargo, hicieron hincapié en el hecho de que se trataba de una reafirmación. A este respecto, conviene anotar que desde la Constitución de 1962, los textos que se sucedieron precisaron constantemente en sus preámbulos que Marruecos suscribía los principios, derechos y obligaciones derivándose de las Cartas de los organismos de las cuales el Estado marroquí es un miembro activo y dinámico. Ahora bien, sabemos que tan pronto como recuperada la independencia, Marruecos se adhirió en 1956 a la Organización de las Naciones Unidas que hace de la Declaración universal de los Derechos Humanos de 1948 un acto jurídico que vincula al conjunto de sus miembros y que previamente en el texto constitucional de 1962, se dejó claro que suscribía los principios, derechos y obligaciones que derivan de las cartas de los organismos internacionales de las cuales se había hecho un miembro activo y dinámico. Sin ánimo de querer mitigar el alcance de la novedad del preámbulo, advertiremos que lejos de ser un compromiso de nueva planta, el compromiso con los Derechos Humanos se reafirma y, lógicamente, no se reafirma hasta que ya se ha afirmado. ¡Y nadie impugnará que reafirmar no es más sinónimo de afirmar que “venir” de “revenir”, “dire” de “redire” (términos conservados en francés), y la lista puede ser más larga, (“Fermer” de “refermer”)!

La idea es tanto más sostenible cuanto que Marruecos había firmado en Nueva York el pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales y el pacto relativo a los derechos civiles y políticos publicados en el Boletín Oficial del Estado por dahir de 8 noviembre 1979 (B.O. del 21 mayo 1980, n° 3525, p. 334 y ss). En una palabra, cavilamos

que aun haciendo mención a la reafirmación en el texto constitucional de 1992, Marruecos no estaba menos sometido, antes de esta fecha, al respeto de los Derechos del Hombre. ¡Lo sería por la ratificación y, sobretodo, la publicación del pacto de nueva York en el Boletín oficial ! Lo que naturalmente lo incluía en la jerarquía de las normas. Aún más, consideramos que los Derechos Humanos no necesitan ser mencionados en la Constitución para ser respetados.

En el mismo espíritu, y a pesar del memorando presentado en junio de 1996 por los partidos de la Koutla el que se proponía mencionar ciertos derechos de manera más detallada (véase el diario "la opinión" del 8 de junio de 1996, p 4), el constituyente mantuvo la redacción de 1962 relativa a los principios fundamentales y más concretamente los derechos y libertades de los ciudadanos. Desde esta fecha, los diez ocho artículos que forman el título primero nunca fueron modificados, a la excepción del derecho a la empresa que, en 1996, fue introducido en el artículo 15 relativo al derecho de propiedad.

2. En el título II relativo a "la monarquía", puede destacarse una disposición que jamás llamó la atención de los comentaristas, pero que, desde el punto de vista jurídico, representa una modificación de gran calibre.

Mientras que en los textos anteriores, el Rey disponía de una libertad total en cuanto a la promulgación de las leyes, la Constitución de 1992 precisa que se procederá a la promulgación de la ley en el plazo de los 30 días que siguen a su adopción. No obstante, queda bien patente que el Soberano dispone de un procedimiento constitucional para evitar la promulgación.

Recurrir ante el Consejo constitucional si el texto de ley contiene unas o más disposiciones contrarias a la Constitución.

Pedir una segunda lectura al Parlamento.

Presentar la ley a referéndum en caso de que el Parlamento mantuviera su posición.

Sin lugar a dudas se trataría aquí de una pura ficción jurídica, o incluso política, pero no es menos cierto que son técnicas imposible de encontrar en ninguna parte y que, aunque no deben nunca ser utilizadas, están previstas por el dispositivo constitucional. Además si consideramos que el Soberano fue el iniciador de la reforma constitucional, debemos apreciar que la exigencia de promulgar la ley en el plazo de 30 días debe apreciarse como una auto-limitación del poder real, máxime por cuanto nunca ha figurado en ningún memorando de los partidos políticos en víspera de una revisión constitucional cualquiera. No obstante, percibimos que, sobre este punto, el constituyente marroquí quiso contrapesar la obligación de promulgar por una disposición constitucional que permite al Jefe del Estado ejercer la soberanía que tiene del pueblo.

3. En los textos anteriores, la constitución del Gobierno era una prerrogativa exclusivamente real. El Rey nombraba al Primer ministro y a los ministros. La reforma de 1992 aportó una innovación que aproxima el sistema marroquí al régimen parlamentario. Desde entonces, los Ministros son nombrados a propuesta del Primer Ministro.

Es cierto que en la práctica, esta disposición fue parcialmente descartada por el recurso a la noción de ministerios de soberanía, pero es preciso reconocer que con relación al pasado, orienta el país en una vía completamente diferente de la que el Primer Ministro podía dar a conocer los miembros de su gabinete el mismo día del nombramiento del Gobierno.

4. De igual manera que en los textos anteriores, la suerte del Parlamento, en la Constitución de 1962, y de la Cámara de Representantes en las de 1970 y de 1972, no tenía regulación en caso de proclamación del estado de excepción. El Constituyente de 1992, sin

ser del todo claro sobre este punto ( *J. Robert, L'Etat d'exception dans la Constitution du Maroc, Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Edification d'un Etat moderne, L.G.D.J. 1993, p. 257* ), ha mencionado que el estado de excepción no entrañaría la disolución de la cámara de representantes. Esta fórmula ha sido mantenida en 1996, aplicándose no sólo a la cámara de representantes sino al parlamento.

A efectos de comparación, el artículo 16 francés prohíbe expresamente la disolución y establece que durante el período del estado de excepción el Parlamento se reúne de pleno derecho. En otros términos el estado de excepción y la disolución del Parlamento son incompatibles; no pueden tener lugar al mismo tiempo.

En la misma línea de comparación, podemos apreciar que el artículo 93 de la Constitución argelina dispone que durante el estado de excepción el Parlamento se reúne de pleno derecho. De igual modo el artículo 46 de la Constitución tunecina prevé que durante el estado de excepción el Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados y del mismo espíritu se inspira la Constitución mauritana que, en el artículo 39, enuncia que el Parlamento se reúne de pleno derecho, y que la Asamblea nacional no puede ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales.

Es decir que por su fórmula "el estado de excepción no implica la disolución del Parlamento", el Constituyente marroquí no debió pensar exactamente lo mismo que sus homólogos franceses, argelinos, tunecinos y mauritanos.

¡Si, por lo tanto, en Marruecos, la automaticidad de la disolución está excluida, y es lo que se desprende de la negación "no entraña", puede darse una disolución expresa aunque no ha ocurrido ni en 1965 ni en 1971! En ambos casos, la disolución nunca se ha producido. En el Boletín Oficial, no se destacan ningún decreto real o dahir de disolución del Parlamento o la Cámara de Representantes. Mas, el Constituyente no quiso ser categórico empleando la fórmula "no entraña", dejando, pues, la vía abierta a toda posibilidad.

**5.** La Constitución de 1992 instituyó un Consejo constitucionales en substitución de la Sala constitucional del Tribunal supremo.

Las competencias del Consejo constitucional son totalmente idénticas a las de las cortes y consejos constitucionales en Occidente. Su función principal, poco ejercida, a falta de recursos, radica en el control de constitucionalidad de los proyectos o proposiciones de ley aprobados por el Parlamento antes de su promulgación.

En el mismo espíritu, en 1996 se procedió a la constitucionalización del Tribunal de Cuentas que ya existía desde 1979, y a la creación de cortes de cuentas a nivel regional.

**6.** Finalmente, la Constitución de 1996 previo la creación de la cámara de los consejeros, segunda cámara elegida por el sufragio indirecto, en representación de los grupos sociales intermedios entre el Estado y los individuos. Su reaparición en la escena constitucional fue la contrapartida de la supresión de la elección por el sufragio indirecto del tercio de la Cámara de Representantes. Inmediatamente después de las elecciones de 1993, la tercera parte procedente del sufragio indirecto fue muy criticada por los partidos del Koutla que reclamaban la disolución de la Cámara de Representantes y la organización de nuevas elecciones.

Además de los poderes que ostenta en materia de voto de las leyes, campo en el que, es preciso indicarlo, la Cámara de Representantes, a falta de acuerdo sobre un texto común, dispone de la prerrogativa de adoptar un texto por mayoría absoluta, la cámara de los consejeros puede poner en juego la responsabilidad política del Gobierno de dos maneras:

La moción de advertencia, concepto absolutamente nuevo, que le permite, tras la iniciativa del tercio de sus miembros, eso es 90 sobre 270, y por un voto hecho por mayoría absoluta, o sea 180 sobre 270, de emplazar al Primer Ministro a explicarse y pronunciarse sobre la advertencia dirigida al Gobierno.

La moción de censura que le permite, tras la iniciativa del tercio de sus miembros, eso es 90 sobre 270, y por un voto de la mayoría de los dos tercios, o sea 180 sobre 270, de poner en jaque al Gobierno.

Conviene observar que la facultad de poner en juego de la responsabilidad política del Gobierno singulariza las competencias de la cámara de los consejeros en Marruecos en tanto en cuanto, según la observación del decano G. Vedel (la evolución de las instituciones, Geopolítica, n° 57, p. 47), no existe en ninguna otra parte. Pese a ello, apreciamos finalmente, que se trata de prerrogativas difíciles de aplicar habida cuenta de los quórum requeridos.

Con relación a 1962, la cámara de los consejeros parece disponer de más poderes y en contrapartida puede ser disuelta, pero en realidad se trata de poderes cuyo uso está sólidamente dificultado, de modo que no puede realizarse sino en casos extremadamente raros y cuando reina una firme voluntad de poner el Gobierno en dificultad mientras dispone de un apoyo en la Cámara de Representantes. Lo que equivaldría decir que estamos ante dos parlamentos y no uno sólo, (*M.A. Benabdallah, Breves observaciones sobre los poderes de la cámara de los consejeros, REMALD n° 29, 1999, p. 14*).

En paralelo a estos aspectos, se pueden citar tres otros aparentemente de menor importancia, pero que constituyen una evolución con relación al pasado:

La Constitución de 1992 creó a una nueva colectividad local: la región.

Asimismo previo la creación del Consejo económico y social cuya composición, funcionamiento y atribuciones vendrán determinada por una ley orgánica y que muy probablemente pueda estrenarse en sus funciones durante este año.

Previo, igualmente, la constitución de comisiones de investigaciones en la Cámara de Representantes que pueden formarse para recoger los elementos de información sobre hechos determinados. Con el bicameralismo, estas comisiones pueden incluso ser constituidas en la cámara de los consejeros.

Respecto a todas las reformas constitucionales producidas en Marruecos durante la última década del vigésimo siglo, procede destacar una clara orientación hacia el sistema de parlamentarismo racionalizado inspirado en la Constitución francesa de la quinta República, basado en la existencia de un ejecutivo procedente de un proceso democrático y sujeto al doble control del Jefe del Estado y de la institución parlamentaria. Sin dudas, en nuestro país, el proceso en cuestión no existe aún, pero no es menos cierto que las disposiciones combinadas de la Constitución se lo permiten.

Resulta evidente que, en general, la evolución constitucional se orientó en el sentido de una responsabilización más pronunciada del Gobierno tanto frente al Rey como al Parlamento. Se nos presenta políticamente autónomo si consideramos que su dimisión puede ser ocasionada por una de las dos cámaras, y se aprecia, sin embargo, constitucionalmente subordinado al Soberano, si advertimos que todos los poderes que ejerce de modo colegial sólo pueden ser desplegados en el Consejo de Ministros (*M.A. Benabdallah, la institución gubernamental: autonomía y subordination, REMALD n° 32, 2000, p. 11 et suiv.*).

Si hoy en día, nadie puede negar que todas las instituciones democráticas (poderes del Parlamento, designación de los miembros del Gobierno, control de la constitucionalidad de las leyes, etc.) están destinados a permitir una práctica constitucional similar a la de las democracias desarrolladas, se afirma que la tela de fondo de toda la evolución constitucional en Marruecos está representada por un régimen en cuyo seno el Parlamento y el Ejecutivo actúan como en las otras partes, pero bajo la autoridad y según las directivas y las instrucciones del Rey que constituye el elemento principal del sistema, la fuente de los poderes de todas las instituciones reunidas o de cada una considerada aisladamente. Seguramente, Marruecos conoció cinco constituciones, pero siguen contenidas en un único molde: el de la monarquía gobernante.