

# EL PODER EJECUTIVO Y LA TRADICIÓN DEL EMIRATO AL-MU' MININ EN EL REINO DE MARRUECOS

Abdessamad Halmi Berrabah<sup>1</sup>  
Universidad Autónoma de Barcelona

## I. Planteamiento general

La reciente Constitución marroquí de julio de 2011 (en adelante, CM) atribuye al Monarca unas facultades que superan las de los Jefes de Estado de las monarquías parlamentarias europeas. No nos referimos únicamente a sus competencias religiosas todavía ligadas al Jefe de Estado de Marruecos; también las facultades políticas del Rey exceden los poderes simbólicos de los monarcas parlamentarios. Ello es debido a la doble influencia sobre el constitucionalismo marroquí, incluso antes de la actual Constitución de 2011. Por un lado, incide sobre el Alto Texto la institución del Califato como comandante de los creyentes; por otro lado, más recientemente, influye también el constitucionalismo occidental, sobre todo francés, de manera notable, paradójicamente, durante los primeros años de la independencia<sup>2</sup>.

El resultado, como hemos dicho, consiste en unos poderes políticos residuales, aunque no absolutos. Además, estas facultades deben coexistir con un hecho igualmente notable: el Jefe de Gobierno, por primera vez, dispone de auténticas competencias propias en la dirección del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>. En efecto, la Constitución actual dedica un título entero al Jefe de Gobierno y al Gobierno, sin ninguna referencia al Rey.

La actual Magna Carta de 2011 fue el resultado de unos importantes cambios en la sociedad, en los medios de comunicación y en las redes sociales<sup>4</sup>. Precisamente, una de las reformas más esperadas era la distribución

<sup>1</sup> Investigador en derecho público y ciencias políticas, especialista en derecho constitucional y transformaciones del Estado de derecho (Universidad Autónoma de Barcelona).

<sup>2</sup> JALLAL NOUREDDINE, “Héritage politique et phénomène Constitutionnel dans le système politique Marocain: L'impossible institutionnalisation”, *Constitution et Constitutionnalisme au Maroc, 1908-2008*, *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 167, junio 2010, p. 11.

<sup>3</sup> Título V de la CM: “El Poder Ejecutivo”, artículos 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 CM.

<sup>4</sup> El movimiento de protestas de 20 de febrero y las revoluciones de la primavera árabe.

de competencias entre el Jefe del Estado, también llamado en Marruecos Amir Al-Mu'minin o Príncipe/Comandante de los creyentes, y el Jefe de Gobierno. Es importante recordar el marco histórico-institucional previo a la actual Constitución de 2011. La institución Real, en las cinco Constituciones anteriores, es decir en los textos de 1962, 1970, 1972, 1992 y 1996, había ejercido el Poder Ejecutivo y el Primer Ministro no era más que un funcionario de la Casa Real.

La distribución de competencias ejecutivas entre el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno se ha valorado de forma distinta siguiendo dos interpretaciones opuestas. Un sector doctrinal considera que la nueva Constitución, cuando menciona al Poder Ejecutivo, se refiere únicamente al Gobierno y al Jefe de Gobierno. Esta postura más rupturista la defienden, entre otros, el Profesor Abdelali Hami Dine, diputado y miembro en la junta directiva del PJD islamista moderado que preside actualmente un Gobierno de coalición<sup>5</sup>. Su punto de apoyo principal consiste en la literalidad de la nueva Constitución: cuando se regula el Poder Ejecutivo se hace mención expresa al Gobierno y al Jefe de Gobierno, como en una monarquía parlamentaria al uso. Así, el artículo 89 reza como sigue: “el Gobierno ejerce el Poder ejecutivo. Bajo la presidencia del Jefe de Gobierno, el Gobierno pone en práctica su programa político, garantiza la aplicación de las leyes, dirige la administración y supervisa las actividades de las empresas e instituciones públicas”. Ello lleva a Hami Dine a concluir que el Jefe de Gobierno, según la misma Constitución, se ha convertido en el verdadero Jefe del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>.

En cambio, otros autores adoptan una posición diametralmente opuesta. Por ejemplo, la profesora Rkia Al-Mossadiq considera que la referencia al “Poder Ejecutivo” es un error que podría haberse evitado con la inclusión del Rey, o conservando la tradicional mención a la “Institución Real, el Gobierno y el Parlamento”<sup>7</sup>. Prosigue esta autora afirmando que el esfuerzo que se ha realizado para ocultar el dominio de la Institución Real en las tareas ejecutivas no es más que una simulación o un engaño. La realidad, en su opinión, es que la Constitución de 2011 prevé un Poder Ejecutivo compartido entre el Rey y el Gobierno. Así, esta autora admite que el Gobierno dispone puntualmente también de parte del Poder ejecutivo<sup>8</sup>.

Dejando a un lado estas divergencias, los autores coinciden en valorar el progreso institucional del Jefe de Gobierno en la Constitución de 2011, pues se partía de una presencia menor. Actualmente, éste se ha convertido en el Poder

<sup>5</sup> HAMIDINEABDELALI, “Desde el dominio de la institución Real hacía una necesaria convivencia con el Jefe de Gobierno”, en *Akhbar-alyawm*, n.º.480, 25-26/06/2011, p.18.

<sup>6</sup> *Id.*, *Ibidem*.

<sup>7</sup> AL-MOSSADEQRKIA, *El Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas, el sistema político Marroquí y otros sistemas contemporáneos*, segunda parte, editorial Dar Toubkal, Casa Blanca, 2012, pp..72-73.

<sup>8</sup> *Id.* *Ibidem*.

ejecutivo sobre algunas materias, como es propio de un modelo parlamentario semi-presidencial. En primer lugar, describiremos la relación del Rey con el Poder Legislativo. Luego, valoraremos las facultades ejecutivas reales como son la presidencia del Consejo de Ministros y su capacidad reguladora mediante el “Dahir”, el decreto real. Finalmente, abordaremos los efectos de la dirección de los asuntos religiosos sobre los poderes políticos reales.

## **II. Las atribuciones políticas del Rey**

### *1. El Rey y el poder legislativo*

El Rey preside la primera sesión parlamentaria (art. 65,1 CM<sup>9</sup>) que se inicia con un discurso real en el cual lee unos versículos Coránicos, según es costumbre. Con ello, el Monarca refuerza su “legitimidad tradicional”, como representante de los creyentes o amir al-mu'minin. De esta manera, el acto de la bai'aa lealtad religiosa se mezcla con la legitimidad representativa de los diputados y de los demás representantes de la nación. El Rey además promulga y ejecuta las leyes aprobadas. Asimismo, el Monarca puede solicitar una nueva lectura a un texto legislativo, sea éste un proyecto de ley o una propuesta de ley (art 95 CM). También puede el Rey crear comisiones de investigación parlamentaria. Finalmente, después de una consulta con el Presidente del Tribunal Constitucional y con el Jefe de Gobierno, el Rey puede igualmente disolver una o las dos Cámaras Parlamentarias, después de dirigir un mensaje a la nación (art. 96 CM).

### *2. La presidencia del Consejo de Ministros*

El Gobierno reunido en Consejo de Ministros presidido por el Monarca es el encargado de proponer los proyectos de las reformas Constitucionales y las leyes orgánicas, y de dirigir la política económica, financiera, cultural y social del Estado con la deliberación de las orientaciones generales del proyecto de ley de presupuestos y finanzas (art.49 CM). También adopta este órgano los proyectos de ley marco del art.71,2 CM, los proyectos de ley de amnistía, los proyectos relativos al ámbito militar, el Estado de sitio y la declaración de guerra, así como el proyecto de decreto ex art. 104 CM para la disolución del Consejo de Diputados y el proyecto de ley orgánica que precisa la lista de las instituciones y empresas estratégicas. Pues bien, según Madani, la nueva Constitución no exige ninguna regla especial para la convocatoria del Consejo de Ministros, siendo competencia real discrecional. La frase “o a la demanda del Jefe de Gobierno” no vincula al Monarca, pues el Rey puede rechazar la petición de su convocatoria. El Rey puede ciertamente delegar al Jefe de Gobierno la

<sup>9</sup> Art. 65,1 CM: “El Parlamento se reúne durante dos sesiones al año. El Rey preside la apertura de la primera sesión que comienza el segundo viernes de octubre”.

presidencia de una reunión de un Consejo de Ministros, pero siempre sobre la base de un orden del día específico<sup>10</sup>. A pesar de todas éstas condiciones, hasta el día de hoy, aún no se ha convocado ningún Consejo de Ministros presidido por el Jefe de Gobierno.

En cambio, el Jefe de Gobierno preside el Consejo de Gobierno, cuyas atribuciones también son las que corresponderían aun auténtico Ejecutivo<sup>11</sup>: proclama, analiza y toma las decisiones en la política pública, en las políticas sectoriales e interviene en el nombramiento de los secretarios generales y los directores de las administraciones centrales, presidentes y rectores de las universidades, entre otras. Los nombramientos deberán ser ratificados por el Jefe de Gobierno y a iniciativa del Ministro competente en las siguientes funciones: Gobernador del Banco al-Maghrib (Banco Central), embajadores, gobernadores y delegados, responsables de la seguridad nacional y de las instituciones y empresas públicas estratégicas<sup>12</sup>. La separación de competencias entre Consejo de Ministros y Consejo de Gobierno parece ser la regla. Ahora bien, algunos autores interpretan la distribución competencial en clave jerárquica. Así, sostiene el Profesor Mohamed Madani que el Consejo de Ministros está situado por encima del Consejo de Gobierno, porque ha conservado poderes estratégicos, como lo demostraría el mensaje Real de 17 de junio de 2011<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> MADANI MOHAMED, "La nueva Constitución y la fantasía del cambio", *Dafatir Wjhat Nadar*, núm. 24, Casa Blanca, primera edición 2011, págs. 102-104.

<sup>11</sup> Art. 92 CM: presidido por el Jefe de Gobierno, el Consejo de Gobierno delibera sobre:

- la política del Estado antes de su presentación al Consejo de Ministros
- políticas públicas
- políticas sectoriales,
- el compromiso de la responsabilidad del gobierno en la Cámara de Representantes
- temas de actualidad relacionados con los derechos humanos y orden público
- proyectos de ley, incluido la ley de presupuestos, antes de su presentación en la Cámara de Diputados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49 de esta Constitución
- decretos-leyes
- los proyectos de decretos reglamentarios
- los proyectos de decretos referidos en los artículos 65 (segundo párrafo), 66 y 70 (párrafo tercero) de esta Constitución
- acuerdos internacionales antes de su presentación al Consejo de Ministros, el nombramiento de los secretarios permanentes y directores de la administración central, los presidentes de las universidades, decanos y directores de escuelas y colegios.

<sup>12</sup> HAMIDINE ABDELALI, "Desde el dominio de la institución Real...", *op.cit.*, pág.18.

<sup>13</sup> «...Una disposición que estipule la inviolabilidad de la persona del Rey y el respeto que le es debido como Rey, Príncipe de los Creyentes y Jefe del Estado ... El Rey, a propuesta del Jefe de Gobierno y por iniciativa de los Ministros, ejerce la facultad de nombramiento en el Consejo de Ministros, en ciertos altos cargos públicos, como los de wali, gobernador, embajador y funcionarios gubernamentales de Seguridad Nacional y de las instituciones nacionales estratégicas, a condición de que el nombramiento a puestos militares siguen siendo la competencia exclusiva del Rey, Jefe Supremo, Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas Reales». <http://www.marocwebo.com/texte-integral-discours-royal-17-juin.html>.

### 3. La facultad reguladora del Rey

Después de haber estudiado la presidencia del Monarca de la institución de Consejo de Ministros abordamos otra facultad igualmente relevante, la adopción del “Dahir”<sup>14</sup>. Se trata de un acto jurídico equivalente a una orden real, mediante el cual el Rey o Amir al-Mu'minin ejerce la mayoría de sus funciones constitucionales<sup>15</sup>. Literalmente significa “el apoyo y el respaldo”, y se menciona en varios párrafos del Corán<sup>16</sup>. Su régimen jurídico es distinto al de las resoluciones administrativas, según afirma de forma continuada la jurisprudencia<sup>17</sup>. El Rey ejerce sus funciones relacionadas con la dirección del Poder Ejecutivo con Dahires refrendados por el Jefe de Gobierno, salvo excepción constitucional expresa<sup>18</sup>. Entonces, ¿estaría el Jefe de Gobierno obligado a refrendar los Dahires Reales?

#### 3. 1. El refrendo de los actos del Reales en Marruecos

En el art. 42 CM puede leerse que “(...) el Rey ejerce sus atribuciones mediante Dahires dentro del poder que le reconoce la presente Constitución. Los Dahires, excepto los indicados en los artículos 41 CM, 44,2 CM, 47,1-6 CM, 51 CM, 57 CM, 59 CM, 130,1-4 CM y 174 CM, son refrendados por el Jefe de Gobierno”. Se desprende de la literalidad del art. 42 CM que hay Dahires previstos en la Constitución que no necesitan ser refrendados por el Jefe de Gobierno, y otros que sí lo necesitan. Entre los Dahires que no necesitan ser refrendados, encontramos los que son necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a los poderes y a las Instituciones Constitucionales<sup>19</sup> y otros que

<sup>14</sup> Dahir como expresión usada en la vida política en Marruecos significa un mecanismo supremo de mandato Real.

<sup>15</sup> El Dahir es una norma jurídica, con un rango superior al reglamento, aunque emana del Jefe de Estado.

<sup>16</sup> Por ejemplo: en el art. 88 del capítulo Esra del Corán: “Di, si los hombres y los genios se unieran para producir un Corán como éste, no podrían conseguirlo, aunque se ayudaran mutuamente”.

<sup>17</sup> El 18 de junio 1960 la Sala Administrativa del Consejo Superior de justicia en el caso de “Alrouanda Abdelhamid”, declinó su competencia para resolver cuestiones relacionadas con los Dahires Reales porque —según él— no tienen la condición de normas dictadas por una autoridad administrativa. Diez años después decidió la misma sala en la disposición sobre la empresa campesina granja Abdelaziz el 20 de marzo de 1970, que las decisiones reales no pueden ser impugnadas mientras la Constitución no confie a un organismo determinado el conocimiento de los recursos interpuestos contra estas decisiones, debido a que “el Rey ejerce sus funciones constitucionales como Comandante o Príncipe de los Creyentes, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución”.

<sup>18</sup> OUCHEN MOHAMED, *La institución del Primer Ministro en el sistema Constitucional Marroquí*, Tesina en derecho público, facultad de ciencias jurídicas, económicas y sociales, Oujda, curso académico 1999-2000, p. 72.

<sup>19</sup> Dahires relacionados con la función de las instituciones Constitucionales:

-Nombrar las diez personas en el Consejo de Regencia (art.44).

están relacionados con la función arbitral del Rey<sup>20</sup>. Todo Dahir cuyo contenido no sea el referido en el art. 42 CM debería, *contrario sensu*, ser refrendado por el Jefe de Gobierno. El Dahir de nombramiento de los Consejeros Reales no está incluido en el listado del art. 42 CM y por tanto lo razonable sería respetar el espíritu de esta nueva Constitución con el fin de reforzar al Jefe de Gobierno. Si el Jefe de Gobierno refrenda el Dahir de nombramiento de los Ministros que tienen funciones Constitucionales claras e importantes, lo lógico sería que el Jefe de Gobierno refrendase también los Daires de nombramiento de los Consejeros de la Casa real.

Los Daires que sí necesitan ser refrendados por el Jefe de Gobierno vendrían a ser entonces:

- El nombramiento de los miembros del nuevo Gobierno, y el que pone fin a sus funciones (art. 47 CM, segundo, tercero y cuarto párrafo)<sup>21</sup>.
- Daires de publicación de la ley con orden de ejecutarla (art. 50)<sup>22</sup>.

-Nombrar al Jefe de Gobierno, y poner fin a la función del Gobierno en su conjunto en caso de una dimisión presentada por el Jefe de Gobierno (art.47).

-Aprobar la nominación de los magistrados presentada por el Consejo Superior del Poder Judicial (art.57).

-Nombrar seis miembros del Tribunal Constitucional, que está formado por un total de 12 miembros, y nombrar a uno de ellos como Presidente (art.130). Es importante señalar; que en el texto original del proyecto de la Constitución publicado el 17 de junio de 2011 en el “Journal Officiel” (BO) número 5952 Bis, después de una polémica entre los expertos y los políticos, ha sido rectificada (reformada) solo un día antes del día del referéndum que coincide con el 1 de julio, y se ha publicado en el BO número 5956 día 30 de junio de 2011 “como rectificación de un error material, ha sucedido en el Boletín Oficial número 5952 Bis, día 17 de junio de 2011. Después de esta corrección el Dahir que nombra al Presidente del Tribunal Constitucional no requiere ningún refrendo”.

<sup>20</sup> Daires relacionados con la función arbitral del Rey:

-Las prerrogativas religiosas (inherentes) a la Institución de Imarat al Mu’minin (emirato de los creyentes) (art.41 CM).

-La disolución del Parlamento o una de sus Cámaras (art.51 CM).

-Proclamar el estado de excepción (art.59 CM).

-Proyectos y proposiciones para la revisión de la Constitución (art.174 CM).

-Los mensajes Reales dirigidos a la Nación o al Parlamento (art.52 CM).

-La demanda para una nueva lectura de cualquier proyecto o proposición de ley (art.95).

<sup>21</sup> Art. 47 CM. Segundo, tercero y cuarto párrafos: “...Con propuesta del Jefe de Gobierno, el Rey nombra a los miembros del Gobierno, el Rey puede por iniciativa propia, y después de consultarlo con el Jefe de Gobierno, poner fin a la función de uno o varios miembros del Gobierno. El Jefe de Gobierno puede pedir al Rey poner fin a la función de uno o más miembros del Gobierno. El Jefe de Gobierno puede pedir al Rey poner fin a la función de uno o más miembros del Gobierno a causa de su dimisión individual o colectiva”.

<sup>22</sup> Art. 50 CM.: “El Rey promulgará la ley dentro de los treinta días siguientes a su transmisión al Gobierno después de su aprobación, la ley promulgada por lo tanto debe ser publicada en el Boletín Oficial del Reino en un plazo no superior a un mes, desde la fecha de promulgación del Dahir Real”.

- Dahires para la validación de los tratados internacionales (art. 55, 2)<sup>23</sup>.
- Dahires de gracia (art. 58 CM)<sup>24</sup>.
- Dahir de declaración del estado de bloqueo (art. 74 CM)<sup>25</sup>.
- Dahires de nombramientos de altos cargos (art. 92 CM)<sup>26</sup>.
- Dahires relacionados con la función de la defensa nacional (art. 53 CM)<sup>27</sup>.
- Dahir de declaración de guerra (art. 99 CM)<sup>28</sup>.

En resumen, los Dahires que no necesitan ser refrendados son diez, mientras que los que necesitan serlo son ocho. Ello muestra, como avanzábamos, que el Ejecutivo se encuentra dividido entre el Jefe de Gobierno y el Rey<sup>29</sup>. Los Dahires refrendados por el Jefe de Gobierno son los más utilizados, como por ejemplo el Dahir con orden de ejecutar la ley. En cambio, los Dahires exentos de refrendo son poco frecuentes y en su mayoría tienen un carácter político o religioso.

<sup>23</sup> Art. 55, 2 CM.: “(...) El Rey firma y ratifica los tratados. Sin embargo, los tratados de paz o de la unión relacionados con la delimitación de las fronteras, los tratados de comercio o los que involucran a las finanzas del Estado, o cuya aplicación requiere procesos de la legislación, y los tratados de derechos y libertades individuales o colectivas de los ciudadanos, no podrá ser ratificada hasta que sea aprobada por la ley...”.

<sup>24</sup> Art. 58 CM.: “El Rey ejerce el derecho de gracia”.

<sup>25</sup> Art. 74 CM.: “El Estado de Bloqueo puede ser declarado por Dahir refrendado por el Jefe de Gobierno, en un período de treinta días, este plazo solo se puede prorrogar con ley”.

<sup>26</sup> Art. 92 CM.: “Bajo presidencia del Jefe de Gobierno, el Consejo de Gobierno delibera: (...) el nombramiento de los secretarios generales y directores de la administración pública, rectores de universidades, decanos y directores de escuelas, colegios e instituciones superiores. La ley orgánica en virtud del artículo 49 de la presente Constitución puede completar la lista de las funciones en que se nombra en un Consejo de Gobierno, y determinar los principios y criterios para el ejercicio de estos cargos, sobre todo, con igualdad en las oportunidades, mérito, competencia y transparencia”.

<sup>27</sup> Art. 53 CM.: “El Rey es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas Reales. Él nombra en las funciones militares, y puede delegar este derecho”.

<sup>28</sup> Art. 99 CM.: “La declaración de guerra, se decide dentro del Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 49 de esta Constitución, y después de comunicarlo por el Rey en el Parlamento”.

<sup>29</sup> ASSAIDAMIN, *El Jefe de Gobierno en el documento Constitucional de 29 de julio de 2011*, Tesina en derecho público en árabe, Agdal-Rabat, curso académico 2011-2012, p. 128.



### 3. 2. El refrendo de los actos Reales en España (para comparar)

En el derecho comparado el poder de refrendo de los Decretos es sencillo y caracteriza a los sistemas parlamentarios<sup>30</sup>. En el sistema constitucional español por ejemplo; es una de las funciones más importantes del Presidente del Gobierno en relación con la Corona, y se encuentra recogida en los artículos 56.3CE<sup>31</sup>, 64 CE<sup>32</sup> y 2.2.h) LG<sup>33</sup>. La regla general es que los actos regios deben ser refrendados por el Presidente del Gobierno, siempre que no los deban refrendar los Ministros en la materia propia de su competencia (art. 64 CE y art. 4.1d) LG<sup>34</sup>), o por el Presidente del Congreso en el caso de la propuesta y nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el art.99 CE, siendo el refrendo del Presidente necesario en aquellos actos que puedan afectar a los intereses generales de la política del Gabinete<sup>35</sup>. A estos efectos, la Ley del Gobierno dispone que corresponda al Presidente del Gobierno “refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución”<sup>36</sup>.

### 3. 3. El refrendo de los actos Presidenciales en Francia

Las tres Constituciones Francesas de 1875, 1946 y 1958<sup>37</sup>, comparten la opción por la irresponsabilidad política del Jefe del Estado. Éste último conserva ciertamente importantes funciones, algunas de las cuales necesitan

<sup>30</sup> RIALS STÉPHANE, *Le premier Ministre, Que sais-je?*. Primera edición, P.U.F, París, 1981, p.70.

<sup>31</sup> Art. 56. 3 CE: “La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”. Sobre el refrendo vid. La Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1987, de 27 de enero (BOE núm. 35, de 10 de febrero de 1987).

<sup>32</sup> Art. 64. 1 y 2 CE: 1 “los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno, y en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”. 2 “De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”.

<sup>33</sup> Art. 2. 2. h) de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre: “Refrendar en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución”. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336).

<sup>34</sup> Art.4. 1. d) de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre (los Ministros): “Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia”. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336).

<sup>35</sup> GARCÍA CANALES, M., “El refrendo de las monarquías”, en *Revista de estudios políticos*, nº. 212, 1977, p. 250.

<sup>36</sup> Vid. STC 5/1987, de 27 de enero, y STC 8/1987, de 29 de enero.

<sup>37</sup> La Constitución Francesa del 25 de febrero de 1875; la Constitución Francesa del 27 de octubre de 1946 y la Constitución Francesa del 14 de octubre de 1958.



ser refrendadas por el Primer Ministro y el resto de los Ministros<sup>38</sup>. No solo la irresponsabilidad del Jefe del Estado explica aquí el refrendo, también la necesidad de colaboración institucional, incluso en épocas de “cohabitación”<sup>39</sup>. Puede leerse en el art. 19 CF que “los actos del Presidente de la República, distintos de los previstos en los artículos 8,1 CF<sup>40</sup>; 11,1 CF<sup>41</sup>; 12 CF<sup>42</sup>; 16 CF<sup>43</sup>; 18 CF<sup>44</sup>; 54 CF<sup>45</sup> y 61 CF<sup>46</sup> serán refrendados por el Primer Ministro, y si es necesario por los Ministros responsables”. En conclusión, las funciones del Jefe de Estado que no necesitan ser refrendadas son importantes, pero en su mayoría son de carácter político.

<sup>38</sup> LAMSSAAD ABDELKARIM, *Las autoridades públicas en los sistemas constitucionales franceses, en la constitución de la tercera, cuarta y quinta república*, Tesina en Derecho Público, facultad de ciencias jurídicas, económicas y sociales, Agdal – Rabat, curso académico 2000 – 2001, p.150.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Artículo 8: “El Presidente de la República nombrará al Primer Ministro y le cesará al presentar éste último la dimisión del Gobierno”.

<sup>41</sup> Artículo 11: “El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el periodo de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos asambleas, publicadas en el Journal Officiel (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones”.

<sup>42</sup> Artículo 12 CF: “El Presidente de la República podrá, después de previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las asambleas, acordar la disolución de la Asamblea Nacional”.

<sup>43</sup> Artículo 16 CF: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las asambleas y el Consejo Constitucional.

Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje...”.

<sup>44</sup> Artículo 18 CF: “El Presidente de la República se comunicará con las dos asambleas del Parlamento por medio de mensajes que mandará leer y que no darán lugar a ningún debate...”.

<sup>45</sup> Artículo 54 CF: “Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos asambleas o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución”.

<sup>46</sup> Artículo 61 CF: “Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deberán ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución.

Con el mismo fin, podrán presentarse las leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, sesenta diputados o sesenta senadores...”.

#### **4. El nombramiento de los altos cargos del Estado**

##### *4. 1. La superposición jurídica de las competencias*

Otra competencia ejecutiva del Monarca donde se mezclan sus funciones como Jefe del Estado con las de Amir al-Mu'minin, es el nombramiento de los altos cargos del Estado. El marco jurídico que prevé esta competencia viene determinado por los artículos 49 y 92 CM, desarrollados por la Ley Orgánica 2-2012. El texto constitucional prevé la participación de las dos instituciones estatales, es decir el Consejo de Ministros y el Consejo de Gobierno. Para ello separa los supuestos en los que cada uno es competente. La Ley Orgánica concreta esta delimitación competencial distinguiendo entre dos ámbitos: en primer lugar, las instituciones estratégicas del Estado, cuyos titulares serán designados en el Consejo de Ministros —en teoría— a propuesta del Jefe de Gobierno e iniciativa del ministro competente; en segundo lugar, los demás altos cargos, serán nombrados en un Consejo de Gobierno, según los requisitos de la Ley Orgánica 02-12, y de acuerdo con el contenido de la Constitución. El art. 92 CM, en su referencia a la Ley Orgánica ha proclamado los “principios y criterios para la designación de estos cargos, y en especial los principios de igualdad de oportunidades y mérito, eficiencia y transparencia”. El interés por atribuir esta función al Jefe de Gobierno se debe al papel fundamental desempeñado por estos órganos en la estructura y en la gestión de los asuntos públicos en su dimensión política, económica y social.

El 17 de julio de 2012 se publicó el Dahir 1-12-20, de desarrollo de la Ley orgánica 02-12. Como hemos dicho, se distingue entre los responsables de instituciones y empresas públicas estratégicas previstas en el último párrafo del art. 49 CM, por un lado, y por el otro lado aquellos otros altos cargos en las Administraciones públicas y en las empresas públicas. En el Anexo nº 1 de la Ley Orgánica hay un total de 39 instituciones estratégicas y con gran importancia económica, social y cultural en el ámbito financiero, energía y minerales. En el anexo nº 2 de la misma Ley Orgánica encontramos un listado de instituciones públicas de segunda categoría, o empresas públicas en las cuales el Estado participa en el capital de forma directa. También se incluyen otras funciones superiores como inspectores generales, administradores generales, médicos y veterinarios generales, comandantes generales de centros penitenciarios y arquitectos generales.



Ceremonia de nombramiento de altos cargos y juramento de lealtad<sup>47</sup>

#### 4. 2. Críticas al mecanismo de nombramientos (Dahir) utilizado en el Consejo de Ministros

El art. 49 CM utiliza la expresión “deliberación” en un Consejo de Ministros sobre “el nombramiento, a propuesta del Jefe de Gobierno, y a iniciativa del Ministro compatible, de los cargos civiles del Wali Bank Al Maghrib (banco central de Marruecos), de los embajadores, los Walis y Gobernadores, de los responsables de las administraciones encargadas de la seguridad interna del Reino, así como de los responsables de instituciones y empresas públicas estratégicas”. Por tanto, no se menciona ningún procedimiento en estos nombramientos. Es más, la Constitución (no) sitúa fuera del dominio del Jefe de Gobierno, ni de los Ministros. Según el mismo artículo, es el Jefe de Gobierno quien nombra a estos cargos, eso sí a iniciativa del Ministro competente. Por consiguiente el Consejo de Ministros solo se reúne para deliberar sobre las personas, antes de que sean nombradas por el Jefe de Gobierno por Decreto y no por Dahir, después de su aprobación en un Consejo de Ministros<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Imagen publicada en la página web oficial del Estado: [www.maroc.ma](http://www.maroc.ma), visto el 15/07/2015.

<sup>48</sup> En nuestra opinión, como sabemos que el Jefe de Gobierno puede disolver la Cámara de Representantes con Decreto emitido dentro de un Consejo de Ministros, y no con Dahir, según menciona el art. 104 CM; nos demuestra que tal como es lugar para emitir Dahires (el clásico mecanismo del Rey), de igual es lugar para deliberar sobre cuestiones y decidir con Decretos.

El nombramiento en las instituciones públicas se reservaría así al Poder Ejecutivo, lo cual supondría un claro avance frente al antiguo mecanismo de nombramiento por “Dahir” que excluía todo tipo de responsabilidad ante el Gobierno y los Ministros competentes. Ello tenía lugar en los nombramientos de los Secretarios Generales, los Directores de las Administraciones centrales y los responsables de las instituciones y empresas públicas aunque estuviesen supervisadas por sectores ministeriales del Gobierno<sup>49</sup>. Pretender todavía nombrar por “Dahir” a los altos cargos no hace más que mantener la confusión asociada con el fuerte respaldo político y moral del Dahir, haciendo que unos cuantos funcionarios se queden fuera de la autoridad del Gobierno y de los Ministros, o de cualquier tipo de control, mientras que el capítulo 89 CM. estipula que el Gobierno “ejerce un control y custodia sobre las instituciones y las empresas públicas”<sup>50</sup>. Ello parece contradecir la opción general por una Monarquía Parlamentaria, contenida en el primer párrafo del primer artículo de la nueva Constitución<sup>51</sup>. Hay que entender, en cambio, que las funciones del Rey están determinadas de forma expresa y clara por la Constitución, de acuerdo al art. 42 CM<sup>52</sup>. Por ello, parece razonable sostener que los poderes no conferidos expresamente al Rey por la Constitución deben pasar al Poder Ejecutivo presidido por el Jefe de Gobierno<sup>53</sup>.

##### 5. El Rey en su relación con el Poder Judicial y Corrector del Estado

El Rey en Marruecos continúa siendo el tutor supremo del Poder judicial. Así, el Monarca preside el Consejo Superior del Poder Judicial (art. 115 CM). Igualmente, garantiza la autonomía de este poder frente a los demás poderes del Estado. Para ello, admite y autoriza los nombramientos de los magistrados propuestos por el Consejo de Justicia. Además el Monarca puede pedirle a este Consejo un informe sobre cualquier asunto judicial de forma directa y sin justificación ninguna. Finalmente, todas las decisiones judiciales se emiten y se

<sup>49</sup> De hecho, el propio Primer Ministro no tenía el control sobre las personas designadas y nombradas por Dahir, recordamos como el Primer Ministro el Sr. Abderrahman El Youssefi, fue incapaz de reunirse con los Walis y los Gobernadores de las wilayat y provincias, salvo una vez, y fue con la autorización del Rey Hassan II.

<sup>50</sup> INFI MOHAMED, Una lectura crítica del proyecto Ley Orgánica de nombramiento en los altos cargos”, *Al Itihad Al Ichtiraki*, 7/04/2012. Puede encontrarse en [http://www.ailmaroc.net/def.asp?codelangue=29&date\\_ar=2010-01-01&id\\_info=146939](http://www.ailmaroc.net/def.asp?codelangue=29&date_ar=2010-01-01&id_info=146939).

<sup>51</sup> Art. 1, 1 CM.: “Marruecos es una monarquía constitucional, democrática, parlamentaria y social. El sistema constitucional del Reino se basa en la separación, equilibrio y colaboración entre los poderes, así como sobre la democracia y la participación ciudadana, y sobre principios de una buena gobernanza y de relación entre la responsabilidad y la rendición de cuentas”.

<sup>52</sup> Art. 42, 3 CM: “El Rey ejerce estas tareas, por Dahir, según las funciones que tiene expresamente conferidas por la presente Constitución”.

<sup>53</sup> INFI MOHAMED, “Una lectura crítica del proyecto Ley Orgánica sobre el nombramiento de los altos cargos”, *Al Itihad Al Ichtiraki*, 7/04/2012.

ejecutan en nombre del Rey y Amir Mu'minin de la nación (art. 124 CM). Esta impronta del Jefe de Estado sobre el Poder Judicial casa difícilmente con la pretendida neutralidad de éste último, y ello a pesar de todas las transformaciones y del desarrollo político del Estado.

Por otro lado, el Monarca nombra también a seis Magistrados del Tribunal Constitucional, lo que representa la mitad de los miembros que forman esta institución, incluyendo a su presidente (art. 130 CM). Ello supone otra considerable diferencia con la mayoría de los sistemas parlamentarios europeos. Finalmente, el Rey es el jefe de las fuerzas armadas y preside tradicionalmente como amir Mu'minin y como Jefe del Estado el Consejo Superior de Seguridad, en el cual el Jefe de Gobierno solamente tiene una presencia formal y asesora.

### **III. El Rey y la dirección de los Asuntos Religiosos**

En un discurso real dirigido a la nación, con fecha 17 de junio de 2011, el Rey Mohamed VI interpretó el contenido del artículo 19 de las anteriores constituciones con el fin de distinguir y separar todo poder religioso del poder político y reforzar el principio de separación de poderes. En este sentido, puede leerse en su discurso: "...y de los aspectos de separación de poderes y mejor definición de sus competencias, será la división del artículo 19 de la actual constitución (en aquel entonces la de 1996) en dos artículos: un artículo relacionado con las competencias religiosas y exclusivas del Rey como Amir al-Mu'minin..., y otro artículo para determinar su estatuto jurídico personal como jefe del Estado y su representante superior...y el dirigente y el Árbitro Supremo...". Esta postura ha sido confirmada por la reforma constitucional y por los dos artículos 41 y 42 CM. Pero a pesar del intento del constituyente de separar las funciones del Rey como Amir al-Mu'minin (art. 41 CM) de sus funciones como Jefe del Estado (art. 42 CM), con el fin de acabar con las interpretaciones ambiguas dadas al texto del antiguo artículo 19, ello no ha supuesto finalmente, en nuestra opinión, ningún cambio radical, y ello por dos razones que pasamos a explicar.

El islam era, y ha sido siempre una doctrina religiosa y una legislación al mismo tiempo. Dicho de otra manera, el Islam no se detiene en las plegarias y oraciones, sino que domina también la vida diaria en todos sus aspectos de comunicación y de transacciones, incluyendo todo acto temporal de la vida diaria de los "súbditos"<sup>54</sup>. Desde este punto de vista, el Rey como Amir al-Mu'minin, puede emitir "Fataui", es decir directrices y resoluciones judiciales religiosas, desde la institución del consejo científico de al-olamáa. Estas

<sup>54</sup> ESSASSI MOHAMED, "El Rey presenta la Constitución, un enfoque sobre la relación del discurso real del 17 de junio y el texto de la nueva constitución", *Dafatir Wjhat Nadar, La constitución y la ilusión de un cambio*, Casablanca, n° 24, 2011, p. 27.

directrices tienen efecto sobre la vida económica, socio-política y cotidiana de los ciudadanos, y tienen siempre la legitimación religiosa.

Además, el uso de expresiones generales y términos indefinidos en la Constitución puede ser utilizado para ampliar aún más las competencias del Monarca, sobre todo si la actual Constitución, al igual que aconteció con las anteriores, no es capaz de poner ningún control judicial sobre sus actos<sup>55</sup>. En el mismo sentido, creemos que la función de arbitraje reconocida al Rey-Jefe del Estado según el art. 42CM, es también una de las competencias concedidas por ser Amir Mu'minin antes, y bajo efecto de la "baiaa"<sup>56</sup>, determinada como acto de lealtad y obediencia en todos los asuntos religiosos y temporales entre Amir al-Mu'minin y sus "súbditos". En un discurso real del anterior Rey Hassan II parece confirmarse esta interpretación cuando el Monarca dijo: "quiero decir, de mis obligaciones y de las obligaciones de la baiaa[...] ofrecer [...] a cada merecedor su derecho. Por eso nunca me había evadido de un arbitraje, y no me evadiría jamás de un arbitraje...pero en realidad, entendí y aprendí –querido pueblo mío- que el arbitraje es ante todo arbitraje político...y en una cuestión política [...] no prevalece el voto de la mayoría, sino la opinión, y la opinión siempre acierta cuando se hacen varias consultas incluso si viene de un bloque de una minoría"<sup>57</sup>.

La segunda parte del art. 42 CM dice: "El Rey es el garante de la independencia del Reino y de su integridad territorial dentro de sus fronteras auténticas". Esta competencia, al igual que la del arbitraje, es una de las principales funciones asignadas a Amir al-Mu'minin y una de las tareas del cargo de la imama. Así, defender la nación y hacer frente a los enemigos extranjeros fue siempre un deber del Amir o imam, y su infracción una afrenta a las condiciones de la baiaa o promesa de lealtad<sup>58</sup>. Es posible que la "Fatua", es decir la orden jurídica y religiosa de deshacerse del histórico Sultán Abdelaziz, sea el mejor ejemplo para explicar la fuerte relación entre lo que es religioso y tradicional, y lo que es político en esta función.

<sup>55</sup> BENDOUROU OMAR, "Las relaciones entre los poderes, separación o unificación de poderes", *Dafatir Wijhat Nadhar, La constitución y la ilusión de un cambio*. Casablanca, n° 24, 2011, p. 117.

<sup>56</sup> EL ACHOURI MOHAMED FOUAD EI, *Cratie au Maroc, essai d'analyse des discours du Trône 1962-1995*, Tesis Doctoral en Ciencias Políticas, Toulouse, 1998, p. 369.

<sup>57</sup> HASSAN II, el anterior Rey de Marruecos, en un discurso real sobre: "Solicitud de arbitraje llevado por los partidos de la oposición", *En Discursos reales de su majestad el Rey Hassan II, ministerio de información*, Reino de Marruecos, pp. 25-27.

<sup>58</sup> HOUSSENI ABDELLATIF, *los orígenes culturales de la génesis del nacionalismo marroquí: un estudio sobre el desarrollo de las ideas políticas, 1800-1912*, Casablanca, 1991, p. 22.





Ceremonia de baiaa de lealtad tradicional, dentro del palacio real, en Rabat.<sup>59</sup>

El texto de la Fatua reza como sigue: “pero después de alabar a Dios,... nos hemos informado de vuestra consulta, y nuestra comprensión a la consulta,... Decir que el MoulayAbdelaziz, vuestro amir, ha cometido lo que se considera violación del Corán, y de las tradiciones del Profeta, pues no solo fue incapaz de expulsar a algunos extranjeros de las ciudades musulmanas, sino que provocó la derrota de los musulmanes... y que Dios bendiga al que tenga la razón. Por lo mencionado debe renunciar el trono...”<sup>60</sup>.

El mismo artículo de la Constitución dice que el Rey salvaguarda “la protección de la elección democrática”. La pregunta en este caso será, ¿a qué se refiere con la elección democrática? ¿Será la democracia tal como es conocida a nivel mundial con sus valores y sus principios, es decir la voluntad del pueblo, origen de la soberanía? ¿Se ejerce así el poder a través de instituciones representativas?

Por otro lado, el mismo artículo 42 CM anuncia claramente que “El Rey ejerce estas atribuciones mediante Dahires dentro de los poderes expresamente conferidos por esta Constitución”, y eso significa —según este mismo artículo— que no podrá volver de nuevo al uso de las competencias consuetudinarias, creadas gracias a la ambigüedad del artículo 19 de las anteriores Constituciones. Estas facultades consuetudinarias no han hecho más que ampliar el dominio del Monarca en la vida constitucional, política y religiosa del país. También es importante recordar que el mismo contenido fue redactado en el artículo

<sup>59</sup> Imagen publicada en la página web: <http://archive.arabic.cnn.com/>, visto el día 17 de agosto de 2013.

<sup>60</sup> “Fatua y decisión judicial”, en *Revista Constitución de Marruecos de 2011, desde diferentes enfoques, publicaciones de Majallat al-hokoq*, nº 5, Oujda, 2012, p. 107.



29 de la constitución de 1996 y no ha impedido al Rey de Marruecos usar la costumbre en lugar del texto constitucional oficial del Estado<sup>61</sup>.

Nos basta recordar que el Ministerio de asuntos religiosos, durante la campaña del referéndum sobre la Constitución de 2011 obligó a todos los imames de las mezquitas del Reino a leer una única Jotba o discurso de los viernes en favor de la participación masiva y del voto favorable a la nueva Constitución. La participación positiva —según estas Jotbas— no era un simple deber nacional, sino un deber religioso partiendo del verso coránico: 51. “Cuando se llama a los creyentes ante Dios y Su Enviado para que decida entre ellos, se contentan con decir: «¡Oímos y obedecemos!» Ésos son los que prosperarán”<sup>62</sup>.

Parece que el Estado ha utilizado a través del Ministerio de asuntos islámicos un discurso religioso en un ámbito claramente político, y lo más curioso era el hecho de haber utilizado un discurso religioso en una campaña en favor de un proyecto Constitucional. Una de sus novedades era reforzar el principio de separación de poderes, pero lo primero ¿no sería apostar por el principio de separación entre lo que es religioso y lo que es político? Según los mismos artículos 41 y 42 CM.

Partiendo de este análisis, es fácil advertir lo difícil que resulta cualquier intento de separar lo religioso de lo político. Ello es debido a la naturaleza de la institución de Imarat al-Mu´minin que ha unido siempre la religión a la política. También ha contribuido a ello la ambigüedad de los artículos 41 y 42 CM, que admiten varias interpretaciones.

## VI. Conclusiones

Legalmente es incontestable que el poder constituyente ha sido ejercido por el pueblo marroquí a través de un referéndum. Sin embargo, el pueblo únicamente ha podido ratificar el texto propuesto, no plantear otro alternativo. Se utilizó la expresión de poder “pre-constituyente” para resaltar el hecho de que el contenido de las constituciones sucesivas siempre ha sido el resultado de la voluntad Real<sup>63</sup>. Esta situación se debe a dos supuestos: los orígenes tradicionales y religiosos de la monarquía Jerife; y el contexto político en el que nace y se desarrolla el régimen político después de la independencia.

Marruecos continúa siendo una Monarquía con poder político y no una Monarquía parlamentaria como menciona el primer artículo de la nueva Constitución<sup>64</sup>. El mismo Jefe de Gobierno, el Sr Abdel-ilah Ben Kiran,

<sup>61</sup> BENDOUROU OMAR, “Las relaciones entre los poderes”, *Op. Cit.*, pp. 107-114.

<sup>62</sup> Versículo nº 51, Sura nº 24 (An-nur/la Luz), Corán.

<sup>63</sup> MICHEL ROUSSET, “Les révisions Constitutionnelles de 1962-1996, et le rôle des experts”, en *Constitution et Constitutionnalisme au Maroc, 1908-2008, Bulletin économique et social du Maroc*, nº 167, junio 2010, p. 61.

<sup>64</sup> Art. 1 CM: “Marruecos es una monarquía constitucional, democrática, parlamentaria y social”.

lo ha confirmado claramente en una entrevista grabada con la cadena Al-Jazeera el día 5 de mayo de 2015: dijo “a pesar de las nuevas competencias de la institución de Jefe de Gobierno, es el Rey quien gobierna, como Amir Mu'minin y Jefe del Estado; y es quien decide en Marruecos, él —como jefe de gobierno— respeta y continuará respetando esta costumbre heredada desde hace siglos y que continúa con el actual texto constitucional de 2011; es el Presidente del Consejo de Ministros, que a su vez está por encima del Consejo de Gobierno; es el Jefe Supremo del Poder Judicial y el Jefe mayor de las fuerzas armadas y el pueblo debe saberlo y reconocerlo”<sup>65</sup>. En nuestra opinión, unas declaraciones como ésta y otras más, por parte de un Jefe de Gobierno, ante la ambigüedad de los artículos de la nueva Constitución y el dominio de la cultura tradicional, refuerzan las interpretaciones favorables al poder residual tradicional del Monarca, en detrimento de otra interpretación más cercana a la de una Monarquía Parlamentaria al estilo europeo.

<sup>65</sup> <http://www.aljazeera.net>, (visto el día 5 de mayo de 2015).

